

Introduction: Habitat populaire et politiques publiques en Amérique latine

*Gérard Chevalier
Institut de recherche sur l'environnement construit
Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
14, Av. Eglise Anglaise
CH-1006 Lausanne
Suisse*

L'urbanisation des pays latino-américains avance inexorablement dans un contexte de crise économique qui perdure depuis de nombreuses années. L'exode rural et la croissance naturelle de la population entraîne une demande en logements, en équipements socio-culturels et en infrastructures incomparablement plus élevée que l'offre issue des revenus et de l'épargne des ménages et des collectivités publiques.

Ainsi la construction des quartiers populaires suit des processus caractérisés par une carence de planification et de gestion administrative, une illégalité fréquente dans l'occupation de l'espace et une précarité générale de l'environnement construit. Cette précarité, si visible dans les zones suburbaines, est aussi celle de l'existence quotidienne, de l'emploi, de la santé, de la famille, de l'éducation.

On parlera d'autoconstruction indépendante ou informelle quand les familles réalisent elles-mêmes, avec ou sans tâcherons, sur des terrains acquis légalement ou non, avec l'aide plus ou moins intensive du groupe social d'appartenance, mais certainement en dehors des circuits modernes de l'économie et des politiques publiques, et sans l'aide d'une organisation non gouvernementale.

L'autoconstruction fait donc partie intégrante des activités économiques, sociales et culturelles dites informelles, qui intéressent tant, depuis des années, les économistes, les sociologues, les politiciens et les organisations d'aide au développement.

La question posée par les activités informelles et le développement économique et social est traversée par plusieurs courants d'idées qui se traduisent par des options politiques différentes.

Selon l'approche marxiste, le secteur informel trouve son origine dans la nécessité de survivre pour une population croissante, maintenue hors du système de production capitaliste et du cadre légal institué par l'Etat. La formation de cette "armée de réserve de l'industrie" est la conséquence de la faiblesse et de la dépendance du capitalisme latino-américain face au capitalisme des pays fortement industrialisés et dominant l'économie internationale.

Les stratégies de survie déployées par cet excédent de main-d'oeuvre dégage une force de travail, unique source du revenu familial qui, malgré sa vitalité, serait condamné à l'état stationnaire, à cause même de sa marginalité institutionnelle, culturelle et économique, à cause de son incapacité d'accumuler un quelconque capital et d'accroître sa productivité. Cette population serait condamnée à demeurer une sorte de main-d'oeuvre s'auto-exploitant et contrainte au sur-travail (Pradilla, 1987). La conclu-

sion d'une telle analyse s'achevant sur un constat d'impasse, la solution logique pour le dépasser est le changement radical et global du système politique et de la société...

Il est reproché à l'approche marxiste, entre autre, d'être réductionniste et inappropriée pour expliquer le développement du secteur urbain informel dans une économie et dans une société qui se caractérisent par une plus grande hétérogénéité structurelle que la simple division et opposition irréductible entre le capital et le travail (Larrazébal, Grebe Lopez & Casanovas, 1986).

L'approche néo-classique, quant à elle, s'appuie notamment sur des constats de dirigeants d'entreprises du secteur moderne et sur des résultats d'études empiriques; elle explique la persistance et l'importance du secteur urbain informel dans les politiques protectionnistes, intérieure et extérieure, et dans le dédale des normes irrationnelles d'une administration d'Etat inorganisée, éloignée du pays réel, en proie à des jeux de pouvoirs stériles.

Plus précisément, les activités informelles se trouveraient dans une situation pré-capitaliste et bloquées dans leur développement par les barrières institutionnelles (De Soto, 1987), les conventions salariales (fixation d'un salaire minimum), par le contrôle des prix, l'octroi d'autorisations pour acheter et emprunter, pour se constituer juridiquement en société commerciale et industrielle, et par le coût... informel (corruption) de ces formalités. Au Pérou, en particulier, il est mis en évidence les relations aliénées qu'entretient l'Etat avec les citoyens. On y compare son système de gestion de l'économie à celui du mercantilisme qui a dominé l'Europe du XV^{ème} au XIX^{ème} siècle. On en conclut qu'il faut radicalement modifier les relations entre l'Etat et les citoyens: protéger les droits de propriété et stimuler les entreprises économiques, non au travers de subventions, mais en simplifiant les normes existantes, faisant confiance aux déclarations des individus (sous conditions relevant du droit pénal), en décentralisant et démocratisant les prises de décisions, notamment dans les domaines économiques qui ont une portée locale, en libérant les prix et les quotas de production. Les activités informelles doivent trouver ainsi toutes les facilités de s'intégrer dans la formalité de l'économie, d'accéder au crédit, d'accroître la productivité.

Pourtant, s'appuyant sur l'exemple bolivien, d'autres chercheurs constatent qu'une telle politique économique d'ajustement structurel qui ne tient pas compte des conditions particulières et hétérogènes de production du secteur informel et de ses relations d'échanges avec le secteur formel, peut accroître considérablement les difficultés, voire étouffer les activités du secteur informel. Selon ces analystes (Casanovas, 1986; Morales, 1986), la nouvelle politique économique bolivienne, par exemple, diminue considérablement le pouvoir d'achat des salariés par le blocage des salaires des fonctionnaires et de la libre négociation dans le secteur privé, par l'ajustement au prix réel des services de base (eau, gaz, électricité) et par l'augmentation du prix intérieur du pétrole. Or, les salariés forment la masse décisive de la demande en biens et services produits par le secteur informel. Les activités de ce secteur seraient de plus compromises par la réforme fiscale et enfin par l'exclusion de dizaines de milliers de travailleurs des entreprises formelles, à la suite des restructurations des entreprises de l'Etat (mines), les rejetant dans l'informalité. L'augmentation du nombre de personnes dans ce secteur diminue tendanciellement encore les revenus et les maigres possibilités d'accumulation de capital. On note d'ailleurs que celle-ci est toujours réalisée au détriment du niveau de subsistance de la famille et de la santé. Dès lors, il faut accroître la production par l'allongement du temps de travail. Ce sur-travail est souvent exécuté par les femmes et les enfants dont le taux de désertion scolaire va s'accroissant...

Une politique d'ajustement structurel macro-économique induit donc un coût social considérable, qui vient s'ajouter aux effets de la crise économique antérieure. Des mesures compensatoires sont donc indispensables sur le plan social, politique et économique; au travers de leur mise en oeuvre, le rôle social de l'Etat peut être amplifié, pour autant que ces mesures se transforment en une politique permanente.

En Bolivie, par exemple, un "Fonds social d'urgence" a été constitué par des donations et des prêts internationaux à très long terme pour la création d'emplois temporaires par la construction d'équipement sanitaires, scolaires, d'infrastructures et de logements. Cette mesure, mise en oeuvre en trois ans (1987-1990) par un organe extraministériel *ad hoc*, est actuellement transformée en une politique permanente. Dans ce cadre, la Bolivie inaugure en Amérique du Sud une politique d'aide à l'autoconstruction de logements exécutée par des groupes de familles appartenant au secteur informel, avec l'appui d'équipes techniques. Cependant, un ensemble de problèmes se présentent dans l'application, qui sont caractéristiques des programmes de développement dans les quartiers populaires: difficultés d'acquisition de terrains adéquats, défaut d'équipements et de services, éloignement des lieux d'emploi, difficultés d'approvisionnement en matériaux de construction. Enfin, le financement assuré par des fonds d'Etat et par l'aide internationale est limité; il ne permet pas de couvrir le déficit quantitatif de cette catégorie de logements. Pourtant une telle politique est souhaitée par tous les acteurs qui, en Amérique Latine, mènent des expériences d'autoconstruction, procèdent à des évaluations, étudient les conditions d'amélioration de l'habitat populaire. En effet, la généralisation de l'appui financier, social et technique à l'autoconstruction ne peut pas se produire sans une politique publique dotée de moyens à long terme et sans que les collectivités publiques locales et les communautés d'habitants dans les quartiers participent à sa mise en oeuvre.

Outre les difficultés mentionnées pour réaliser et généraliser des programmes d'amélioration intégrés, il apparaît d'autres aspects problématiques dans un tel processus. Nous mentionnerons trois d'entre eux. S'ils ne sont pas tous les trois mis en évidence par les auteurs participant à ce numéro spécial d'*Architecture & Comportement*, ils sont néanmoins le plus souvent sous-jacents à leurs réflexions:

- Il s'agit premièrement de l'accès aux établissements de crédits publics ou privés pour le secteur informel. Pour être efficace, il apparaît que l'octroi de petits crédits doit être décentralisé, voir privatisé, par l'intermédiaire d'organismes tels que les Mutuelles d'épargne et de crédits.¹ Celles-ci seraient refinancées à des taux de faveur par l'organisme étatique central, collationneur de fonds. Pour assurer la valeur de gage du crédit hypothécaire, la qualité de la construction peut être garantie grâce à un appui technico-constructif à l'autoconstructeur et par une implantation adéquate des habitations dans le tissu suburbain. Par ailleurs, l'établissement intermédiaire de crédit doit pouvoir négocier avec un ensemble de ménages qui apportent leur caution solidaire, minimisant ainsi les coûts de la gestion.
- Le second aspect problématique est celui de la participation du groupe de destinataires au projet de construction et la nécessaire efficacité du processus de réalisation. En effet l'aide à l'autoconstruction, devenant un axe prédominant d'une politique du logement populaire, est placée devant une

¹ Thèse défendue au Colloque "Third International Conference: The Key to Housing for All: Public/Private Partnerships", Washington, Avril 1990.

contradiction difficile à résoudre. La question est de savoir comment concilier d'une part l'autonomie, la participation communautaire qui, dans sa complexité, prend du temps, mobilise des forces importantes et, d'autre part, la nécessité de produire rapidement un effet multiplicateur dans le domaine du logement, en renonçant au besoin à l'autoconstruction du logement au profit de petites entreprises privées.

- Le troisième aspect problématique est lié au mouvement de décentralisation politique et administrative qui se manifeste dans beaucoup de pays latino-américains. On se bornera ici à mentionner, dans cette vaste remise en cause de l'organisation de l'Etat, que la commune devrait occuper un rôle déterminant dans la politique du logement populaire, par la planification du territoire, la politique foncière et l'acquisition de terrains, par l'établissement de règles de construction et la promotion du développement social. La crise financière que traversent les collectivités publiques des pays latino-américains et leur manque de ressources humaines va probablement renforcer le recours à des organisations non gouvernementales pour la gestion de la ville. En effet, au travers de celles-ci, les Municipalités peuvent capter des ressources financières en provenance des pays industrialisés. Le rôle de ces organisations, intermédiaires entre les communautés de quartiers populaires et l'Etat, n'est pas encore bien clair. Elles sont certes utiles, elles tendent à devenir indispensables. Constituent-elles progressivement un nouveau pouvoir autonome ou restent-elles au service des groupes sociaux les plus défavorisés? L'avenir apportera une réponse, probablement pas univoque.

Pour ce numéro d'*Architecture et Comportement* nous avons fait appel à des chercheurs, à des enseignants d'université, mais aussi à des animateurs travaillant justement dans ces organisations non gouvernementales. Ils oeuvrent tous à l'amélioration de l'habitat populaire. Au fil de la lecture, nous espérons donner à percevoir les différentes facettes d'une problématique commune à différents pays du sous-continent américain.

BIBLIOGRAPHIE

- CASANOVAS, R. (1986), *El Sector Informal Urbano: apuntes para un diagnostico, El sector informal urbano en Bolivia* (Larrazabal, H. et al., Eds.) (CEDLA, FLASCO, ILDIS, La Paz, Bolivia), 141-172.
- DE SOTO, H. (1987), "El otro sendero" (Instituto Libertad y Democracia, Lima, Perù).
- LARRAZABAL, H., GREBE LOPEZ, H., CASANOVAS, R. (1988), "El sector informal urbano en Bolivia" (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agriario, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Paz, Bolivia).
- MORALES, R., *Commentario, El sector informal urbano en Bolivia* (Larrazabal, H. et al., Eds.) (CEDLA, FLASCO, ILDIS, La Paz, Bolivia), 231-238.
- PRADILLA, E. (1987), "Capital, Estado y vivienda en America Latina" (Fontamara, Mexico).

Introduction: Low-Income Housing and Public Policies in Latin America

*Gérard Chevalier
Institut de recherche sur l'environnement construit
Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
14, Av. Eglise Anglaise
CH-1006 Lausanne
Suisse*

The urbanization of Latin-American countries is progressing relentlessly, despite a long-lasting economic crisis in these regions. Rural exodus, coupled with a natural demographic increase, has resulted in a demand in dwellings, socio-cultural institutions and infrastructures which is much higher than the offer coming from private and public collectivities.

The construction of popular districts is characterized by a lack of planification and administrative management; furthermore, space is often occupied illegally and built environment as a whole is in a precarious situation. This precariousness is clearly seen in the construction of suburban areas; but it is also found in the domains of daily life, of employment, of health, of family, and of education.

The term 'independent or informal autoconstruction' is meant to designate the construction of dwellings, by families alone or by families employing daily workers. These dwellings may be built on ground that has been acquired legally or illegally. The constructors are being helped more or less intensively by the social group with which they belong. Autoconstruction always takes place outside the modern economical and political networks; it does not obtain support from non-governmental organizations.

In this sense, autoconstruction is to be classified as a part of the so-called 'informal' economical, social and cultural activities in which economists, sociologists, politicians and development aid organizations have taken so much interest for so many years.

Informal activities and their relation to the economic and social development of a country have been analyzed within a number of different theories; depending on the perspective adopted, the consequent political options may vary.

According to the Marxist approach, the informal sector originates in the need for survival of a growing population that has been kept outside of the capitalist production system and that has been refused acceptance by the legal system enforced by the State. It then makes up a "reserve army for the industry", as a result of the weakness and dependence that characterize Latin-American capitalism, as opposed to the capitalism of those industrialized countries that dominate the world economy.

The survival strategies applied by this surplus workmanship result in man-hours that are the only income source for whole families. Because this labour force is institutionally, culturally and economically marginal, it is unable to accumulate capital, or to increase its own productivity. The family's income is thus condemned to stagnate, despite the vitality of the survival strategies applied. This sector of the population is therefore doomed to remain a self-exploiting workmanship, for whom sur-

vival depends on working more than is normal (Pradilla, 1987). This type of analysis shows that the situation will remain as it is until a radical change takes place in the political and social system as a whole...

The Marxist approach has been blamed for being reductionist and for not explaining adequately how the informal urban sector develops within an economy and within a society that is characterized by a greater structural heterogeneity than that defined by theories about the division of labour and the irreducible opposition between capital and labour (Larraz bal, Grebe Lopez & Casanovas, 1986).

Another approach may be called 'neo-classicist'. It is based on modern managerial theories and on the results from empirical studies. It explains the persistence and importance of the informal urban sector by referring to the existing protectionist policies - within countries and between them. It also stresses that the problems are due to a multiplicity of irrational norms implemented by a disorganized State administration that has lost touch with the reality of the country and that is being undermined by sterile power games.

Being more precise, we may say that this approach sees informal activities as having been trapped in a precapitalist context. Their development has thus been blocked by institutional barriers (De Soto, 1987), by wage agreements (including the acceptance of a minimum wage), by price controls, by the (non-)granting of permissions to buy or to borrow money, by the regulations on the legal incorporation of commercial or industrial concerns, and by the 'informal cost' (due to corruption) of these formalities. According to these authors, an alienation of the relationships between the citizens and the State is seen. Peru, especially, is an example. There, the management system characteristic of the economy can be compared to that of the mercantilism that dominated Europe between the XVth and the XIXth century. The relationships between citizens and State thus must be fundamentally modified. The aim should be to protect ownership rights and to stimulate economic endeavours. This cannot be achieved through the granting of subventions. The existing norms should be simplified, the individuals should be trusted (within the limits of the penal code), decision-making at the local level should be decentralized and democratized, prices and quotas should be liberalized. All these measures would allow informal activities to be integrated into the formal economy, whereby credits could be granted and the productivity increased.

However, other researchers, who have studied the problem of informal activities in Bolivia, conclude that an economical policy aiming at structural adaptations is not able to take account of the specifically heterogeneous conditions of production in the informal sector, nor of its exchange relationships with the formal sector. It may then enhance the problems considerably or even contribute to a stifling of activities in the informal sector. According to these analysts (Casanovas, 1986; Morales, 1986), the new Bolivian economic policy, for instance, has resulted in a considerable loss of buying power for the salaried masses. This resulted from the civil servants' salaries and the right to free negotiation in the private sector having been curbed, after the price of basic services (water, gas, electricity) had been adjusted, while the price of petrol was increased. Yet, the salaried population is the main buyer of goods and services produced by the informal sector. A fiscal reform has further impeded the activities in this sector. On the other hand, tens of thousands of workers in formal enterprises have been discharged, following a restructuration of State business (mines). This left them with no alternative but to rely again on informal activities. The increase in the num-

ber of people working in the informal sector has contributed to a further diminution in income and makes it even harder for them to accumulate capital. Any new problems have a negative influence on the family's survival and on its health. Its members have no choice and must work longer hours in order to increase production. The extra work is often given to women and children, with the result that the children play truant from school more often.

The social cost of any policy of structural adaptation at the macro-economic level is thus prohibitive, especially since it is added to the cost of the economic crisis that inspired the policy in the first place. Compensatory measures at the social, political and economical level will then be indispensable. Whenever these measures are being integrated into long-term policies, they serve to amplify the State's role as a caretaker.

For instance, a "Social Emergency Fund" has been implemented in Bolivia. The money was donated or borrowed on very long term from international agencies. It will be used for the creation of temporary employment through the building of sanitary equipments, schools, infrastructures and dwellings. This measure has been implemented over three years (1987-90) by an *ad-hoc* extra-ministerial committee; it is now in the process of being made into a permanent policy. In this context, Bolivia has inaugurated a programme of support for the autoconstruction of dwellings by groups of families belonging to the informal sector; the families are being helped by technical teams. However, many problems have arisen that are characteristic of development aid programmes in popular districts: the acquisition of adequate ground is difficult; there is a lack of equipments and services; the people's working place is too far away from the construction site; the buying of construction materials has met with difficulties. Finally, the financing through State and international funds is limited; there are not enough funds to cover a quantitative deficit. All the same, such a policy would meet with the approval of anyone in Latin America who has had an opportunity to work with autoconstruction projects, to evaluate the experiences that have been made so far, or to study the conditions which could contribute to an improvement of popular dwellings. Indeed, the generalization of financial, social and technical support to autoconstruction can only be successful if it is contained within an official policy endeavoured with the backing of long-term means. It also requires the active participation of local institutions and of the dwellers' communities.

Such a process also involves further problematic aspects, apart from the difficulties we have mentioned concerning the realization and the generalization of integrated improvement programmes. Three of these aspects are mentioned below. Whether or not all three are being discussed by the authors of the articles in the present issue of *Architecture & Behaviour*, they certainly underlie their reflexion.

- The first aspect is that of the possibilities opened to the informal sector with regard to private or public loan agencies. In order to be efficient, the granting of small loans should be decentralized, or even privatized; organizations such as loans and savings companies could be attributed this task.¹ The loans granted by these companies could be underwritten at the special rate by a central state organization. In order for the value of the mortgage to be insured, the quality of the construction could be guaranteed through the autoconstructor being given technical support and through an

¹ This argument was presented at the "Third International Conference: 'The Key to Housing for All: Public/Private Partnerships'", Washington, April 1990.

adequate implementation of the dwellings within the suburban area. Furthermore, the credit company serving as an intermediary should be able to negotiate with a group of households rather than with individuals; this group could endorse the securities required, thus minimizing the administrative costs.

- The second aspect concerns the users' participation in the construction programme, and the efficiency required from such a construction process. Support to autoconstruction has become an important dimension in the policies aiming at improving popular dwellings; but it is confronted with a contradiction which is not easily solved. A question: how is it possible to conciliate autonomy and efficiency? Community participation is a complex process; it takes time, and mobilizes considerable energies. On the other hand, there is a need for a rapid improvement of residential conditions and this need may be satisfied more efficiently if programmes involving small private enterprises are favoured over autoconstruction projects.
- The third problematic aspect is related to the movements of political and administrative decentralization that are taking place in many Latin-American countries. It should be enough to mention that, since this process is in fact critical of state organizations, the local community should be the one to play an important role in the policies aiming at an improvement of popular housing. It could achieve this aim through planification, through adequate economic policies permitting the acquisition of ground, through the enforcement of construction regulations and the promotion of social development. The financial crisis that many Latin-American states are being faced with and their lack of human resources will reinforce existing tendencies to rely on non-governmental organizations for city administration. These organizations allow municipalities to have access to financial resources originating in industrialized countries. The role played by these organizations, as intermediaries between popular communities and the State, is not yet clear. But they are certainly useful and they tend to become indispensable. Are they progressively becoming a new autonomous power? Or will they remain at the service of the most under-privileged social groups? The future may bring an answer (possibly not an unequivocal one) to these questions.

A number of researchers, university teachers, as well as animators working for the non-governmental organizations mentioned above have been asked to contribute to the present issue of *Architecture & Behaviour*. All of them are working towards improving dwelling conditions for the people. We hope that the different articles below will allow the reader to perceive the various facets of a problem that is common to many countries of the South-American continent.

BIBLIOGRAPHIE

- CASANOVAS, R. (1986), El Sector Informal Urbano: apuntes para un diagnostico, *El sector informal urbano en Bolivia* (Larrazabal, H. et al., Eds.) (CEDLA, FLASCO, ILDIS, La Paz, Bolivia), 141-172.
- DE SOTO, H. (1987), "El otro sendero" (Instituto Libertad y Democracia, Lima, Perú).
- LARRAZABAL, H., GREBE LOPEZ, H., CASANOVAS, R. (1988), "El sector informal urbano en Bolivia" (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agriario, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Paz, Bolivia).

- MORALES, R., Commentario, *El sector informal urbano en Bolivia* (Larrazabal, H. et al., Eds.) (CEDLA, FLASCO, ILDIS, La Paz, Bolivia), 231-238.
- PRADILLA, E. (1987), "Capital, Estado y vivienda en America Latina" (Fontamara, Mexico).