CONCEPTS ET EXEMPLES D'AMENAGEMENT DES QUARTIERS URBAINS ET SPONTANES

Série spéciale d'études

par

Goldie W. Rivkin et Malcolm D. Rivkin
(Rivkin Associates, Inc.)

Office des Programmes d'Habitat et d'Urbanisme
Agence pour le Développement International
Washington, D.C. 20523
Janvier 1984

Ce rapport a été commandé par l'Office des Programmes d'Habitat et d'Urbanisme comme introduction au sujet de l'amélioration des quartiers urbains non-conformes aux critères dans les pays en développement. Les auteurs de ce rapport sont Goldie W. Rivkin et D. Rivkin, directeurs de Rivkin Associates, Inc. Frederik Hansen, Francis Conway, Julie Otterbein et Jeffory Boyer, membres du personnel du l'Office des Programmes d'Habitat et d'Urbanisme ont participé largement à ce projet avec importantes contributions.

Les points de vue et commentaires exprimés dans ce rapport sont exclusivement ceux des auteurs et ne devraient pas être interprétés comme étant la position officielle de l'Agence pour le Développement International.

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE
Introduction
Qu'est-ce que l'aménagement de l'habitat
Cadre et justification
Le cadre
La justification

ASPECTS PRATIQUES DE L'AMENAGEMENT DE L'HABITAT
Engagement initial
Le choix du site
Planification et elaboration des projets
Les études
L'élaboration du projet
Le recouvrement des coûts
La mise en oeuvre
L'exemple de Mellassine
Premiers efforts de planification
Améliorations physiques
Les composantes socio-économiques
Facteurs divers

DEUX EXAMPLES EN AMERIQUE LATIN -- L'AMENAGEMENT DE L'HABITAT AU PANAMA ET AU HONDURAS
Un aperçu du projet au Panama
Premiers plans
Améliorations physiques
Caractères sociaux et économiques
Leçons à tirer de la mise en oeuvre
L'Aménagement de l'habitat au Honduras
Comment mesurer le succès

ANNEXE A: Exemple de Prèsentation de la Faisabilité Financiere
ANNEXE B: Exemple d'études physiques pour l'amënagement de l'habitat
ANNEXE C: Sommaire des evaluations de rehaussement en Honduras

AVANT-PROPOS

L'Office des programmes d'habitat et d'urbanisme a demandé la préparation de cette étude pour servir d'introduction à la question suivante: comment améliorer les quartiers démunis dans les agglomérations urbaines au sein de pays en voie de développement. Le concept d'aménagement est plein de promesse pour élever la qualité de l'habitat urbain. C'est un moyen très efficace, relativement peu cher et, tout aussi important, à même de mobiliser les forces productives de la population qui doit en profiter.

Les autorités et responsables qui administrent la politique du logement dans les pays en voie de développement, les directeurs d'agence fournissant l'aide à l'étranger et ceux qui s'intéressent au sort des millions de gens habitant les villes du monde en voie de développement trouveront cet ouvrage utile. On y décrit les idées générales ayant trait à l'aménagement de l'habitat ainsi que les méthodes caractérisant certains programmes qui soutient l'Agence pour le développement international. On y discute également les problèmes et solutions qui ressortent de l'application des programmes de l'Agence.

Nous voulons encourager les pays qui n'ont pas encore appliqué cette méthode à en faire l'essai, et nous espérons que ceux qui l'ont mise en pratique trouveront instructive l'expérience commune présentée ci-après.

Peter M. Kimm
Directeur
Office des programmes d'habitat et d'urbanisme

INTRODUCTION

L'aménagement de l'habitat représente un moyen d'atteindre certains objectifs définis par la politique du bien public -- dans le cas présent, l'amélioration de l'habitat -- avec des investissements gouvernementaux limités, utilisés de manière stratégique, et avec la contribution la plus importante possible de la part de ceux-mêmes qui en profiteront.

Grâce à des programmes d'aménagement, les quartiers démunis des agglomérations urbaines peuvent recevoir les installations et les services essentiels à la garantie d'un minimum de qualité de la vie. Cette méthode offre, de surcroît, la possibilité de mobiliser les forces et les ressources de la population afin d'améliorer la qualité de son habitat.

L'Agence pour le développement international (Etats-unis) considère l'aménagement de l'habitat une méthode efficace dans ses efforts pour augmenter le nombre de logements résidentiels abordables pour les ménages à revenu moyen ou inférieur. Les améliorations dans l'hygiène de l'environnement et les services publics obtenues par l'application de cette méthode ont un effet indéniablement bénéfique sur la communauté urbaine tout entière, bien que ces ménages relativement pauvres représentent le groupe principal visé par le programme d'aménagement de l'habitat de l'AID.

C'est ainsi que les programmes d'aménagement sont devenus une des voies principales par lesquelles est transmise l'assistance que l'AID apporte à l'habitat dans le monde en voie de développement. La Banque mondiale ainsi que d'autres agences d'aide internationale partagent l'opinion de l'AID et soutiennent pareillement les activités d'aménagement.

Cette méthode, adaptable à des situations très différentes, a remarquablement réussi à transformer les conditions de vie fondamentales d'une multitude d'êtres humains. A cet égard, peu d'autres méthodes applicables au logement ont produit un tel impact -- avec un minimum de fonds, et un minumum de dislocation sociale.

La force principale de cette méthode vient de ce qu'elle est applicable à des quartiers habités où la population peut rester pendant que les travaux d'amélioration sont en cours. Peu de gens sont délogés et, au fur et à mesure que leur environnement change, les habitants des communautés en voie d'aménagement se trouvent encouragés à améliorer leurs unités de logement. De nombreux ménages ont fait preuve d'un vif désir d'améliorer peu à peu leur habitat en fonction des ressources disponibles, surtout après qu'ils sont sûrs de n'en pas être déplacés.

L'autonomie qui permet d'effectuer cette amélioration progressive des conditions de vie, est préférable au relogement obligatoire où l'on dépend de la construction de grands ensembles qui doivent être fournis par d'autres. Les gouvernements qui ont à réaliser d'énormes projets de développement avec des ressources limitées devraient être attirés par l'idée de partager la responsabilité de produire des habitations convenables.

L'aménagement ne donne pas toujours les résultats attendus. De plus, il est extrêmement difficile d'appliquer cette méthode avec réussite. Plus que pour la construction d'un grand ensemble sur un terrain vierge, on dépend extraordinairement d'un bonne organisation, de la coordination de l'action des pouvoirs publics, et de la capicité à travailler avec les habitants des communautés qui bénéficieront des efforts entrepris pour améliorer leur quartier. Cette méthode ne se prête pas à

l'improvisation ni à une planification impersonnelle de la part d'un comité d'agence gouvernementale.

Chaque étape du travail d'aménagement, du plan à la mise en oeuvre, finale, doit être accomplie en collaboration avec les habitants, parce qu'ils se trouvent déjà dans les quartiers qui font l'object de cette planification. Il faut non seulement qu'ils comprennent mais acceptent cette entreprise. Il est important que les services et les améliorations envisagées pour une communauté particulière représentent ceux que les habitants ont l'intention de payer. Il est tout aussi important que les services et améliorations soient fournis comme promis par les agences gouvernementales, et comme l'attend la communauté, en sorte que les fonds investis initialement dans le projet d'aménagement soient finalement remboursés par les ménages bénéficiaires. Ce recouvrement de fonds est nécessaire pour que les agences responsables de l'aménagement puissent effectuer de semblables amélioration dans d'autres quartiers.

Il existe beaucoup de gouvernements qui rechignent à l'idée d'investir dans des quartiers marginaux, surtout lorsque les habitants sont des "squatters." En certains endroits, la notion d'aménager des quartiers marginaux est acceptée, mais pas celle que les bénéficiaires en remboursent le coût, en particulier s'il s'agit de ménages à faible revenu.

Certaines autorités responsables du logement ainsi que des professionnels comme les architectes et les ingénieurs ne sont pas habitués à travailler directement avec les gens qui vont habiter dans les ensembles qu'ils conçoivent, surtout quand il s'agit de ménages à faible revenu. Les assistants sociaux manquent en général de la spécialisation technique nécessaire pour s'occuper de projets

d'aménagement, à moins de recevoir une formation spéciale. Les bureaucraties s'opposent quelquefois à la ré-orientation du personnel et aux changements administratifs indispensables à un travail en équipe polyvalente.

Souvent, il est difficile de coordonner des efforts des diverses agences, cont les contributios sont essentielles à la réussite du projet et doivent être intégrées pour en atteindre les objectifs.

De même, la politique peut poser des problèmes pour un programme d'aménagement. L'équation des forces peut changer, même si c'est en réponse à des pressions d'ordre politique qu'un gouvernement a entrepris un programme d'aménagement. On a mis fin à des projets à divers stades de leur développement, ou on les a interrompus ou bien on en a réduit l'envergure par suite d'une défection politique. De même, l'évolution de la conjoncture économique risque de modifier le soutien qu'un pays apporte à ce genre de projet.

En dépit des problèmes réels et possibles, la pratique d'une décennie de projets d'aménagement dans chacune des principales régions du monde nous a appris une foule de choses en ce qui concerne la façon d'entreprendre ce genre de travail. Nous avons tiré des leçons quant aux conditions dans lesquelles l'aménagement donne de bons résultats (et de moins bons); et nous savons maintenant comment il faut traiter les nombreux problèmes que les agences doivent s'attendre à rencontrer et à résoudre. Dans les pages suivantes, nous vous présentons les principales conclusions tirées de cette expérience.

QU'EST-CE QUE L'AMENAGEMENT DE L'HABITAT?

Il n'existe pas deux programmes d'aménagement semblables. Ceux qui se sont avérés les plus efficaces découlent d'une étude approfondie de la communauté qu'il faut améliorer et de ses besoins, d'une sélection méticuleuse des installations particulières ainsi que des services qui doivent y être fournis et d'une planification élaborée avec les habitants quant à la nature des améliorations à entreprendre et leur étalage dans le temps.

En fait, les programmes d'amélioration varient, mais la plupart, comme les améliorations "kampung" dont l'Indonésie a donné l'exemple, comprennent l'infrastructure de base, c'est-à-dire l'approvisionnement en eau par canalisations, les égouts, l'aplanissement et le revêtement de certaines routes. Là où les précipitations sont fréquentes et considérables et engendrent des difficultés particulières (comme en Indonésie, en Thailande et en Côte d'Ivoire), les composantes de base des projets peuvent inclure l'évacuation des eaux de pluie, le contrôle de l'érosion, et le revêtement des chemins.

Au-delà de ces éléments essentiels, on a fait l'essai de toutes sortes d'activités.

Si on prend par exemple le programme d'aménagement subventionné par l'AID au Pérou, le processus d'aménagement commence avec l'ébauche du plan de quartier, proposant toute une gamme de modifications d'ordre physique: espaces publics, établissements communautaires, voies pour véhicules et piétons et tracé précis des lots. Sur la base de ces plans de surface, les tâches suivantes sont réparties entre l'administration centrale, la municipalité et les entreprises publiques para-étatiques: aplanissement et revêtement des rues et des trottoirs, installation des conduites d'eau

courante, d'égouts et des lignes électriques, et construction des divers établissements publics envisages. Les habitants peuvent devenir officiellement titulaires de leurs lots lors de la dernière phase du processus, une fois achevé le programme d'amélioration physique du quartier.

Le programme d'aménagement subventionné par l'AID à Séoul, en Corée, a également inclus l'ébauche d'un plan de quartier et la démarcation de lots individuels pour déterminer le droit à une habitation permanente. Le plus grand nombre possible de lots résidentiels a été délimité afin de réduire la nécessité de reloger les habitants du quartier. Les quelques parcelles dont la forme ne se prêtait pas à une installation résidentielle ont été transformées en parcs et en installations de loisirs.

Les points de remassages des poubelles font partie des programmes d'aménagement des agglomérations urbaines de nombreux pays. De même les stations d'hygiène, les salles de classe, les centres communautaires, les parcs et les terrains de sport.

Le projet Tondo dans les Philippines a été un des plus ambitieux, affectant des milliers de ménages dans le centre de Manille. Ce programme, complexe, comprenait l'assèchement de certains terrains bas présentant des problèmes d'évacuation d'eau, et la préparation de cadastres sous-divisionnaires de quartier. Ce processus, que l'on appelle "re-blocking," a requis la délimitation des voies publiques, des emplacements d'établissements communautaires à venir et des dimensions de chaque lopin individuel, pour permettre de déterminer plus tard la fourniture des services et le droit des occupants à une habitation permanente. Les quartiers de "squatters" ont collaboré avec enthousiasme au "re-blocking," bien que certaines

sections s'en soient trouvées démantelées. Dans l'ensemble, les quartiers sont demeurés intacts, quoique les services publics essentiels aient forcé un certain déplacement.

Dans le cas du projet tunisien de Mellassine, subventionné par l'AID, les services sociaux et les activités visant à stimuler l'effort d'entreprise se trouvent intégrés dans l'aménagement du quartier. Les programmes de santé pour les mères et leurs enfants, l'apport de renseignements sur la nutrition, la formation professionnelle ou l'instruction élémentaire ainsi que l'aide technique rattachée aux prêts consentis aux petites entreprises sont des exemples d'efforts supplémentaires mis sur pied dans le cadre de ce projet.

Certains projets à Lima, au Pérou, incorporent la construction de salles de classe et de lavabos dans les écoles par la communauté (autrement dit, les habitants d'un quartier donné se chargent de la construction avec les matériaux fournis par l'administration ou des donateurs). Les services auxiliaires du Ministère de l'Agriculture offrent aux habitants des plantes et des conseils sur le reboisement et sur l'élevage de petit bétail pour supplémenter leur nourriture.

L'une des composantes majeures d'un projet d'aménagement peut consister en des prêts à long terme visant à l'amélioration des résidences, et à bas taux d'intérêt. Ces prêts accroissent la capacité et le désir qu'ont les bénéficiaires d'améliorer leurs habitations en même temps que peut l'être le quartier. L'AID fait un effort particulier pour offrir des prêts destinés à l'amélioration du domicile dans les quartiers où location et accession à la propriété existent déjà ou bien font partie de l'objectif du projet.

Les trames d'accueil sur des terrains voisins peuvent être prévues de concert avec l'amélioration du quartier. Ces projets visent souvent spécifiquement à subvenir aux besoins des familles qui décident de ce réinstaller hors du quartier ou qui sont forcées de déménager quand les limites du lotissement sont redéfinies ou quand l'infrastructure est aménagée, ainsi qu'il s'est produit à Tondo.

Dans certains espaces aménagés -- en particulier à Djakarta -- l'amélioration a diminué le surpeuplement des quartiers à forte densité de population. Au contraire, un des buts principaux inscrits dans le projet d'Abobo Gare en Côte d'Ivoire (entrepris avec l'aide de l'agence) est d'augmenter la densité de la population dans un quartier où les habitations sont très mal desservies et dispersées. Dans ce cas, une plus forte densité accroît le nombre des unités de logement disponibles à des locataires économiquement faibles, et en plus permet à de nombreux propriétaires de transformer des unités à un étage en appartements à plusieurs étages, leur garantissant un revenu supérieur qui peut être taxé pour aider à défrayer le coût de l'installation des services publics.

Même si la gamme et la variété des composantes regroupées par les projets d'aménagement peuvent être vastes, au coeur de chaque programme à l'échelle naionale se trouve l'objectif fondamental de rattraper le retard pris dans l'installation d'une infrastructure de base pour satisfaire aux besoins de l'expansion urbaine.

En moins de dix ans, près des deux tiers des bidonvilles de Djakarta (où habite 80% de la population de la ville) ont été améliorés grâce à la fourniture de services essentiels. Depuis le début des années soixante, plus de 300 "pueblos

jovenes" (villes jeunes, nom donné aux espaces "squatter") de Lima (au Pérou) ont été incluses dans un grand programme d'aménagement visant à y installer une infrastructure de base. Les bénéfices qui découlent du programme d'aménagement au Honduras (un autre effort recevant l'assistance de l'AID) affecteront 100,000 personnes au total -- soit 13% des habitants des deux principales ville du pays. En 1981, le nombre global de lotissements devant bénéficier de l'engagement à aménager l'habitat au Botswana a été estimé à près de 30 pour cent de la demande de logements dans ce pays pour la dernière décennie. La Thaïlande, encouragée par le succès de ses premiers projets d'aménagement, a donné la priorité à l'aménagement des quartiers de Bangkok. Il est prévu d'aménager en cinq ans des quartiers contenant 30,000 logements.

CADRE ET JUSTIFICATION

Le Cadre

Le but principal de la politique du logement et des programmes qui en découlent est d'améliorer les conditions de vie du plus grand nombre. Quelle que soit l'interprétation que l'on donne à cette ambition, elle signifie, essentiellement, l'augmentation du nombre d'unités de logement acceptables situés dans des milieux d'habitation convenables.

De nos jours, l'expansion urbaine a dans presque tous les pays en voie de développement dépassé la capacité du secteur officiel à construire des logements urbains avec l'infrastructure qui doit les accompagner. Ce problème est caractéristique du monde en voie de développement. La migration des campagnes vers les villes, d'une part, et l'augmentation naturelle de la population des villes ont gonflé la demande. Les revenus sont faibles et les ménages économiquement faibles abondent.

La pléthore de difficultés est maintenant familière: l'ensemble du système de fourniture des logements urbains est incapable de fonctionner à l'échelle et au rythme de vitesse devenus nécessaires, ou à un prix abordable à ces nombreux nouveaux ménages urbains. Les réglements et les normes contribuent à l'inflation des frais. Les logements subventionnés destinés à des groupes particuliers absorbent les ressources libérées par les programmes administratifs bien avant qu'une fraction au plus des besoins nationaux aient été satisfaits. Les questions de spéculation foncière, de coût, de disponibilité et de conditions d'habitation permanente ajoutent à la liste des difficultés.

Bien évidemment, les résultats sont visibles presque partout: certaines familles subviennent à leurs propres besoins comme elles peuvent -- entassées dans des constructions surannées et délabrées, prévues pour un bien moindre nombre; d'autres s'installent en "squatters" dans la périphérie des villes ou dans des enclaves de terrains sans grande valeur parmi les sections construites des villes. Les familles érigent, pêle-mêle, des taudis faits de n'importe quels matériaux leur tombant sous la main. Ces zones sont généralement dépourvues de moyens sanitaires appropriés ou de sources accessibles d'eau potable, ou bien, là où cette infrastructure essentielle est en place, les capacités des systèmes sont gravement saturées.

Les quartiers de "squatters," parfois, révèlent un haut degré d'organisation, où les membres de la communauté s'assistent mutuellement. Quelquefois il ne s'agit pas de groupes de "squatters," mais plutôt de quartiers établis sur des terrains loués ou occupés par les propriétaires, de qualité inférieure et illégaux surtout du fait qu'ils ne sont pas desservis par les lignes d'eau et d'égouts municipales.

Ces diverses formes de regroupements résidentiels, en tant que solutions au problème de l'obtention d'un logement, révèlent les moyens et l'énergie extraordinaire dont sont capables ceux qui les ont engendrés.

Malheureusement, ils présentent aussi de très graves problèmes d'hygiène public -- non seulement pour les habitants mais pour l'ensemble de la communauté.

Même si les habitants des quartiers dépourvus souffrent le plus des conditions misérables qui caractérisent leur milieu résidentiel, la santé et

la sécurité générales sont menacées par les immondices non-traités qui excèdent la capacité de canalisations d'égouts trop étroites, par les moustiques se reproduisant dans des cloaques où les eaux s'accumulent, par les amas d'ordures ou par les odeurs âcres provenant de l'incinération en plein air des détritus, et par les ravins qu'a creusés l'érosion d'années de pluies violentes.

Devant ces difficultés, les gouvernements avaient d'abord mis sur pied une stratégie consistant souvent à démolir ces regroupements résidentiels misérables et à les remplacer par des logements "convenables." Les résultats de cette politique ont été partout décevants. Un faible pourcentage seulement des habitants de ces quartiers dégagés pouvaient être relogés. La plupart de ceux qui avaient été déracinés ajoutaient au surpeuplement d'autres quartiers également pauvres, ou bien ils s'installaient dans d'autres espaces à la marge des villes, qu'ils transformaient en quartiers de "squatters." Le tissu social de communautés qui s'étaient développées au cours de vingt à trente années parfois, s'en trouvait déchiré, et il ne restait plus rien du produit des efforts entrepris par denombreux ménages ni de leurs investissements, substantiels dans leur totalité quoique modestes séparément.

La politique de démolition suivie de reconstruction, bien qu'elle ait été entreprise dans une intention progressiste, a eu l'effet d'un retour en arrière. Les tentatives de destruction suivie de relogement aux Philippines, en Tanzanie, au Brésil, au Kénya, en Inde et dans d'autres pays durant les années passées, n'ont ni ajouté au nombre d'habitations ni découragé la formation et la croissance de colonies de "squatters."

La quantité de ménages ayant effectivement bénéficié de ces travaux est faible si on la

compare au nombre de ceux qui n'en ont tiré aucun avantage et dont les conditions de vie, en vérité, ont pu empirer. Des manifestations politiques ont souvent fait suite à ces tentatives de démolition et de relogement. La peur d'une montée de la contestation si cette politique continuait, est l'une des principales raisons pour lesquelles on a, dans l'ensemble, abandonné cette pratique.

Il est clair que l'on doit revoir la manière dont sont traités ces quartiers marginaux.

La Justification

Le besoin d'une politique et d'une action inspirées par plusieurs considérations fondamentales ressort d'évaluations réalistes de la situation du logement dans son ensemble. Les programmes d'aménagement constituent une stratégie logique qui répond à ces considérations:

1. De plus grands efforts sont requis dans le domaine du logement pour servir les ménages qui bénéficient le moins des programmes de construction actuels, c'est-à-dire, ces gens que les circonstances ont poussé à s'installer dans des endroits marginaux et qui se trouvent, pour la plupart, au bas de l'échelle des revenus.

2. Pour promouvoir l'hygiène dans l'environnement, l'ordre public et une communauté stable, il faut prendre des mesures à même d'apporter des avantages réels à un grand nombre de ménages dans des délais réduits.

3. Il est impossible de maintenir un niveau très élevé de subventions au logement. Il vaut mieux répartir les ressources disponibles en offrant une aide limitée à un plus grand nombre de ménages, que des types de logements plus avancés à un relativement petit nombre. En fait, il est

préférable de concevoir des projets permettant le recyclage des ressources d'investissement. Si les ménages bénéficiaires paient les avantages qu'ils reçoivent, même en sommes réduites sur des périodes étendues, les fonds destinés aux programmes de logement pourront être renfloués et réinverstis au profit d'autres ménages.

4. Le gouvernement ne peut pas tout faire. Il faudrait faire appel, autant que possible, aux ressources privées ainsi qu'à celles de chaque ménage. Les organisations communautaires en place devraient également jouer un rôle dans cette entreprise.

5. Il faut fournir des habitations convenables à partir de celles qui existent déjà. Il faut trouver une alternative à la démolition de quartiers et au relogement des habitants comme s'ils étaient les morceaux d'un puzzle. La gêne personnelle et les perturbations sociales qui découlent de cette politique -- comme les pertes de temps, de capitaux, et de ressources administratives -- représentent un coût insupportable à longue échéance.

6. La qualité médiocre des logements et le manque de services publics constituent les symptômes les plus évidents de difficultés économiques et sociales qui affectent les quartiers marginaux. L'amélioration de l'environnement pourrait faciliter l'introduction de services sociaux et d'aide au développement économique, partie d'efforts plus généraux pour combattre la pauvreté urbaine et la misère.

Les programmes d'aménagement ont cependant parfois rencontré certaine résistance. En fait, la notion d'aménagement de l'habitat a souvent prêté à de violentes controverses. Il y a des ministres qui soutiennent que ce genre d'amélioration

perpétue les bidonvilles et encourage le "squatting" et que les programmes subentionnés par le gouvernement devraient répondre aux plus hautes aspirations de la population. Les critiques des programmes d'aménagement peuvent estimer que le recouvrement des coûts est politiquement impossible, ou bien inconsistant d'un point de vue idéologique et, au mieux, très difficule à réaliser. Ils peuvent se reférer à usages économiquement plus productifs de parcelles de terrain dans le centre-ville et occupées par des groupes marginaux. Là où la présence des "squatters" occupent des terrains dont le gouvernement est propriétaire, on a posé la question des divers intérêts qu'a le public à l'utilisation de ces terrains; et lorsqu'il s'agit de terrains appartenant à des intérêts privés, il y a la question d'un dédommagement adéquat des propriétaires fonciers.

Dans beaucoup de cas, l'état du site rend coûteuse l'installation d'une infrastructure. Les colonies se trouvent souvent en des endroits qui sont soumis à des dangers d'ordre géophysique -- glissements de terrain, séismes, ou inondations sévères. En vérité, l'aménagement n'est pas toujoours la meilleurs manière de traiter la question des colonies marginales. Certains même parmi ceux qui reconnaissent la justification sur laquelle repose l'aménagement de l'habitat, ne croient pas que ce soit une bonne politique à long terme pour répondre à la croissance urbaine. Ils préfèrent une action gouvernementale visant à la planification et à la mise en vente de terraint vierges à fin de développement résidentiel en des lieux offrant des possibilités d'emploi. Il faut les persuader que l'aménagement de l'habitat est souvent compatible avec cet objectif.

Bon nombre de ces réserves sont convaincantes. Et on peut comprendre pourquoi il est

difficile à certains officiels de s'accomoder de solutions, qui, pensent-ils, vont à l'encontre de leur système de valeurs.

Si pourtant l'amélioration de l'habitat doit devenir une politique nationale, il faut analyser les facteurs qui favorisent l'aménagement et comparer coûts et bénéfices, ainsi que les délais et les effets à anticiper, avec ceux qui caractérisent les autres méthodes possibles. Les opinions changent quand on constate que l'aménagement de l'habitat est plus efficace compte tenu de l'argent dépensé, plus aisément réalisable, ou plus directement avantageux pour certains segments du groupe visé.

Les pays qui ont fait l'épreuve de l'aménagement de l'habitat et qui en ont fait une composante principale de la politique de développement du logement et de l'urbainisme, témoigneront en sa faveur.

ASPECTS PRATIQUES DE L'AMENAGEMENT DE L'HABITAT

Engagement initial

Il existe de multiples raisons pour lesquelles les pays décident de faire de l'aménagement de l'habitat et une composante de leurs stratégies concernant le logement. Par exemple, de fortes pressions peuvent être appliquées par des quartiers en mal d'amélioration. Parfois, des engagements sont pris de répartir les fonds disponibles pour le logement entre les projets de constructions nouvelles et ceux visant à l'amélioration d'espaces résidentiels qui existent déjà. De temps à autre, les autorités admettent que la construction de nouveaux logements subventionnés n'aura pas l'effet escompté, parce que les ressources sont insuffisantes. Dans certains pays, les autorités responsables du logement ont eu du mal à trouver des emplacements bien situés pour permettre la construction de nouveaux logements en nombres suffisants même lorsque les fonds sont disponibles.

Quelque soutien sur lequel ils puissent compter, les gouvernements ont tout intérêt à évaluer le coût de leur stratégie pour le logement avant de lancer un programme d'aménagement de l'habitat. L'analyse des coûts permet de considérer diverses solutions en matière de logement ainsi que leur prix au vu des données concernant la répartition du revenu des ménages et des estimations de ce qu'ils peuvent payer en fonction des différences dans leurs revenus. Compte tenu des présomptions concernant les conditions de crédit et le pourcentage du revenu familial que peut dépenser un ménage pour se loger, les études de coût peuvent indiquer quelles solutions allant de différents types de nouveaux logements à rien du tout, en passant par l'aménagement de l'habitat -- les ménages peuvent adopter selon leur niveau de revenu

et leur situation géographique, avant de considérer aucune subvention.

On trouvera un exemple de proposition fondée sur l'étude des coûts dans l'Annexe A (dans ce cas particulier, le document a été proposé par l'AID pour le Swaziland). Cet exemple donne une vue perspective de l'échelle des bénéfices qu'il est possible d'obtenir par l'aménagement de l'habitat (en fonction du nombre de gens dont les conditions de vie seront touchées). D'autre part, cet exemple permet de comparer les frais d'aménagement de l'habitat à ceux occasionnés par d'autres méthodes (en fonction, par exemple, des trames d'accueil, et de la construction d'un minimum d'unités d'habitation) qui peuvent légitimement faire partie d'une stratégie du logement dans un pays donné.

D'autres études préliminaires devraient aussi être effectuées avant de définir les emplacements exacts et les types d'activité qui vont permettre l'aménagement de l'habitat:

- diagnostic de l'étendue et de la diversité de l'infrastructure et des services nécessaires à l'obtention d'un niveau d'existence tolérable;

- évaluation des prérogatives des habitants des quartiers marginaux (propriétaires, locataires, "squatters") ainsi que des obstacles éventuels à franchir avant d'accorder aux résidents un droit d'habitation permanent et

- identification des organismes (publics et privés) responsables de fournir services et installations.

Enfin, il faudrait faire un inventaire des ressources disponibles pour accomplir un effort

considérable et soutenu d'aménagement de l'habitat, compte tenu de ce qu'un programme pilote devrait être conçu de telle façon que le pays puisse le répéter. Il en va ainsi des critères de main-d'oeuvre et de capacité administrative comme des exigences d'investissement.

Il faudrait procéder aux estimations suivantes:

- fonds disponibles pour couvrir les frais d'investissement et généraux à obtenir d'institutions nationales et d'agences de prêt étrangères;

- ressources que possèdent les bénéficiaires eux-mêmes, c'est-à-dire, dans quelle proportion peut on s'atteindre à recouvrer les coûts et quel système peut être mis en place pour percevoir ces paiements de façon régulière, quelque modeste que soit leur montant;

- capacités des institutions qui joueraient un rôle important au niveau de la mise en oeuvre; et

- montant des subventions, s'il y a lieu, rendues inévitables si tous les bénéficiaires désignés doivent être servis.

La tentation existe, quand les ressources externes paraissent disponibles et l'aide technique est présente, de formuler un programme pilote trop ambitieux pour une exécution ultérieure, lorsqu'on manque de tels renseignements.

Le Choix Du Site

Les considérations politiques comptent pour beaucoup dans le choix du site ou des sites où l'on va procéder à l'aménagement de l'habitat, surtout

quand il s'agit du projet pilote. Cependant, il est très utile d'établir des critères justifiant le choix du site pour exercer quelque contrôle sur les décisions d'order politique. L'emplacement où va avoir lieu le projet, les prérogatives résidentielles et le revenu des habitants, et l'homogénéité des organisations communautaires locales sont tous importants au succès du projet.

Les considérations de base sont les suiantes:

- Compte tenu de l'ensemble du développement urbain et des usages que l'on a faits des terrains avoisinants, les sites devraient constituer de bons emplacements résidentiels pour le groupe en question, permettent la desserte par les transports publics, et l'accès aux lieux de travail, établissements communautaires et aires commerciales.

- Les sites qui sont exposés à fréquentes inondations, coulées de boue, séismes ou autres dangers géophysiques ne conviennent pas à l'installation de colonies permanentes et ne devraient pas être désignés pour l'aménagement de l'habitat, à moins qu'aucun autre choix n'existe et que des mesures compensatoires puissent être comprises dans le plan d'aménagement. D'autres conditions rendant coûteuse la mise en place de l'infrastructure, comme par exemple des pentes de forte inclinaison, des rochers sous-jacents, et des sols instables, ne devraient cependant pas constituer la seule raison d'exclure du traitement d'amélioration un autre site par ailleurs convenable. Dans certaines villes, les colonies irrégulières n'ont pas d'autre choix que ce genre de site.

- Les frais d'infrastructure hors chantier devraient être réduits par le choix de sites aussi près que possible des principales installations infrastructurelles en place (c'est-à-dire canalisations d'eau, d'égouts, routes). En supposant que ces systèmes aient une capacité supplémentaire, les communautés avoisinantes ont droit à la priorité sur des quartiers plus éloignés où un onéreux prolongement de ces installations serait nécessaire avant que tout travail puisse être entrepris.

- Les droits respectifs des résidents à l'habitation sont importants. Que les habitants soient "squatters," propriétaires, locataires ou un mélange de ces possibilités, le succès d'une telle entreprise dépend essentiellement de la propriétaires fonciers (que ce soit l'Etat ou le secteur privé) de collaborer à la régularisation de la situation des habitants. Les sites où la plupart des bénéficiaires sont locataires posent des problèmes particuliers pour la mise en oeuvre et le recouvrement des coûts. Lorsque le site du projet est nationalisé depuis un certain temps ou a été acheté par le gouvernement spécifiquement pour la mise en oeuvre de ce projet, il peut être plus facile d'accorder aux résidents un droit d'habitation permanent. Les questions à résoudre ne sont pas toujours aussi clairement définies. Toutefois, il est très préférable d'en avoir conscience et d'y réfléchir à l'avance afin de pouvoir en prendre la mesure quand elles se posent durant la mise en oeuvre du projet.

- Une communauté unie ou une organisation communautaire qui comprend et qui désire l'amélioration du quartier, étant capable de l'appuyer et s'y engageant, représente l'un des facteurs les plus importants. S'il n'existe pas au préalable de pareille organisation, la première tâche du projet pourrait bien être d'en encourager la constitution.

La Corée a établi des critères spécifiques ci-dessous pour la désignation des sites dans le cadre de son programme d'aménagement de l'habitat:

- Au moins 70 pour cent de la terre devrait appartenir à l'Etat. Dans le cas de propriété privée, une taxe devrait être perçue sur des parcelles pour recouvrer le coût d'amélioration de l'infrastructure.

- Les améliorations apportées à l'infrastructure ne pouvaient pas exiger la destruction de plus de 15 pour cent des unités de logement existant déjà dans le quartier.

- Les habitations de remplacement (hormis celles destinées au relogement des ménages déplacés par les améliorations à l'infrastructure) ne devraient pas dépaser 10 pour cent du reste des unités.

- Les améliorations à apporter à l'infrastructure hors chantier ne devraient pas dépasser 5 pour cent du coût total d'installation de l'infrastructure pour l'aménagement du quartier.

- Sur la base de recensements socio-économiques préliminaires, au moins 90 pour

cent des ménages du quartier devraient avoir un revenu inférieur à la médiane pour la ville.

- Les frais d'amélioration apportés à l'infrastructure devraient être recouvrés par la vente de terrains à des prix permettant à 90 pour cent au moins des ménages habitant le quartier de pouvoir acheter les lotissements qu'ils occupaient. Les revenus de ces ventes à la municipalité devaient constituer la base du recensement des emprunts obtenus pour financer l'infrastructure.

Le programme coréen pour l'amélioration des colonies de "squatters" a été à éxécution dans le cadre d'un programme d'aménagement du territoire à l'échelle nationale, et d'une politique du logement donnant priorité à la construction d'appartements destinés à être occupés par plusieurs familles, dans des gratte-ciel à forte densité d'habitation, afin de parvenir à l'utilisation la plus intensive des terrains urbains. La politique d'aménagement de l'habitat a été appliquée dans des enclaves où il est apparu que tout délogement à fin de ces transformations ne serrait faisable ni d'un point de vue polituque ni d'un point de vue social.

En guise de contraste, au Pérou, il y a vingt ans, le gouvernement a fait de l'aménagement de l'habitat une composante principale de sa politique du logement. Le programme d'amélioration mis sur pied par ce pays pour les "pueblos joveneset pareilles zones" affecte plusieurs types de colonies irrégulières: enclaves délabrées au milieu de projets de développement au centre-ville; invasion de "squatters" dans la périphérie urbaine; et espaces qui avaient été réservés comme abri temporaire pour les victmes de catastrophes naturelles mais dont l'affectation est devenue

permanente. Les quartiers qui ont été exclus de toute considération dans le cadre du programme d'aménagement de l'habitat sont ceux qui sont exposés à de graves dangers géophysiques. La plupart des nouvelles colonies marginales ("invasions") qui se sont formées depuis la promulgation du programme d'aménagement ne sont pas officiellement reconnues. Par conséquent, elles ne peuvent pas à l'heure actuelle être incluses dans le programme.

L'existence au Pérou d'organisations communautaires qui sont à même de promouvoir la participation des habitants constitue un facteur essentiel du traitement prioritaire de quartiers particuliers là où le programme d'aménagement de l'habitat est financé avec l'aide de l'AID. Les organisations communautaires ont joué un rôle indispensable en encourageant la participation des habitants des quartiers au raccordement de leurs maisons avec le système infrastructurel et en obtenant leur engagement à payer ce nouveau service.

Le recouvrement éventuel des coûts a aussi été déterminant pour le choix d'un site en Côte d'Ivoire. Abobo Gare, le principal projet subventionné par l'AID à Abidjan, occupe pour sa plus grande partie des terres appartenant à des gens dont le titre de propriété peut ainsément être documenté. La plupart des milliers d'habitants qui s'y trouvent sont locataires. Ils le resteront après l'achèvement des travaux d'aménagement, mais les propriétaires seront imposés pour recouvrer les frais d'amélioration.

Planification Et Elaboration Des Projets

L'aménagement de l'habitat est une activité extrêmement complexe, qui doit être méticuleusement organisée. A beaucoup d'égards, cette entreprise est beaucoup plus complexe que celle de construire

de nouvelles unités de logement dans de nouveaux quartiers situés sur des terrains vierges. Les composantes et la chronologie d'un projet d'aménagement de l'habitat doivent être mises au point bien à l'avance, et le soutien de la part de la communauté est singulièrement important. Il y a deux étapes fondamentales: l'étude initiale des conditions physiques et sociales et l'élaboration du projet.

Les études

La première chose essentielle est une série d'études méticuleuses et complètes de l'aspect physique du site. Le quartier doit être cartographié et ses caractéristiques démarquées: topographie, logements déjà en place et leur état, et services publics disponibles. Un lever par photographie aérienne, complémenté par un examen détaillé sur le terrain, constitue la méthode habituelle de relèvement et d'analyse. L'annexe B est un exemple des types d'études physiques requis pour une aire d'aménagement en Turquie.

L'analysis socio-économique de la population du quartier est également critique. La plupart des pays, aujourd'hui, ont à leur disposition des équipes d'enquêteurs (fournis par les universités, des groupes d'expert-conseils ou des groupes spéciaux au sein de l'agence chargée du programme d'aménagement de l'habitat) qui peuvent élaborer et exécuter cette analyse. Il est important d'avoir recours à ces équipes locales du fait de leur capacité à communiquer avec les habitants des quartiers. Les questions qui doivent être posées touchent souvent des cordes sensibles, et il faut absolument que les enquêteurs inspirent confiance.

Il faut s'enquérir des éléments suivants:

- nombre d'habitants et consitutions des ménages

- propriété des terres et droits d'habitation

- activité économique de tous les membres du ménage et revenu de toutes origines, y compris le paiement du loyer par les locataires

- dépenses actuelles pour l'habitation et les services associés, y compris la location d'unités de logement ou du terrain, d'autres charges ou impôts sur la propriété s'il y a lieu, dépenses pour l'eau, l'électricité, le ramassage des ordures ou autres services

- investissements effectués par les habitants dans leurs logements et lotissements actuels, y compris matériaux de construction et heures de travail

- désir et volonté des ménages de payer les améliorations à l'infrastructure (par exemple, le raccord à un égout municipal)

- désir et volunté des ménages d'améliorer ou agrandir leurs logements

- difficultés envisagées dans le quartier et préférences des habitants quant à l'ordre des priorités du projet.

Si cela est possible, ce sondage devrait donner aux habitants une idée des genres d'améliorations que pourraient leur procurer des sommes particulières ainsi que des choix à faire.

Les habitants d'un quartier en voie d'aménagement devraient avoir autant de liberté que possible pour choisir entre plusieurs composantes du projet, en tenant compte des compromis budgétaires qui s'imposent. Par exemple, dans de nombreuses "pueblos jovenes," les habitants ont préféré avoir l'électricité et des lampadaires plutôt que l'installation de conduites d'eau approvisionnant chaque domicile séparément. Ils soutenaient que "même si l'eau que l'on achète aux marchands itinérants coûte plus cher que l'eau canalisée, l'électricité ne peut pas être apportée par camion dans nos quartiers." Donc, ils ont préféré avoir l'électricité.

Ces éléments d'analyse sont importants, tant pour l'élaboration du projet que pour contrôler et évaluer l'effet à long terme du projet pour ce qui est du changement qu'il devait apporter.

Le manque de tels éléments risque d'affecter la réussite du projet. Dans un pays d'Amérique latine, les premiers projets d'aménagement ont été rejetés par les habitants des sites choisis quand on leur présenté des plans déjà en cours d'exécution en leur disant ce que l'on avait décidé pour eux et combien ils allaient payer. Dans un autre pays, on a calculé les coûts de production approximativement dans les analyses préliminaires de planification du projet et déterminé "à vue de nez" le pourcentage de leur revenu que les ménages pourraient consacrer au logement. Plus tard, tandis que le projet était près d'être achevé, une meilleure compréhension des conditions prévalant dans le marché de l'immobilier a entraîné une modification de l'agencement du projet.

Même si certains changements sont généralement de rigeur afin de s'adapter à des circonstances imprévues, l'expérience démontre qu'il est plus facile d'atteindre l'objectif du projet quand on

dispose de données plus précises sur le groupe des bénéficiaires (y compris leur point de vue) au stade de la planification, et quand l'estimation des coûts est plus exact aussi.

En Corée, par exemple, on a tenu compte des effets de l'inflation pour la période de la mise en oeuvre du projet ainsi que des projections de revenus pour le groupe de ménages qui seraient servis par le projet.

Il faudrait pouvoir reconnaître l'effet de toutes les dépenses qui font partie intégrale même des solutions les plus modestes au problème du logement, sur le budget des ménages. Ces dépenses incluent le cumul des charges municipales ou d'utilisation des services publics et des surcharges imposées pour financer les améliorations de l'infrastructure, les investissements pour l'amélioration des habitations, plus l'intérêt et, éventuellement, les frais d'assurance encourus dans le financement de ces améliorations par des prêts.

Deux ans après l'installation d'un nouveau système d'égouts dans le cadre d'un projet subventionné par l'AID au Panama, pas plus de 60 pour cent des ménages ayant accès aux égouts y avaient raccordé leurs habitations. Pour beaucoup, le coût d'installer la plomberie à domicile était très excessif. Ceux des ménages qui avaient raccordé leur maison au système d'égouts sans trop attendre l'ont souvent fait grâce à leurs économies ou peut-être par suite d'un héritage. Il n'était pas possible de savoir dans quelle mesure les ménages associés au projet disposaient de telles ressources en se fondant sur les premières estimations générales des revenus salariaux. Il n'était pas plus possible de juger de la disposition de ménages à assumer des frais de logement supplémentaires même quand on leur a expliqué quels avantages découleraient de l'amélioration pour ce qui est du

droit à l'habitation et des services à des prix (théoriquement) abordables.

L'élaboration du projet

Après l'analyse des renseignements contenus dans ces études préliminaires, on prépare une proposition de plan. Ce faisant, il faut reconnaître que l'aménagement de l'habitat prend du temps et sous-entend une série d'actions se succédant de façon ordonée. Une suite d'étapes indiquant les mesures de mise en oeuvre devrait être illustrée par un plan physique du quartier à aménager. (L'omission d'une telle procédure est la cause de difficultés affectant le projet de Mellaissine en Tunisie.)

Lors de la préparation du plan d'amélioration, il vaut mieux présenter les aspects physiques de manière aussi élémentaire et simple que possible, même s'ils se limitent à une infrastructure de base (eau courante, systèmes d'hygiène, meilleures voies d'accès, et drainage). Mis à part les considérations de coût, les architectes du projet doivent se rendre compte de ce que les modalités administratives sont nouvelles et mal connues, situation suffisamment complexe sans que viennent s'y ajouter de problèmes de coordination. Les éléments les plus compliqués d'un projet à l'ébauche, par exemple, les services de développement économique et social ainsi que le relogement des ménages, devraient être analysés au moment de la planification et leur financement et mise en oeuvre déterminés à ce premier stade.

Il importe avant tout de ne faire aux habitants du quartier à aménager aucune promesse qui ne puisse être satisfaite. Il ne faut pas que les gens aient à subir les conséquences de promesses non tenues.

En même temps, il faudrait aider les habitants à comprendre l'importance qu'ont leurs paiements dans le cadre du projet, ce que ces paiements représentent et quelles seront les pénalités en cas de non-paiement. Par exemple, les familles ne devraient pas être amenées à croire que leur paiement des charges mensuelles va leur donner un titre d'habitation permanent (comme c'est arrivé dans des projets au Botswana, si en fait ça n'est pas le cas.

La responsabilité incombe au gouvernement de mettre en place des mécanismes de mise en oeuvre du projet d'aménagement en sorte que les résultats répondent aux promesses.

Le recouvrement des coûts

Pour que l'aménagement de l'habitat s'avère à long terme un moyen efficace de résoudre les problèmes de logement d'une grande partie de la population, des mesures permettant de recouvrer des coûts, doivent être des l'abord intégrées aux projets. Pratiquement, en échange de services municipaux fiables, les gens doivent payer quelque chose, sinon le montant global. En général, lorsqu'il a été difficile de recouvrer les coûts, la cause n'en a pas été l'incapacité des bénéficiaires à payer. Dans certains cas, les habitants n'ont pas très bien compris ce qu'on attendait d'eux et le rapport entre leurs paiements et les bénéfices associés au projet. Parfois ces paiements supposaient, croyaient-ils, la fourniture de certains services, et lorsqu'ils n'ont pas reçu les services attendus, les résidents du quartier ont cessé de payer.

Les questions associées au recouvrement des coûts ont présenté des problèmes particuliers au Costa Rica, où le programme d'aménagement envisagé n'a jamais été mis en oeuvre. Il y a avait d'abord

la complexité de l'impôt sur la valorisation. Une plus sérieuse difficulté est venue du sentiment des autorités que les pauvres ne voudraient pas assumer la part entière des coûts d'aménagement de leurs quartiers alors que les habitants jouissant d'un revenu moyen ou supérieur dans d'autres communautés n'avaient pas à payer de telles charges. Manifestement, la question d'une imposition équitable des charges ou de l'impôt est cruciale au succès des programmmes de recouvrement des coûts de services urbains essentiels, surtout quand on a affaire à des ménages à faible revenu.

Pour parvenir à recouvrer les coûts, il faut plus toutefois qu'un système équitable. Les autorités compétentes doivent tenir des registres précis, à jour, et assumer la pleine responsabilité de recettes efficaces. Il faut être disposé à imposer des pénalités et à prendre d'autres mesures en cas de non-paiement. Si l'eau courante ou l'électricité est coupée pour non-paiement, les obligations des uns et des autres deviennent immédiatement claires.

Il existe de nombreux systèmes de recouvrement des coûts, parmi lesquels:

- dans plusieurs projets péruviens subventionnés par l'AID, une banque du logement consent des prêts à des sociétés de services publics para-étatiques (eau courante/égouts et électricité) pour qu'elles puissent poser les lignes de distribution dans les quartiers à aménager. Les frais de l'amélioration apportée au capital sont recouvrés en augmentant la note d'eau et d'électricité des bénéficiaires. Le non-paiement entraîne la coupure des services au client. La cession d'un titre d'habitation permanent n'a souvent lieu qu'ultérieurement. Par sonséquent, la municipalité a préféré attendre avant d'imposer les lotissements et elle n'est pas encore en mesure de recouvrer le

coût d'améliorer ses propres services comme le rammassage des ordures et l'installation de parcs et aires de récréation dans les quartiers en cours d'aménagement.

- En Côte d'Ivoire, le recouvrement des coûts du projet subventionné par l'AID doit être effectué au moyen d'un impôt sur les plus-values, prélevé sur les propriétaires. On s'attend à ce qu'ils fassent payer la différence aux locataires en augmentant leur loyer. Un accroissement de la densité de population dans ces quartiers rénovés contribuera à répartir le coût d'améliorer l'infrastructure parmi un plus grand nombre d'unités de logement.

- En Corée, la vente de lotissements aux ménages qui les occupent constitue le moyen par lequel les municipalités défraient le coût des améliorations dans le cadre du programme d'aménagement subventionné par l'AID. En fait, la ville finance la difference entre le prix du terrain et le prêt d'installation de l'infrastructure.

- On encourage les villes à fixer le prix des lotissements aussi près que possible des valeurs du marché, tout en restant dans une marge abordable aux habitants du quartier. On espère ainsi empêcher la spéculation et continuer le renouvellement d'une source de fonds qui serviront aux efforts d'amélioration à venir.

- Au Botswana, dans le cas de l'ancien Naledi et d'autres projets d'aménagement, les municipalités ont reconnu le droit d'habitation sous la forme de "certificats de logement" plutôt que par cession de la propriété. Des mensualités pour "charges de service" sont exigées pour recouvrer le coût d'installation de l'infrastructure, de la consommation d'eau rpovenant de colonnes d'alimentation communes, du ramassage des ordures et des

lampadaires là où il y en a. On ne trouve pas encore des prêts à l'amélioration des logements car les établissements de prêt ne reconnaissent pas le certificat comme suffisant pour obtenir une hypothèque. Cependant, de nombreux ménages ont recouru à leurs économies ou à d'autres sources de financement pour faire des améliorations à leur logement.

- Au Honduras, c'est une question de principe que chaque bénéficiaire paye quelque chose en échange de l'amélioration des services urbains, même s'il ne peut pas payer sa part entière. Pour les projets d'aménagement subventionnés par l'AID, c'est en fonction d'évaluations de la valorisation que Tegucigalpa recouvre les coûts de l'amélioration des services d'eau courante, d'égouts, et d'électricité. Les évaluations peuvent être effectuées sur la base d'une part entière, mais les modalités de paiement sont adaptées aux moyens des ménages. Dans des cas particuliers d'extrême misère, on accorde une exemption temporaire. Pour les ménages au bas de l'échelle des revenus, les obligations fiscales sont en partie subventionnées par un fonds municipal renouvelable. Des billets à ordre sont signés par les bénéficiaires à titre individuel et par l'organisation communautaire locale à titre collectif. Ce plan est détaillé dans l'Annexe C.

- A San Pedro Sula où la municipalité elle-même fournit l'eau et le service des égouts, le coût de ces aménagements est amorti par le biais d'une plus-value sur les factures mensuelles des usagers.

La mise en oeuvre

Un autre très sérieux problème, le recouvrement des coûts vient de la difficulté de coordonner les efforts des agences gouvernementales et

paraétatiques qui sont chargées des divers éléments d'un projet d'aménagement de l'habitat. La structure administrative n'est simplement pas faîte pour mener facilement un programme de réparation de l'habitat et d'assistance socio-économique qui exige une coordination étroite entre plusieurs institutions. Malheureusement, il n'y a pas de règle générale qui garantisse la facilité de la mise en oeuvre; cependant, une planification rigoureuse et prévoyante peut aider à parer à d'éventuels problèmes avant qu'ils ne se manifestent. L'établissment de communications entre tous les intéressés -- propriétaires fonciers, habitants du quartier et officiels responsables -- ainsi que des modalités pour résoudre les conflits ne les empêhera peut-être pas tous de se produire, mais fournira un moyen de les résoudre plus facilement, en évitant de trop faire souffrir l'exécution du projet. Chaque société se doit de concevoir des procédures adaptées à la structure de ses propres institutions et à sa culture.

L'exemple de Mellassine en Tunisie que nous allons decrire ici montre quelle difficulté d'agencement on peut rencontrer lorsque la principale agence de mise en oeuvre (la Municipalité) manque d'influence pour ordonner les priorités d'agences gouvernementales qui doivent faire des contributions complémentaires et majeures.

Il se pose d'autres problèmes, cependant, lorsque la responsabilité de mise en oeuvre est attribuée à une agence centrale de gouvernement éloignée du cercle où sont habituellement prises les décisions concernant les projets de développement municipaux. Au Pérou, par exemple, les officiels responsables au niveau national sont débordés de détails administratifs. Les bureaux régionaux de ces agences ont du mal à coordonner leurs efforts avec des établissements indépendants para-étatiques et d'autres branches de leurs

propres ministères. Quand les travaux approchent de leur conclusion et la municipalité doit en prendre la charge, les quartiers en voie d'aménagement hésitent à abandonner leurs prérogatives de clients privilégiés des autorités de l'administration centrale. En Thailande, le Ministère du Logement a la responsabilité à l'échelle nationale des quartiers, mais a beaucoup de difficultés à faire prendre en charge l'entretien par les municipalités une fois les travaux terminés.

Au Panama, une Haute Commission Spéciale a été créée afin de suivre le développement du grand projet du district de San Miguelito. Malgré les vastes pouvoirs qui lui avaient été conférés pour s'occuper des questions de tître, d'habitation, d'infrastructure, de construction de logements et autres, cette instance ad hoc fut démantelée quatre ans plus tard. Son équipe technique ne joue plus qu'un rôle minime. Les véritables responsabilités reposent entre les mains de personnalités élues au sein des cinq zones du district. Comme il s'agit de districts dont les représentants sont élus plutôt que d'unités administratives de gouvernements locaux, ils manquent de personnel, de ressources et de cadres nécessaires pour ces tâches. L'administration locale est trop faible à l'échelle du district, et elle manque de ressources pour poursuivre les programmes d'aménagement calqués sur le programme pilote.

Cet exemple illustre le danger qu'il y a à créer des entités administratives spéciales pour les charger de nouvelles fonctions comme celles d'aménager l'habitat. La coordination au sein du gouvernement est suffisamment difficile à obtenir sans qu'il faille y ajouter des couches bureaucratiques.

Le but de l'aménagement de l'habitat devrait être l'institutionnalisation du processus. Veiller

à la fourniture de services essentiels où ils ont manqué, devrait devenir une activité normale des agences qui sont déjà responables de la gestion de l'expansion urbaine. La principale responsabilité d'aménager l'habitat devrait revenir aux municipalités lorsqu'elles fournissent déjà la plupart des services urbains et peuvent acquérir la capacité de gérer les projets d'aménagement, tout en ayant de bonnes chances d'obtenir des ressources adéquates pour l'exécution du programme.

Il vaut mieux sans doute commencer les efforts d'aménagement avec des projets relativement simples, ne comprenant qu'une poignée d'éléments essentiels. Il est souhaitable que les projets soient élaborés de telle façon qu'ils puissent être exécutés par le petit nombre de collaborateurs sur lequel on peut compter au début du programme. Les projets à l'échelle des quartiers pourront prendre de l'ampleur plus tard, selon le désir et les ressources des collectivités respectives, et au fur et à mesure que les effectifs en personnel augmentent, ainsi que leur expérience et leurs aptitudes.

Dans le cas où des programmes d'aide sociale et économique sont incorporés aux programmes d'aménagement, il est souhaitable que le personnel soit domicilié dans les quartiers faisant partie du projet ou dans le voisinage afin de rester quotidiennement au contact de la collectivité en question.

L'EXEMPLE DE MELLASSINE

En Tunisie, le projet de Mellassine illustre les démarches, succès, et lacunes d'un programme d'aménagement de l'habitat, subventionné par un prêt de garantie sur l'habitat de l'AID et par le gouvernement tunisien (GOT). La municipalité de Tunis a été chargée de la mise en oeuvre du projet, dont les travaux préparatoires ont été entamés au milieu des années soixante-dix, les constructions visant à l'amélioration ne débutant qu'en 1980.

La Tunisie s'est intéressée à l'aménagement de l'habitat après l'échec des tentatives soi-disant "conventionnelles" consistant à supprimer les bidonvilles et les quartiers de "squatter" à Tunis. La solidarité régnant dans les quartiers marginaux qui y résistaient, de temps à autre des émeutes ont éclaté, pour protester contre la situation économique. Le gouvernement a voulu démontrer à quel point il se sentait concerné par la stabilité de ces quartiers et leur montrer son soutien. Sur la base d'études préliminaires de l'AID et de la Banque mondiale, on a choisi certains quartiers susceptibles de recevoir une aide sociale et économique, dans le cadre de l'aménagement de l'habitat. Mellassine, un quartier très peuplé, était un choix simple à faire, où régnaient des problèmes graves tant économique que physique, et qui avait besoin d'une aide corrective.

En 1979, 45,000 personnes y habitait, occupant 4,000 unités de logement sur une superficie d'environ 130 hectares, dont 56 étaient aménagés. Le surpeuplement se faisait sentir. Une étude socio-économique complétée avant le début du programme, comptait en moyenne 10,1 habitants par ménage, 1,9 ménages par unité de logement, et 3,6 personnes par chambre.

Mellassine, au point de vue de l'emploi et des services, est très bien situé, avoisinant le secteur principal. S'y trouvent également des transports publics, un grand hôpital à proximité, des conduites d'eau et un système d'égoûts. 41 pour cent des ménages ont accès aux colonnes d'alimentation d'eau, 64 pour cent sont raccordés aux égouts.

La plupart des habitations étaient faites de maçonnerie et de matériaux durables. Les routes étaient normales, quoique n'étant pas pavées et le drainage laissait à désirer. Le quartier occupe en fait un terrain marginal sur les abords d'un lac de sel en proie saisonnière à de sérieuses inondations.

Le chomage est aigu à Mellassine. En dépit de sa présence au sein du "district" de Tunis où se trouvent la mairie du quartier et le poste de police, les installations communautaires et les services associés n'existent pratiquement pas.

Environ 50 pour cent de la population a moins de vingt ans. Avec 63 salles de classe, il y a 1,75 salles pour 1,000 enfants, par rapport à 2,6 pour 1,000 enfants à Tunis. Les écoles suivent le régime des trois relèves.

Les droits à l'habitation permanente varient à Mellassine. Par exemple, bon nombre de "squatters" ont illégalement construit et occupé des logements, mais il y a aussi beaucoup de locataires et de propriétaires qui sont en règle. La municipalité contrôle la partie majeure des terrains, quoiqu'il y ait un nombre important de propriétaires absents ainsi que de parcelles dont les titres ne sont pas vérifiés.

Premiers Efforts De Planification

Pour élaborer un programme d'aménagement de l'habitat, il faut accomplir un nombre important de travaux préliminaires. Le gouvernement tunisien a tout d'abord ordonné un étude détaillée des conditions économiques et physiques. On a ensuite employé des interlocteurs qualifiés, et leurs données de base ont servi pour ébaucher le programme. Ils aident tant les autorités tunisiennes que l'AID à surveiller l'évolution du programme.

Une stratégie d'ensemble a été préparée, en plus de l'étude. Ce plan physique, complété en 1979, illustre toutes les améliorations physiques souscrites par les autorités tunisiennes: services publics et voies de communication, nouvelles écoles, marchés, stades, autres installations pour la collectivité, ainsi que des aires destinées aux nouveaux logements, et aux trames d'accueil. Ce document représente le plan "final," c'est-à-dire, le nouveau visage de Mellassine une fois que les améliorations physiques y auront été apportées. La chronologie des améliorations n'y figuraient pas, cette omission s'avérant problématique pour la mise en oeuvre conséquente du programme.

S'ajoutent aux améliorations physiques les décisions portant sur un programme d'aide économique et sociale pour le quartier.

Ce programme, dont les fonds proviennent de l'AID, se composait d'une équipe de spécialistes tunisiens encadrés par des conseillers américains, et travaillant dans le quartier même.

Le recouvrement des coûts représente un autre aspect du programme à Mellassine. Un plan avait été conçu pour rembourser à long terme les services publics aménagés par les bénéficiaires. Les résidents obtiendraient le droit à l'habitation

permanente, et les prêts d'amélioration de l'habitat s'en suivraient. Dans un cadre institutionnel, Mellassine serait le projet pilote où des nouvelles méthodes seraient mises en oeuvre avant d'être appliquées dans d'autres quartiers tunisiens.

La responsabilité première pour la mise en oeuvre incombait au département des travaux publics de la municipalité qui était chargé de travaux d'aménagements bien définis et d'autres projets de construction à mener à terme en collaboration avec d'autres ministères et les organisations para-étatiques. La municipalité était également tenue responsable de l'équipe socio-économique.

La mise en oeuvre et le plan détaillés du projet ont été amorcés en 1980. Voici les résultats obtenus deux ans plus tard, tels qu'ils sont décrits plus loin.

Améliorations Physiques

A Mellassine, il fallait avant tout procéder à des travaux d'amélioration physiques de base, qui serviraient à démontrer la volonté du gouvernement face à l'aménagement de l'habitat. On a obtenu des résultats rapides au sein des projets mis en oeuvre directement par la municipalité et les puissantes organisations para-étatiques, pour qui ce projet était prioritaire.

27,000 mètres linéaires de routes devaient être améliorés par la stabilisation, la construction de chemins, de revêtements, etc.... La municipalité était responsable du projet, dont la moitié a été achevée en 1982. Le quartier, dès lors, paraissait plus propre et plus présentable que les autres colonies marginales. On procédait régulièrement au ramassage des ordures, les rues de Mellassine ne ressemblant que très peu à celles des colonies. Il n'y avait pas de marché dans le

quartier de Mellassine, avant la mise en oeuvre du projet. Le nouveau marché ouvre ses portes en 1982, aux frais de la municipalité.

Les organisations para-étatiques ont oeuvré rapidement, installant les conduites d'eau sur 10,000 mètres et raccordant la plupart des habitations qui en manquaient. Au début de 1982, en moins de deux ans, au moins 95 pour cent des travaux étaient complétés. Les égouts ont été améliorés, 7,000 mètres de tuyauterie ayant été aménagés. A Mellassine, le manque de réverbères contribuait à un taux élevé de criminalité. Tous les aménagements, en ce sens, étaient en état de marche en 1982. Les services publics ont travaillé rapidement grace à des équipes qualifiées, complétant la tâche dans les délais fixés par le budget initial. On pouvait clairement discerner des améliorations sensibles à Mellassine.

Il n'en a pas été de même pour les changements d'ordre physique complexes ou pour les projets pris en charge par d'autres agences gouvernementales.

Un nouveau programme de logements a été mis sur pied sur des terrains vierges à Mellassine, la municipalité étant tenue responsable de la fourniture des quartiers pour reloger certains ménages délogés par les améliorations apportées aux services publics en sorte que l'on puisse diminuer la congestion urbaine. 87 unités de base, en tout, ont été prévues ainsi que 300 lotissements servant de trames d'accueil. Le projet se distinguait par les difficultés dans l'élaboration et les frais encourus. Une autre ébauche était de rigueur afin d'obtenir une aide financière de l'AID. En même temps, presque tous les déplacements portant sur les services publics avaient été effectués et les ménages ont dû être relogés, car les unités ne pouvaient encore les accommoder.

Un autre problème subsistait: le drainage des terrains destinés aux logements s'était encore plus aggravé que lors des premières inondations au début des activités d'aménagement de l'habitat. Les travaux ont été donc retardés, des erreurs de calcul ayant été commises d'autre part relatives au drainage. Ces difficultés étaient perçues à Mellassine comme un problème majeur. La construction d'une autoroute à proximité qu'une agence gouvernementale exécutait, laquelle n'était en aucune façon liée au projet de Mellassine a provoqué l'inondation des terrains affectés au projet -- y compris les chantiers vides destinés aux installations communautaires et à de nouveaux logements. Il aura fallu une dépense d'argent et de temps importante avant que des mesures ne soient prises pour corriger le problème.

Malgré les progrès enregistrés à Mellassine, les conditions physiques s'étaient empirées.

Pire que les inondations, cependant, il était clair au début de 1982 que les engagements pris dans le cadre des installations principales pour la communauté ne seraient pas remplis par les agences compétentes qui ne rélevaient pas de la municipalité. La congestion des écoles, par exemple, constituait un problème majeur. Il y avait quatre nouvelles écoles dans la stratégie d'ensemble, cependant deux salles de classe étaient en voie de construction sans que l'on envisage d'en construire plus. De même pour le dispensaire, le gymnase et les terrains de sport, un centre culturel, les bureaux de poste, ainsi que les postes de police.

Les ministères étaient responsables de l'inventaire et de la constructon de toutes ces installations. La municipalité ne pouvait exercer aucune influence en dehors de la persuasion concernant l'inventaire ou les engagements budgétaires des ministères. Avec l'absence d'une

échéance portant sur le projet, soutenu d'ailleurs par les institutions en présence, on ne pouvait obtenir de garantie sur la date de finition des installations.

Les Composantes Socio-Economiques

Le gouvernement tunisien s'engageait dans un nouveau champ d'applications en consentant une aide sociale et économique directe à un quartier marginal. Le premier projet se trouvait à Mellassine. Les difficultés qu'il a enregistrées relèvent de l'organisation, des contraintes financières et de retards. Par rapport aux améliorations physiques définies par des buts précis, cette composante du projet, par contre, était marquée par de sérieux problèmes à l'echelle de la municipalité, l'équipe professionnelle essayant de déterminer les fins particulières du projet. La plupart des travaux socio-économiques ont subi un retard notable comparés aux améliorations physiques apportées au projet.

Les membres de l'équipe professionnelle, cependant, ont su gagner la confiance des habitants de Mellassine. Basés dans le quartier à proprement parler, leur présence quotidienne indiquait que le gouvernement était sérieux dans son désir de fournir des services à la communauté. Des succès importants ont été enregistrés en près de deux années.

L'équipe a mis sur pied, pour commencer, un programme de formation professionnelle pour adolescentes pour leur enseigner la couture et d'autres métiers de base. Les effectifs en personnel et les équipements d'un centre de formation à proximité ont augmenté et 300 jeunes femmes ont su en profiter. Les études d'hygiène portant sur les mères et sur les conditions de nutrition ont été menées et on mit sur pied des

programmes de ré-éducation et d'information pour prévenir la mortalité infantile, ainsi qu'un programme d'assistance familiale, recouvrant 1,500 visites en 1981, dont l'équipe s'occupait de questions financières, de logement, d'emploi et d'autres. 100 habitants de sont d'autre part inscrits à nouveau programme d'instruction élémentaire.

Un programme de crédit subventionné en mars 1982 par l'AID était destiné aux petites entreprises à l'intérieur de l'aire du projet. Une étude menée directement à Mellassine révélait l'existence d'un nombre surprenant de petites entreprises. Après avoir identifié les bénéficiaires de ces prêts d'entreprise, le projet a été activé grâce à l'appui de l'AID, au profit de chaque bénéficiaire. en vue de les aider à développer les talents de comptabilité et de gestion pendant qu'ils remboursent leur prêt.

Le succès le plus frappant que le groups socio-économique ait enregistré n'a eu qu'un effet de passage à Mellassine. Une équipe qualifée avait été formée au bout de deux ans, regroupant différents types de spécialistes qui partageait le même degré d'enthousiasme, en dépit des revers. Ils ont commencé à travailler en équipe à Mellassine, étant capables de se déployer vers d'autres quartiers au fur et à mesure que les ressources et les engagements pris par le gouvernement s'amplifiaient, dans le cadre de l'aménagement de l'habitat. Cependant, les membres de l'équipe admettaient qu'il était difficile d'évaluer les résultats de leur travaux à Mellassine par une mesure du bien-être social et économique des habitants du quartier. Il y avait beaucoup de problèmes, et peu de temps pour les résoudre, tout en sachant que les conditions de misère étaient toujours présentes.

Le chômage résistait à l'effort d'aménagement. Il n'y a pas eu de progrès au niveau de l'emploi ou de la formation, alors que l'équipe avait mis sur pied un programme de formation pour instruire les adolescentes, en ce qui concerne les chomeurs. Il existait des postes de construction à l'échelle municipale, mais ceux-ci disparaissaient une fois un projet terminé. Les agences para-étatiques ont refusé de prendre la main-d'oeuvre du projet, étant dotées de leurs propres équipes formées; celles-ci ne désiraient pas "diluer" les progrès enregistrés en y incorporant un groupe sans qualification aucune.

Facteurs Divers

Pas de progrès à signaler au début de 1982 en ce qui concerne deux des premiers buts fixés, en l'occurence, le recouvrement des coûts, et la dévolution des tires fonciers. La municipalité avait conçu un régime de prélèvement des charges auprès des habitants de sorte qu'elle puisse défrayer les coûts associés à l'eau, aux égouts, à l'éclairage et aux autres aménagements. Un système de comptabilité automatisé a également été installé, sans que l'un ou l'autre ne soit exécuté. On n'a jamais su attribuer la responsabilité pour organiser le régime de prélèvement. Bon nombre d'installations avaient été achevées et les habitants profitaient des services en place. Sachant que les prestations seraient dédommagées un jour ou l'autre, leur résistance à quelqu'effort de paiement que ce soit augmentait en fonction du retard qui s'accumulait.

Pour ce qui est de la dévolution des titres fonciers, un objectif primordial du projet a été le droit à l'habitation permanente. La mise en oeuvre de ce projet a posé des questions difficiles. Les autorités locales avaient fait le premier pas pour agrandir l'emprise municipale sur certaines

propriétés destinées éventuellement aux habitants. On a décidé alors de dresser une sorte de bail à long terme servant de garantie et d'hypothèque pour les aménagements à apporter à l'habitat. Comme il se doit dans beaucoup de pays, il faut longtemps avant de pouvoir résoudre les questions de régularisation de titres. Il apparaîtrait que la procédure de virement de titres fonciers prend plus de temps que prévu (elle n'est toujours pas définie). Les prêts destinés aux ménages visant à aménager leur habitat n'ont jamais existé et peu de propriétés en 1982 avaient été aménagées.

Un autre problème sous-tendant l'activité à Mellassine est la participation de la communauté. La plupart des décisions administratives, en raison de la structure politique et des coutumes de la société tunisienne, n'ont pas pris en compte l'idée de participation de la part des quartiers. Exception faire des premières études diagnostiques, les habitants de Mellassine n'ont participé qu'à une très petite échelle dans l'élaboration et l'emplacement des projets d'aménagement des travaux publics. Les responsables se sont chargés de prendre les décisions même celles relevant d'un aspect socio-économique, puis ils en ont informé les habitants. La municipalité et l'équipe en question s'inquiètent du manque de participation de la part de la communauté. On n'est pas encore arrivé à encourager la participation sans risquer de perdre le contrôle de la situation.

DEUX EXEMPLES EN AMERIQUE LATINE -- L'AMENAGEMENT DE L'HABITAT AU PANAMA ET AU HONDURAS

Le succès des programmes d'aménagement de l'habitat au Panama et au Honduras, subventionnés par des prêts de garantie au logement de l'AID, tient à la gamme et la diversité des conditions dans lesquelles cette méthode a été appliquée.

Comme il en a été en Tunisie, dans le domaine de l'habitat, il n'y avait rien qui puisse comparer les deux programmes d'Amérique latine à ceux d'antan qui ne répondaient pas aux besoins des ménages à faible revenu, qu'il soit question de faisabilité financière, de la production, ou de respect politique. Tout comme en Tunisie, l'idée d'aménagement de l'habitat au Panama est en réponse aux désordres provoqués par les habitants des quartiers marginaux, qui ne peuvent plus supporter leurs conditions de vie. De même au Honduras, où on procède à une évaluation systématique des besoins de logement et qu'on formule une politique de l'habitat à l'échelle nationale.

La portée et la concentration de ces deux programmes les différencient de ceux en place en Tunisie. Pendant des années Mellassine était un quartier marginal proche du centre-ville. Etant marginal, l'infrastructure et les services de la zone metropolitaine l'ont contourné. Les projets d'aménagement de l'habitat, par contre, au Panama et au Honduras, se trouvent dans une aire périphérique des principales villes en voie de développement, là où l'expansion urbaine s'est faite sans procédure ordonnée pour distribuer les terres et en manque d'une infrastructure et de services urbains convenables. De grandes aires comprennent plusieurs quartiers où la poussée démographique dépasse la capacité des institutions responsables à les desservir. Il y a des quartiers qui sont des colonies de "squatters," mais beaucoup ne le sont

pas. Les familles qui ont acheté et payé leurs lotissements n'ont pas le droit d'obtenir un titre juridique garanti, parce qu'il manque l'infrastructure requise.

C'est pourquoi la fourniture d'une infrastructure de base, d'une part, et la régularisation des droits à l'habitation permanente, d'autre part, constituent, dans ces deux pays d'Amérique latine, les points forts des activités d'aménagement de l'habitat.

Un Aperçu Du Projet Au Panama

San Miguelito, où se trouve le projet d'aménagement au Panama, est un district de 51,3 kilomètres carrés, situé environ à 15 ou 20 milles du centre-ville de Panama City. Depuis que l'urbanisation a commencé au début des années cinquante, en passant par la mise en place d'un district de San Miguelito, différent de Panama City, à la fin des années soixante, il y a eu expansion, modeste certes, comparée à l'explosion démographique de la décennie suivante. En effet, de 1970 à 1980 le nombre d'habitants à San Miguelito augmentait de 75,000 à 175,000 (ou une croissance de 13 pour cent en moyenne par an par rapport à 3 pour cent pour le pays tout entier). Aujourd'hui San Miguelito est la deuxième agglomération urbaine, derrière Panama City, avec 10 pour cent de la population totale.

San Miguelito servait de réserve en terres pour l'expansion de Panama City, qui était congestionnée à l'époque. Cette croissance n'était pas coordonnée, se faisant de manière irrégulière, où les conditions de vie frôlaient la misère. Il n'y avait pas de centre urbain à cette poussée urbaine dans laquelle on puissse concentrer l'effort commercial et les services communautaires, en dépit de la présence de quelques magasins dans la partie sud, la première à être colonisée, étant la plus

proche de Panama City. Deux autoroutes traversent San Miguelito (Le Transitmica reliant Colon à Panama City et la route vers l'aéroport de Tocumen), et il n'existe pas de principaux édifices découlant d'autres infrastructures.

Une poignée de grandes propriétés et de grands ensembles en banlieue pour les classes moyennes sont situés dans la zone est. Les logements pour familles à revenu plutôt modeste ont été construits dans un certain nombre d'endroits par le gouvernement. Celui-ci, pendant les vingt dernières années, avaient créé des zones de relogement suivies d'un minimum de services, en vue d'accueillir les familles délogées par des chantiers de travaux publics et de rénovation dans les quartiers pauvres de la ville. En même temps se dispersaient d'importantes colonies de "squatters," vers les collines escarpés -- dont l'accès est difficile.

Les apparences générales de San Miguelito ont été valorisées par la nature et le climat tropical, produisant une végétation foisonnante. Vue de près, cependant, la zone n'attire pas autant. A peu près le tiers de San Miguelito vit sans eau, hormis celle qui est livrée par camion citerne. Les colonnes d'alimentation communales fournissent de l'eau à des aires de logement particulières. Une eau malsaine est produite par des puits avoisinants. En 1974 et 1975 une première conduite d'eau a été prolongée jusqu'à San Miguelito, mais les fonds n'ont jamais été concrétisés soit pour le réseau de distribution, soit pour la mise en place de services visant les quartiers pauvres.

Les deux tiers du district de San Miguelito ne reçoivent pas d'égouts. La plupart des fosses septiques sont contaminées. Des quartiers existent avec l'électricité communale, cependant que des sections du district à forte densité de population sont entièrement privées d'éclairage de voirie,

ainsi que de raccordements d'électricité pour les habitations. Les rues ne sont pas revêtues; les chemins, souvent boueux, servent à la circulation pour la majorité des quartiers. Les habitants se sont même plaints qu'il n'y avait pas de transports publics dans les grands ensembles subventionnés par le gouvernement où les rues sont pavées. L'entière population du district est affectée par la carence en écoles et en installations sanitaires, sans compter les distances qui les séparent des magasins et des services.

Près de la moitié de la force productive de San Miguelito travaille à Panama City. Le reste de la population travaille dans la bande industrielle en bordure de l'autoroute allant vers l'aéroport de Tocumen, lequel est relativement éloigné. Au milieu des années soixante-dix, on pouvait compter de 15 à 20 pour cent de chomeurs, le revenu moyen des ménages du district étant la moitié de ceux de Panama City.

A l'exception des grandes propriétés et des quartiers résidentiels, les terrains de San Miguelito, dans une grande mesure, sont la propriété du ministère du logement, destinés à contenir des projets de construction de logements.

En 1974, le minstère proposait un plan pour l'ensemble du district pour une ville nouvelle sur une parcelle de 700 hectares dans le secteur nord, ainsi qu'un programme d'aménagement de l'habitat intégré pour le secteur sud, où il existe une plus forte densité de population, ancienne et en manque de services. La partie occidentale de San Miguelito, entre l'autoroute principale reliant Colon et la zone du Canal, a été démarquée comme zone de développement à longue échéance, dont l'avenir dépend de celui du canal, ainsi que celui des terres avoisinantes, tombant éventuellement sous la coupe de la jurisdiction panaméenne.

Une Haute Commission a été formée en 1975 en vue de répondre aux besoins de développement communautaire intégré à San Miguelito. Le président de la commission est sélectionné par le chef de l'Etat. La Haute commission comprend les représentants des agences para-étatiques (IRHE dans le cas de l'électricité et IDAAN pour l'eau et les égout), d'une part, des ministères des travaux publics et du logement, de l'autre, ainsi que ceux du ministère du Plan et de l'Economie. Aucun progrès n'a été enregistré au cours de ses deux années de vie en ce qui concerne la mise en oeuvre du plan pour le district.

La municipalité de San Miguelito, à toutes fins utiles, représentait l'instance compétente du district, jusqu'à ce jour, d'ailleurs. La pénurie d'effectifs en personnel et de ressources nonobstant, celle-ci n'exerce qu'une influence minime sur le développement de la communauté et les services associés. Le district se divise en cinq sections visant à une représentation politique à l'échelle nationale. Ces sous-divisions ou "corregimientos" n'ont ni ressources ni effectifs pour adresser les tâches administratives, dans une certaine mesure leurs élus réclament ces ressources pour l'électorat qu'ils représentent, à l'échelle nationale. Au début de 1977, c'est en fait ce qui s'est passé lorsque les dirigeants de San Miguelito ont eu un entretien avec le chef de l'Etat panaméen pour discuter des troubles dans leur district.

A l'époque de l'ébauche du plan du ministère du logement, il y avait 18,000 logements de "squatters" à San Miguelito, concentrés dans le secteur sud, se répandant à un rhythme égal à 2,000 chaque année, chaque logement servant d'abri à 5 ou 6 personnes à la fois. En 1976, la population des colonies de "squatter" franchissait le cap des 110,000, elle-même frustrée par le manque d'amén-

agements au niveau des conditions de vie. Tout cela s'était traduit par une série d'émeutes.

Premiers Plans

La Haute commission et les agences para-étatiques ont été incitées à l'action à la suite de l'activité politique et de l'entretien avec le chef de l'Etat. Chaque composante administrative, pendant plusieurs mois, ordonnait des études sur les besoins immédiats et les projets prioritaires. Il ne s'était passé aucune concertation réelle avec les autorités municipales, la participation de la communauté reposant, dans une large mesure, de l'idée que s'en faisaient les politiciens du sous-district et de la version qu'ils diffuseraient à leur électorat du projet en question.

A l'automne de 1977, l'AID a consenti un prêt de garantie sur l'habitat pour financer un programme qui bénéficierait à 17,000 familles, soit la moitié de la population de San Miguelito. La Haute Commission a donc formé un fonds tournant au moyen des premiers versements du prêt servant à débourser de l'argent pour les agences en présence. En février 1978, les travaux commençaient.

Les sous-programmes suivants d'infrastructure ont caractérisé ce projet: eau et égouts, électricité et routes, chacun étant attribué à l'agence compétente. Les autorités municipales se chargeraient de l'inspection, des études et de l'enregistrement des unités de logement, ainsi que des titres au nom des familles. On a incorporé un sous-programme d'habitat pour fournir un logement à 2,500 ménages environ qui devaient être expulsés par les chantiers de travaux publics suivis de la procédure de décernement de titres. On s'attendait à ce que celle-ci ne touche qu'un petit nombre de familles empilées dans des lots répartis à travers l'aire du projet. La Haute commission se char-

gerait, elle, de la coordonation à l'échelle politique et technique du tout. Le premier calendrier pour le projet s'était fixé un délai de 32 mois comme échéance.

Améliorations Physiques

A présent, il existe un petit nombre de sites qui témoignent de l'intersection des améliorations physiques, la construction des installations procédant normalement. En octobre 1980, la date de finition théorique du projet, les bénéfices étaient attribués à près de 6,500 familles, puisés dans une partie ou l'ensemble des sous-programmes. 49,000 mètres linéaires au moins ont été mis en place de conduites d'eau, et 56,000 mètres linéaires d'égouts. Le sous-programme d'électricité surpassait les prévisions initiales avec 110,000 mètres linéaires de raccords électriques (70 pour cent au moins dans le réseau de distribution secondaire) ainsi que l'installation de près de 1,160 lampadaires. Cinquante-quatre projets de revêtement ont été réalisés par le ministère des travaux publics, en intégrant 39,6 kilomètres de chaussée d'asphalt et de drainages associés. Le ministère du logement a réussi à servir 791 lots.

Les autorités municipales, pendant les 18 premiers mois du programme, réagissant avec rapidité procédaient à l'étude et à la cession de titres pour 3,300 lots. Moins de 10 pour cent des familles ne possédaient pas de droit à l'habitation permanente. Il s'agissait surtout de multiples familles occupant un seul lot, préférant de ce fait vivre sans droit à l'habitat plutôt qu'être relogé dans un endroit avec un lotissement progressif ou un lot qui leur appartienne.

Le programme d'aménagement de l'habitat initial a dû subir certains changements au cours de cette étude. Il a fallu réduire les fonds par

suite d'une augmentation du coût des matériaux et de la découverte de problèmes d'excavation et de construction inattendus. Le sou-programme, d'autre part, a dû souffrir une réduction de 20 pour cent, les fonds de ce sous-programme allant au sous-programme des égouts. Le sous-programme "rues" a été diminué de 18 pour cent environ, surtout par suite du besoin de rehausser les critères de construction au sein des premiers projets prioritaires, de ce fait absorbant les fonds disponibles. Il en va de même pour l'habitat, laquelle a dû être réduite pour commencer de 15 pour cent -- quand il s'était avéré que les conditions topographiques et du terrain interdisait le prolongement de toute activité d'aménagement vers une section plutôt rugueuse de l'aire du projet. Les besoins de relogement envisagés n'ont toujours pas été définis, ce qui a provoqué des modifications sur la base de la réponse offerte par le marché (de l'immobilier) et des exigences administratives, d'autre part.

A la fin de 1981, les travaux de construction ont été complétés, à l'exception du logement. Une année supplémentaire a été nécessaire en vue de mettre en oeuvre les dernières modifications apportées au programme d'habitat.

Caractères Sociaux Et Economiques

Les difficultés à intégrer les aménagements réalisés à San Miguelito n'ont été surmontées qu'en partie. En effet, les transports publics, un besoin immédiat, ont pu être mis en oeuvre par suite d'une intervention politique. Les sociétés privées gérant les autobus panaméens ont introduit un régime à deux niveaux. Les passagers peuvent dès à présent se déplacer de la ville aux divers points à la périphérie de San Miguelito, d'où ils peuvent s'embarquer dans des bus municipaux qui les emmèneront aux points les plus reculés du district,

là où se trouvent les logements prévus par le ministère.

On a construit de 1977 à 1980 six écoles neuves à San Miguelito (dont trois grâce à des prêts d'éducation de l'AID) et trois écoles déjà en place ont été aménagées. L'AID a pu fournir au ministère de la santé une aide financière portant sur deux nouveaux centres d'hygiène et l'aménagement d'un troisième. Les autorités municipales, de leur côté, ont obtenu les fonds nécessaires pour construire trois centres de récréation et en aménager un de plus, et pour fournir des nouveaux édifices aménagés pour la communauté dans plusieurs endroits de San Miguelito.

Entre 35 et 40 prêts s'échelonnant de $5,000 à $10,000 pendant la période 1978 à 1981 ont été consentis dans le cadre d'un programme de prêts aux petites entreprises, subventionné par l'Office de l'Habitat à l'AID sous l'égide de l'IIPUP (programme d'aménagement intégré pour les pauvres des villes). Ces prêts d'assistance technique aux entreprises bénéficiaires ont engendré de 80 à 100 emplois nouveaux avant que le programme ne soit incorporé dans le cadre de l'expansion des entreprises sous l'égide du ministère de l'Industrie et du Commerce.

Les politiciens qui sont particulièrement motivés ont put, grace à l'appui de leurs supporters, initier et organiser l'exécution de plusieurs sites pour des projets d'aménagement de l'habitat réduits à l'échelle du quartier, et auto-suffisants.

D'autres bénéfices qu'il faudrait tirer de ces projets s'obtiennent au niveau de l'augmentation de la valeur des lots titularisés en multipliant par trois ou quatre les frais personnels débités par la municipalité quand les propriétaires des lots reçoivent leur titre. En ajoutant aux propriétés

les aménagements dramatiques et progressifs qui y ont été apportés par les ménages dans toute l'aire du projet, celles-ci sont une possession considérable en forme d'équité.

Leçons A Tirer De La Mise En Oeuvre

Il y avait toujours un même problème, à savoir, la coordonation tout au long de la mise en oeuvre du projet. Sans vouloir remettre en question le prestige de la Haute commission, celle-ci n'a jamais pu exercer son autorité sur les puissantes agences de travaux publics para-étatiques, soucieuses de leurs échéances uniquement. La commission en fait a été dissoute près de cinq ans après qu'elle ait été formée, avant l'aboutissement de la première phase du projet de San Miguelito. Il reste l'équipe technique, qui travaille à partir d'un bureau de contrôle sur le terrain. Les procédures continuent d'être appliquées, une fois modifiées, que les agences para-étatiques avaient mis en place pour coordoner les activités.

La municipalité se doit d'initier de nouveaux projets à San Miguelito, les ressources étant limitées, et le prélèvement des revenus n'étant pas sujet à recommandation au niveau politique par le truchement d'une imposition sur les habitants. Il semblerait que plusieurs élus ont entravé un supplément d'infrastructures dans leur sous-district respectif tel qu'il avant été prévu par les agences para-étatiques; ils pensaient que l'installation initiale des services avaient engendré un soutien politique à part entière parmi les habitants. Les charges à prélever en vue d'aménagements supplémentaires pour le quartier sont vues comme un risque politique.

Le projet s'est heurté, d'autre part, à des problèmes de strates rocailleuses sous-jacentes

inattendus, du fait de la hâte qui a caractérisé les ébauches de génie. Si on avait été raisonnable, la décision aurait été prise d'abandonner la section très coûteuse du projet et de procéder à la répartition des fonds parmi des éléments à coût bénéfique, prouvant ainsi le comportement flexible qui s'impose à l'occasion de projets d'aménagement.

Le délai de mise en oeuvre au niveau des bénéfices entiers provenant de nouveaux systèmes d'eau et d'égouts a été mentionné comme particularité du programme d'aménagement de l'habitat à San Miguelito dans le cadre de rapports évaluatifs. On n'avoir bénéficié enfin de compte, trois années après le début du projet, que de 19 pour cent de la robinetterie disponible et entre 16 et 17 pour cent des des ménages ont aménagé des raccordements à leur habitations qui avaient accès au réseau d'égouts. Près d'un tiers des ménages y avaient accès au quatrième trimestre de 1982.

Il est clair qu'en rétrospective, il aurait fallu plus de temps pour se défaire des fosses septiques ou des puits que les familles avaient l'habitude d'utiliser avant l'installation du nouveau système. Des familles avaient formé des liaisons illégales avec la ligne principale, pour éviter la charge de raccordement à l'égout ainsi que les frais de consommaton. Ces problèmes sont en passe d'être résolus, une charge de consommation étant imposable, fixe, qui doit être payée par le ménage avec ou sans raccordement à l'égout; les procédures d'inspection et d'application ont été établies afin de pouvoit supprimer les raccords illégaux qui posent un danger. On aurait pu accélérer la transition, si plus d'effectifs en personnel attachés à la communauté avaient pu être formés pour promouvoir les raccordements d'eau et d'égouts pendant la période de planification du projet.

Le coût de la plomberie à domicile, cependant, a empêché beaucoup de familles d'utiliser le système d'égouts. D'autres ménages avec des raccordements préalables ont pu financer l'installation de la plomberie à domicile au moyen des économies ou d'un héritage. D'autres encore économisent toujours pour cette raison. Il y aura une subvention après que des modifications sont apportées au nouveau programme d'aménagement de l'habitat pour lequel des prêts seraient consentis afin d'améliorer les systèmes sanitaires dans les communautés aménagées.

Plusieurs facteurs exercent une influence sur les délais de rémunération des bénéfices entiers découlant de l'habitat dans le cadre du programme de San Miguelito. Tout d'abord, les nouvelles cellules d'habitation, que l'on appelle solutions, se limitent aux familles délogées par les activités d'aménagement. Ces "solutions" comprennent les aspects suivants: trames d'accueil, cellules de logement élémentaires, et cellules à plafond et plancher devant être complétées par le ménage s'y installant. Le déplacement (800 familles) n'a pas été aussi étendu que l'on ne le croyait. Un moindre nombre de ménages que celui qui était escompté, voulait s'installer dans des meilleurs logis -- le reste s'y opposant sans doute parce qu'ils payaient peu ou prou là où ils habitaient, ou à cause de leurs relations avec les voisins ou par suite d'autres avantages propres au site même. On aurait pu mieux connaitre les motivations si de meilleurs études avaient été effectuées à l'échelle de la communauté, et qu'une étude de marché plus poussée avait été entreprise au début du projet.

Au milieu de 1979, le projet étant accessible aux familles n'habitant pas le district de San Miguelito, il y a eu une augmentation de la demande en cellules d'habitation. L'adhésion au programme

a été complète, une fois rendu public dans les villes de Panama.

Les modifications apportées à la conception et au modèle de cellules d'habitation pour tenir le prix de vente dans les limites établies par le budget des bénéficiaires ont également contribué à l'effort de commercialisation -- même au prix de coûts de construction inflationnistes. En tout, 1,300 cellules ont été financées par le sous-programme de logement à San Miguelito, et 60 pour celles d'entre elles ont été occupées par des familles provenant de zones en voie d'aménagement, 15 pour cent étant constitué de sinistrés d'inondations relogés par le ministère du logement et venant d'une zone métropolitaine.

Un autre aspect de l'assistance technique fournie à la subvention des logements pour ce projet est la rationalisation des taux d'intérêt au Panama, devenant par là même plus fermes. De plus, la distribution des frais de consommation a subi des modifications visant à recouvrer le coût des premiers prolongements infrastructurels. Les inégalités de prélèvement des pauvres dans le cadre des coûts nets représentant les prolongements de services vers leurs quartiers ont été reconnues et corrigées -- y compris les investissements d'installations hors site profitant à d'autres groupes et à la communauté toute entière. L'agence para-étatique d'électricité a établi un nouveau calendrier de charges à la consommation au tout début du projet de San Miguelito; éventuellement la compagnie des eaux et des égouts s'y associe en 1982. Les observateurs considèrent que ces modifications sont cruciales par rapport à la capacité des systèmes de base de répondre à la demande d'expansion à venir.

Le retard de San Miguelito a été rattrapé au niveau des besoins en infrastructures de base.

Maintenant le defi qui représente le relèvement des ressources à investir que l'on ira chercher dans l'économie panaméenne sera d'organiser une croissance ordonnée et envisagée de l'expansion urbaine et de l'habitat, ainsi que des dispositions réservées aux couches les plus pauvres de la population.

L'Aménagement De L'Habitat Au Honduras

Le programme d'aménagement de l'habitat au Honduras est un sous-produit de la politique du logement à l'échelle nationale, municipale, et locale, d'une part, et des efforts de planification entamés à la fin de 1975 en collaboration aved l'AID. Au cours des années suivantes, le Plan de logement national et les stratégies d'ensemble pour Tegucigalpa et San Pedro Sula ont illustré la portée et la gravité de la question des colonies marginales. Plus de la moitié de la population urbaine vit dans des conditions de vie misérables au sein de ces communautés appauvries.

56 pour cent des quartiers, appelés "barrios," ont l'eau potable dans les deux principales villes; 51 pour cent, l'électricité; 45 pour cent, un service de ramassage des ordures municipal; 30 pour cent, le service des égouts; les rues secondaires améliorées, 13 pour cent; les drainages d'eau de pluie, 10 pour cent, et les rues principales revêtues, dans 4 pour cent des barrios seulement. Plus de la moitié n'ont pas accès aux transports en autobus. 5 pour cent au plus des quartiers possèdent d'autres services et 23 pour cent des communautés n'ont reçu aucun service.

Les barrios marginaux, en augmentation de 12 pour cent par an (le double du taux de croissance de la population des villes), contiendront près de 70,000 personnes d'ici 1983.

La conclusiuon est inéluctable en ce sens que la question est trop vaste pour que l'on puisse trouver une solution par le truchement des programmes traditionnels concernant les constructions de nouveaux logements subventionnés. Même en ajoutant des projets de trame d'accueil, le secteur officiel n'absorberait que 40 pour cent des logements dont on besoin les nouveaux ménages. Les villes ont dû, par conséquent, rectifier leurs déficiences au niveau de l'infrastructure et des services, dans l'éventualité où la plupart de la population bénéficierait de meilleurs conditions de vie. Les programmes d'aménagement de l'habitat municipaux sont perçus comme étant pleins de promesse.

Des études détaillées des conditions dans les barrios marginaux ont été effectuées en 1979 et les officiels des municipalités ont solitité des fonds externes. Au printemps de 1980, l'AID a consenti une assistance tant financière que technique aux programmes d'aménagement de l'habitat à Tegucigalpa et à San Pedro Sula, la planification étant en cours pour certains projets. Les travaux ont commencé à la fin de 1981 après les élections nationales et locales, puisqu'il a fallu attendre la transition politique et les décisions finales pour permettre aux prêts de circuler. Deux projets d'amélioration de quartier ont été achevés en 11 mois à Tegucigalpa. D'ici le début de 1983, un troisième projet en ville et trois autres à San Pedro Sula sont attendus. 21 communautés de la capitale vont bénéficier de ces projets ainse que 11 à San Pedro Sula d'ici la fin de 1984. Une fois qu'ils sont complétés, environ 40 pour cent des ménages seront desservis dans les barrios marginaux des deux villes par des améliorations accomplis dans le cadre du programme d'aménagement de l'habitat subventionné par l'AID.

L'ampleur de cette activité d'aménagement initiale, ainsi que les moyens énormes qui restent à rencontrer une fois que les programmes sont achevés, forment les caractéristiques cruciales de sa configuration.

Par exemple, le recouvrement des coûts devient un centre d'intérêt primordial. Vu la nature du régime de prêts courant, il faut récupérer l'investissement d'aménagement. Le dessein du Honduras en ce qui concerne le recouvrement des coûts est détaillé dans l'Annexe C.

La poursuite de l'effort d'aménagement dépend des sources de financement (surtout internes) à même d'exiger un rendement compétitif. Cette considération, à laquelles s'ajoutent les pressions politiques visant à une mise en oeuvre rapide, veut que les projets se limitent aux améliorations les plus élémentaires et prioritaires à apporter au quartier en question. Les améliorations dans les quartiers doivent être voulues et abordables aux yeux des bénéficiaires du moment que le recouvrement des coûts est efficace.

De plus, il importe de tenir les critères sous-tendant les projets sur la même lignée que les conditions prévalant dans les villes respectives. Le Honduras ne recherche pas un modèle d'étalage, par contre celui-ci doit être mis à exécution par les autorités municipales et reproduits jusqu'à ce que tous les quartiers se soient améliorés, en mal des services essentiels.

Le recouvrement des coûts peut se faire par une imposition sur la propriété, ou par une charge de valorisation (Se référer à l'Annexe C). Il a fallu beaucoup de temps pour mettre au point une méthode d'évaluation des bénéfices proportionnels qui s'accumulent pour chaque lot dans les aires de projet, celle-ci étant possible car trois quarts

des membres du groupe en question habitent sur leur propre terre.

Même si 28 pour cent seulement des familles ont droit à la terre déjà, le double de ce nombre est en voie d'acheter leur lopin avec des contrats de location/achat. Cependant, ils se trouvent dans des sous-divisions qui ne possèdent pas de preuve juridique de propriété jusqu'à ce que l'infrastructure soit installé et que les sous-divisions soient officiellement reconnues par les municipalités respectives.

Puisque les habitants bénéficient des améliorations apportées au quartier, tout le monde doit contribuer afin de permettre d'amortir l'investissement. Un calendrier de paiements a été mis sur pied pour que la plupart des ménages (en tout 78 pour cent du troupe visé à Tegucigalpa et 86 pour cent de celui à San Pedro Sula) respectent les mensualités. Dans le cas des familles qui ne sont pas capables d'honorer les mensualités, les municipalités sont sur le point de revoir les modalités -- sans doute vont-elles réduire le montant des mensualités en prolongeant la période de remboursement. Dans des cas de misère extrême, les programmes d'assistance publique devront combler la brêche.

Les coûts et le plan de recouvrement des coûts constituent la clé de la sélection du site pour le projet, d'une part, et des éléments du projet qui ont été sélectionnés pour les communautés à titre individuel.

Le premier projet mis en place dans chaque municipalité nous a appris la leçon suivante: l'unité du projet ne peut pas sélectionner un site, évaluer les besoins de la colonie et entreprendre des études de faisabilité d'ingéniérie en retrait total de la communauté visée par le projet et puis

s'attendre à ce que les habitants adhèrent au plan établi, sur présentation des ébauches finales du projet, et de se mettre d'accord sur les coûts à payer.

Les équipes de mise en oeuvre, pour éviter que les projets ne soient rejetés après un tel investissement en temps et en ressources au niveau de la planification, rendent visite aux barrios, prennent contact avec les dirigeants des organisations communautaires, pour leur permettre d'expliquer les avantages du programme à l'avance et les critères associés. L'équipe ne reviendra pour entamer l'inventaire physique détaillé de la communauté et d'étudier les préférences de la communauté et leur capacité de payer, une fois que la communauté est prête à s'engager aux termes de recouvrement des coûts pour le programme. L'équipe du projet, à mesure que les études se poursuivent et que les plans prennent forme, laquelle comprend les promoteurs de la communauté et l'équipe technique, rencontre les membres de la communauté pour les informer des alternatives et des conséquences en terms de coût, pour qu'ils apprennent quels sont leurs désirs sur la manière de procéder. L'effort de construction ne prend effect qu'après une acceptation officielle du plan par la communauté.

L'accord de paiement du coût final, estimé du projet d'amélioration s'obtient par une action de corps de la part des familles à titre individuel et de l'organisation communautaire. La communauté désireuse d'accélérer le processus possède une option en ce qu'elle peut contribuer au travail de relèvement, par un effort de sous-traitance auprès d'experts-conseils afin de pouvoir élaborer le projet d'aménagement de l'habitat. Celui-ci devrait pouvoir franchir toutes les étapes d'approbation au sein de la communauté et parmi les responsables de la compagnie des eaux et des égouts.

Les amélioration physiques apportées au quartier se concentrent jusqu'à présent sur les systèmes d'eau et d'égouts élémentaires, destinés à inclure les raccordements de chaque lopin individuel. Les autres éléments pouvant être incorporés dans le programme sont les suivants: revêtement de chausée et de trottoir, fourniture de drainage pour eau de pluie associé et lampadaires. Ce sont des articles discrétionnaires que les quartiers rajoutent en fonction de leur capacité et de leur volonté de payer.

Une fois achevée la construction des systèmes d'eau et d'égout, les améliorations apportées au logement -- dont certains sont importants -- deviennent notables. Les familles assemblent les raccordements à partir des colonnes d'alimentation vers le leur, à l'intérieur de leurs habitations, y ajoutant des douches, lavabos et robinetteries, et même des salles de bain séparées.

Au début de 1983 doit commencer un programme de prêts d'amélioration au logement, coincidant avec l'achèvement du deuxième groupe de projets d'aménagement de l'habitat. Ce programme sera administré par les institutions d'épargne et de crédit plutôt que par la municipalité, permettant même à plus de ménages de profiter des nouveaux systèmes infrastructurels. Hormis la plomberie à domicile et les raccords électriques, les familles doivent pouvoir financer les améliorations au logement résidentiel commes les parois permanentes et les plafonds, ainsi que les planchers en béton et les fondations, sans compter portes et fenêtres.

Bien que l'intérêt de la communauté constitue un critère préalable, il existe également deux autres facteurs qui jouent un rôle important dans le choix des sites pour le programme d'aménagement de l'habitat. Afin de prévenir l'accumulation de dépenses importantes relatives aux nouvelles

infrastructures hors site, les municipalités font passer les barrios en priorité dans les secteurs où les système primaires en place ont une capacité inusitée et disponible. Les projets sont également mis en place dans des communautés où les résidents ont droit à l'habitation permanente ou bien que se sont installés sur des terres possédées par la municipalité, recevant donc un droit à l'habitation permanente une fois que les déficiences infrastructurelles sont corrigées.

A long terme, les besoins des communautés peuvent être adressés sous une troisème condition de droit à l'habitation permanente. Il s'agit des sous-divisions privées et démunies.

Les municipalités ont le droit par décret spécial d'ordonner que ses sous-divisions soient subordonnées aux normes infrastructurelles. Si les propriétaires ne concèdent pas, les municipalités ont également le pouvoir d'installer les améliorations nécessaires et de recouvrer le coût de celles-ci soit directement auprès du propriétaire soit en prélevant les mensualités auprès des acheteurs/locataires.

Il sera également introduit éventuellement, en tant que composante du programme d'aménagement de l'habitat, une série de petits projets pilote subventionnés par l'IIUP (le Programme d'amélioration intégré pour les pauvres des villes) sous l'égide de l'Office de l'habitat et de l'urbanisme de l'AID. Ces projets seront orientés vers l'aspect social des questions d'aménagement communautaires, des activités produisant un revenu pour les membres de la communauté et des problèmes spéciaux tels les familles dirigées par les épouses/mères. L'efficacité des coûts et la faisabilité entrant dans les propositions de projet sont pesées.

Enfin, l'un des buts principaux du programme, représentant en même temps un facteur de contrôle sur l'organisation de la mise en oeuvre, est le développement institutionnel. Le développement des capacités institutionnelles pour permettre de réaliser le programme à long terme a fait couler beaucoup d'encre. Les municipalités et un nombre important d'assistance technique dirigent leurs efforts vers la formation des équipes du projet, et la rédaction de protocoles de coordination entre agences (par exemple la municipalité de Tegucigalpa en rapport avec la compagnie des eaux et des égouts) au sein des divisions de chaque municipalité, également. Des séminaires et des séances de travail ont été organisés pour que le personnel puisse partager ses expériences en ce qui concerne l'aménagement de l'habitat, et débattre des manières de résoudre les problèmes; le personnel peut aussi prendre part à des évaluations périodiques de l'ensemble du programme. Des livrets ont été préparés en vue d'assister les équipes du projet et de les orienter dans l'exécution de leurs tâches.

On a essayé de tenir les projets à un niveau aussi simple que possible en n'y ajoutant des éléments nouveaux que si les institutions et le personnel sont capables de les affronter sans dévier des réelles intentions du programme.

Jusqu'à ce jour, il n'a pas été conféré un seul titre de propriété, mais on s'y attend une fois que plusieurs autres projets seront accomplis et que les procédures permettant de résoudre les différends de titres à la propriété ont été dressées par les municipalités.

Le programme a subi les problèmes qui viennent de pair avec un effort d'aménagement de l'habitat. En somme, ils ont été maniés convenablement. Il y a eu des retards, comme lors de la transition

politique faisant suite à une élection, jugés inévitables en l'occurrence. Les retards de mise en oeuvre, comme dans tout projet de cette qualité, ont forcé, ainsi que l'escalade de coût qui en découle, des coupes dans la portée initiale du programme. Au Honduras, une assistance technique vivace et ingénieuse a souvent conduit à des adaptations de l'ébauche infrastructurelle d'origine. Les économies de coûtqui en résultent peuvent de réhabiliter certains projets qui avaient été éliminés.

Le financement d'améliorations infrastructurelles hors site essentielles s'avère difficile. Les fonds externes envisagés dès le départ pour les réserves d'eau, le traitement des égouts et les installations de distribution et d'acheminement n'arrivent pas. A San Pedro Sula, la compagnie des eaux est une entreprise municipale, et le problème a été résolu en partie par une revue dramatique de l'échelonnement des tarifs pour les charges à la consommation. Tegucigalpa lutte toujours avec ses déficiences en ressources de capital. On a considéré une méthode qui consiste à substituer des systèmes de quartier intégrés sur terrain pour la fourniture d'eau ou de traitement d'égouts lorsque les lignes principales de la ville s'avèrent trop chères.

Il est trop tôt pour mener une évaluation sérieuse du projet au Honduras. Il semble néanmoins que celui-ci satisfera à ses buts fixés. Les questions cruciales pour l'avenir sont les suivantes: est-ce que le rhythme soutenu pendant la programme de première phase peut être soutenu? Est-ce que le plan de recouvrement des coûts peut être effectivement appliqué?

COMMENT MESURER LE SUCCES?

Il n'ya pas de critères purs et simples par lesquels le succès peut être mesuré dans le monde de l'aménagement de l'habitat. Chaque pays doit faire l'expérience du processus d'apprentissage: comment s'occuper des problèmes de logement en termes de circonstances fluides? Les colonies de "squatter" et les autres formes de quartiers marginaux ont été crées de génération en génération. Leurs problèmes ne peuvent pas être résolus en un jour ni en deux ans.

En ces conditions, l'échec est un échec de reconnaissance de l'entière portée des besoins de logement, un refus d'essayer de résoudre les problèmes de logement et de colonie, surtout ceux des groupes les plus défavorisés. L'échec se mesure par l'obstination à appliquer des politiques inappropriées ou dangereuses comme des critères beaucoup trop rigides, des subventions lourdes, ou l'élimination de quartiers entiers alors que des méthodes tells l'aménagement de l'habitat pourraient être mises en champ.

Les succès se mesurent par le degré d'accomplissement des besoins à satisfaire, la résolution des problèmes, l'amélioration des conditions de vie, l'accès donné aux services urbains, l'élimination des conditions insalubres et dangereuses, le perfectionnement d'aptitudes et de l'efficacité administrative et l'équité dans la répartition des bénéfices.

Il nous faut mesurer les projets d'aménagement de l'habitat en fonction du modèle conceptuel que voici. Les travaux d'aménagement de l'habitat, quand ils placent le coût d'amélioration d'un logement dans les limites des groupes visés et que les dépenses sont recouvrés des bénéficiaires -- on peut dire alors qu'ils marchent. Si l'aménagement

de l'habitat se fait sans de larges subventions, il devrait pouvoir être reproduisible, nous attendons justement de voir si celui-ci peut être reproduit s'il y a lieu. Les pays, en incorporant les programmes d'aménagement de l'habitat au sein de la gestion de l'expansion urbaine, devraient être éventuellement capables de relever des gains considérables à l'encontre du rattrapage des besoins demeurés insatisfaits s'agissant d'une infrastructure de base urbaine et des quartiers habitables.