Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 41 (1968)

Heft: 3

Artikel: Aspects sociaux de l'habitation et du développement urbain

Autor: [s.n.]

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-126420

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 05.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Aspects sociaux de l'habitation et du développement urbain

PRÉFACE

La politique d'un pays en matière d'habitation et de développement urbain dépend de son système économique et social.

Il est des pays qui sont dotés de systèmes de planification et d'organisation très perfectionnés à l'échelon central, régional et local et qui exercent une pleine souveraineté sur les terres, les ressources naturelles et la richesse. Ils considèrent la construction de logements comme un investissement social et productif. Cette activité est associée à la constitution de l'équipement industriel et social dans le cadre d'un programme d'investissement général.

Les pays à économie de marché appliquent des politiques qui non seulement diffèrent de celles des pays à économie planifiée mais qui ne sont, elles-mêmes, pas homogènes.

En règle générale, la responsabilité de l'Etat n'est pas totale, mais simplement partielle. La planification nationale est relativement limitée et la planification du logement n'est pas toujours coordonnée avec celle du développement économique. En principe, l'action des pouvoirs publics s'exerce en faveur de certains groupes comme les familles à faible revenu ou les familles nombreuses, ou s'oriente vers des activités spéciales: suppression des taudis, octroi de terres et prestation de services aux fins de réinstallation ou création d'un fonds hypothécaire commun destiné à accroître le volume des investissements privés. Ces différences dans l'attitude des pouvoirs publics ont une incidence profonde sur les définitions officielles et nationales du mot «social».

Les écarts considérables qui existent d'un pays à l'autre du point de vue tant de la richesse que du stade de développement rendent encore plus difficile l'étude globale du sujet.

La présente étude est consacrée aux aspects sociaux de l'habitation et du développement urbain dans les pays en voie de développement; elle porte donc sur les taudis, les bidonvilles et les familles à faible revenu, et c'est sous cet angle qu'elle traite de l'habitation et du développement urbain dans les pays en voie de développement. Ce sont en effet les familles à faible revenu et les taudis qui posent dans ces pays les problèmes les plus vastes et d'ailleurs les plus difficiles. L'aspect social de la question revêt plus d'importance pour ce groupe que pour les groupes à revenu plus élevé.

Rares sont les pays en voie de développement visés dans la présente étude qui ont des systèmes de planification nationale très complets; plus rares encore sont ceux qui ont des plans régionaux. Les problèmes ont donc été abordés sous l'angle des méthodes à suivre en l'absence de tels plans et pouvoirs de contrôle.

Il est toutefois nettement apparu, au cours de la préparation de l'étude, que les aspects sociaux sont une source de préoccupations mondiale, si variable que soit la façon dont les pays les abordent. Que la population doive collaborer avec l'Etat, pour l'aménagement des quartiers où elle vit est chose certaine comme le montrent les exemples de Moscou, de Delhi, de Lima et de Chicago. Que l'Etat doive collaborer avec la population pour atteindre les objectifs nationaux est un fait également manifeste tant dans les pays avancés que dans les pays en voie de développement. Le besoin impérieux de progrès économique et social que ressentent les gens est universel, tout comme les traits caractéristiques de l'expansion et les types de ressources qui favorisent l'expansion.

Le besoin des familles de préserver l'intégrité de la cellule familiale est ressenti dans tous les pays, que la famille y soit du type nucléaire, polygame ou élargie. Le besoin des individus de se sentir intégrés à une communauté ou à une unité de voisinage se retrouve dans tous les pays du monde. Tels sont les aspects sociaux de l'habitation et du développement urbain dont traite la présente étude.

Cette étude qui a été préparée pour le Secrétariat de l'ONU par un consultant spécial, Mlle Elizabeth Wood, s'inscrit dans le cadre d'un projet continu entrepris par le Centre de l'habitation, de la construction et de la planification de l'ONU et consacré à la question importante intitulée «Aspects sociaux de l'habitation et du développement urbain».

La présente étude reflète les préoccupations exprimées lors de différentes sessions du Comité de l'habitation, de la construction et de la planification, de la Commission du développement social et du Conseil économique et social.

Par sa résolution 1168 (XLI), le conseil a prié le secrétaire général d'assurer une large diffusion à la présente étude après avoir tenu compte des observations de tous les gouvernements et des institutions spécialisées.

I. Cadre général de l'étude

1. Par développement urbain, il faut entendre le processus de construction et de reconstruction des villes, la suppression des taudis et leur remise en état; l'aménagement des taudis, et la rénovation des bidonvilles; la construction de villes satellites, l'expansion planifiée des villes et la création de villes nouvelles. L'habitation est la partie du développement urbain qui a trait à la création du cadre dans lequel résident les gens.

2. L'objectif ultime de ces programmes est de créer un milieu où l'individu puisse vivre et s'épanouir. Comme l'a souligné le Groupe spécial d'experts de l'habitation et du développement urbain, «procurer à l'homme une habitation convenable et susciter un développement urbain et régional satisfaisant reviennent à créer un cadre physique dans lequel l'homme peut s'épanouir harmonieusement à la fois sur des plans humain, social, économique et culturel»[1].

3. L'étude des aspects sociaux de l'habitation et du développement urbain comporte, d'une manière générale, celle des conditions dans lesquelles l'individu progresse et, plus précisément, celle de l'influence que le développement urbain et l'habitation peuvent avoir sur cette évolution. C'est donc le rôle joué par l'habitation et le développement urbain dans le progrès social qui constitue le principal des «aspects sociaux» examinés dans la présente étude. On examinera les attitudes psychologiques et les possibilités de développement des populations, les normes sociales et la situation économique dans le cadre des ménages. On recherchera ce que représentent, économiquement et socialement, les taudis et les bidonvilles pour ceux qui y vivent et ce que représentent pour les personnes à faible revenu des pays en voie de développement la propriété, le statut de locataire, les différentes méthodes de financement, les normes concernant la superficie habitable et les principes de l'aménagement des collectivités, en vue de déterminer comment établir ces programmes pour qu'ils répondent aux besoins de la population et l'aident à progresser.

4. Ainsi, du point de vue de cette étude, tout planificateur mis en présence d'une situation urbaine donnée, qu'il ait à établir les plans d'une ville nouvelle, à organiser des opérations de rénovation dans un bidonville ou à mettre au point un programme de construction de logements pour reloger les habitants des taudis, se trouve aux prises avec deux problèmes et non un seul. Il y a, d'une part, le problème matériel de l'aménagement ou du réaménagement d'une zone, en vue du développement de la ville. On s'est trop souvent borné à se préoccuper du premier.

[1] *Rapport du Groupe spécial d'experts de l'habitation et du développement urbain* (publication des Nations Unies, N° de vente: 63.IV.1), Introduction, par. 7.

A. La population et le développement social

5. On a trop tendance à penser que les taudis, depuis la toute récente *barriada* jusqu'au *bazar,* ou au *bustee* établi de longue date, abritent, dans toutes les parties du monde, la même catégorie de personnes. On attribue à la population certaines caractéristiques en fonction des conditions matérielles dans lesquelles elle vit.

6. De tous temps les taudis ont été le point de départ de l'urbanisation. Ils ont eu un rôle plus ou moins dynamique selon les possibilités de développement offertes par la ville et suivant que la ville laissait ou non les habitants sortir de leurs taudis pour accéder au marché du travail et aux institutions municipales. Un *ghetto* n'a pas une force dynamique aussi grande par exemple qu'un bidonville créé de fraîche date.

7. Pour assurer le progrès social des habitants des taudis, il faut procéder en quatre étapes: apprendre à connaître les individus; éveiller, le cas échéant, leur intérêt, octroyer une assistance technique et fournir des possibilités et des ressources.

1. Connaissance des êtres

8. La première chose que le planificateur doit connaître est la capacité de progrès, surtout sur le plan économique, des individus des pays en voie de développement. «Les qualités humaines qui favorisent le progrès économique sont diverses: connaissance théorique et pratique, aptitudes techniques, efficience, sens de l'organisation, initiative, énergie et ardeur au travail, confiance mutuelle et honnêteté, assurance et confiance dans l'avenir, esprit d'invention, mobilité, «universalisme», esprit de logique, d'entreprise, de progrès, ambition et dynamisme, désir de réussir, etc.»

9. Mais, ajoute le rapport d'où est extraite cette citation, «une énumération des qualités souhaitables ne donne généralement pas une idée très claire des types d'investissement qu'un pays peut et doit faire dans le secteur social pour favoriser l'expansion économique. Les

gouvernements ne peuvent susciter l'apparition des qualités en question par des mesures législatives ou des affectations de crédits. Il n'y a pas dans les rouages administratifs de service de sociologie ou de psychologie qui dispose des fonds nécessaires pour développer directement les qualités voulues»[2].

10. Il est vrai que les pouvoirs publics ne peuvent susciter chez les individus l'apparition de ces qualités indispensables au progrès, mais ce serait une profonde erreur que de penser, à priori, qu'elles n'existent pas chez les habitants des taudis et des bidonvilles des pays en voie de développement. La tâche du travailleur social n'est pas d'essayer de les susciter mais de les découvrir.

11. Certaines personnes possèdent déjà tant de ces qualités qu'il suffirait presque, pour qu'elles les développent, de leur fournir une assistance technique et leur offrir des ressources et des possibilités. Tout travailleur social a rencontré ce genre de personnes sur son chemin. Si on leur ouvre des possibilités, elles les saisissent avec enthousiasme et progressent sur le plan social.

12. Cette catégorie de personnes est largement représentée dans les bidonvilles d'Amérique du Sud et d'Afrique du Nord, par exemple. C'est ainsi qu'en Amérique du Sud les membres d'un groupe se sont organisés alors qu'ils vivaient encore dans des taudis, choisissant le terrain sur lequel construire (illégalement), établissant des plans et attribuant des parcelles de terrains de façon méthodique; après quoi ils ont occupé les terrains, s'y sont installés dans des logements provisoires et y ont ensuite construit des logements permanents. Si le résultat peut donner lieu à des critiques, on ne saurait mettre en doute qu'ils ont les qualités mentionnées plus haut: «Sens de l'organisation, initiative, énergie et ardeur au travail, confiance mutuelle et honnêteté, assurance et confiance en l'avenir... esprit de progrès, ambition et dynamisme et désir de réussir.» Ils ne possédaient que des connaissances rudimentaires et aucune compétence technique; ils étaient pour ainsi dire illettrés, mais il aurait suffi de leur donner un minimum d'assistance technique, d'éducation et de possibilités pour les rendre économiquement productifs. Mettre au point un programme de rénovation dans un bidonville occupé par de tels gens c'est favoriser, à brève échéance, le développement d'une population urbaine productive.

[2] *Rapport sur la situation sociale dans le monde* (publication des Nations Unies, N° de vente: 61.IV.4), p. 36.

13. La connaissance des êtres a un rôle à jouer dans tout plan de développement pour déterminer l'effectif du personnel requis, les stimulants nécessaires, le volume et le type d'assistance technique et la nature des ressources sociales et économiques à fournir ainsi que l'orientation à donner aux individus en fonction des possibilités existantes. Cette connaissance est également un élément essentiel des programmes de construction de logement ou de rénovation.

14. Trop souvent, il n'est tenu aucun compte de la structure familiale, des sources de revenu ou de la situation économique des ménages dans les plans de développement urbain ou dans les plans de relogement. Ceux-ci s'inspirent de plans «standards» et le choix de l'emplacement est fonction des terrains disponibles ou d'autres facteurs sans rapport avec la question. Imaginons, par exemple, un projet moderne bien conçu comportant de petits logements coquets à une certaine distance de la ville. Aux jeunes couples impatients de se libérer de l'obligation d'entretenir leurs parents pauvres et âgés et d'échapper à la surveillance de leurs aînés, un tel projet apparaît sous un tout autre jour qu'aux vieux parents indigents – et aux anciens – qui se trouvent abandonnés.

2. Volonté de changement

15. Dans toute collectivité il y a un nombre plus ou moins grand de familles qui n'ont guère d'esprit d'initiative. Il est des collectivités d'où tous les éléments dynamiques sont partis et où le défaitisme est la tendance dominante. Il en est qui sont encore capables de faire un effort mais qui, une fois le but atteint, ne vont pas plus loin. C'est le cas, par exemple, de ce groupe de paysans qui, ayant su tirer parti d'un système d'irrigation, pouvaient, avec une seule récolte par an, se nourrir de riz au lieu de millet mais qui refusaient d'entreprendre une deuxième récolte parce qu'ils n'en ressentaient pas le besoin. Il est enfin des collectivités que des années de malnutrition et de maladie ont à ce point débilitées ou qui sont si tenues par des traditions qui leur imposent une certaine condition et entravent leurs progrès, qu'elles ne savent pas profiter des possibilités qui leur sont offertes. Il faut que les mesures prises pour éveiller leur volonté de changement s'accompagnent de toute une série d'autres mesures visant à améliorer leur niveau sanitaire, à les réorienter et à les rééduquer. L'absence d'énergie et de dynamisme n'est pas nécessairement l'indication d'un manque d'intelligence ou de capacité de progrès.

3. Assistance technique

16. L'assistance technique met à la disposition des individus les connaissances techniques dont ils ont besoin pour pouvoir, en utilisant leurs aptitudes propres, faire un nouveau progrès, qu'il s'agisse de construire une maison, de produire davantage de nourriture ou d'acquérir des connaissances en vue d'un nouveau métier. Ce type d'assistance a des effets secondaires tout aussi importants que ses effets directs puisqu'il permet à l'individu d'acquérir des connaissances utilisables dans une infinité de cas, de développer ses qualités latentes (esprit d'entreprise ou sens de la direction), de modifier sa façon de penser et de s'adapter ainsi plus facilement à la vie urbaine.

4. Ressources et possibilités

17. Par ressources et possibilités il faut entendre les apports extérieurs (généralement des pouvoirs publics) qui rendent le développement possible. Aussi remarquables que soient les réalisations dues à l'initiative individuelle, celle-ci ne suffit pas à créer un milieu urbain moderne, ou des emplois économiquement rentables dans les villes. Les ressources et les possibilités utilisées dans tel ou tel milieu urbain peuvent être celles qui sont fournies de l'extérieur pour la réalisation du projet (matériaux ou crédits pour la construction de logements et d'écoles); ou bien celles que le projet lui-même a créées (écoles, dispensaires, services de protection sociale) ou encore celles qui résultent de la localisation du projet (industries ou autres sources d'emplois se trouvant à proximité, installations municipales, hôpitaux, par exemple). «En Pologne, les urbanistes estiment qu'en créant le milieu résidentiel, il faut éviter la ségrégation sociale et que la cité d'habitation doit être équilibrée du point de vue social et représenter aussi largement que possible les classes et les professions qui constituent l'ensemble de la société.»[3]

B. Les facteurs du développement social

18. Le progrès est un processus d'ensemble, nonobstant le fait qu'on peut le mesurer à l'aide d'indices intéressant les divers secteurs – social, économique et physique – sur lesquels il porte. Il n'affecte pas nécessairement tous ces secteurs à la fois, mais plus l'investissement est global, plus le progrès est rapide et certain. Le résultat global de l'opération est supérieur à la somme de ses éléments.

19. Il en résulte que le planificateur qui établit les plans d'un projet urbain doit se préoccuper du volume des ressources disponibles pour le progrès économique au moment où il travaille à l'amélioration des logements et des services sociaux et techniques qui permettront aux individus d'utiliser les possibilités d'emploi rémunérateur qui s'offrent à eux et de garder leurs logements en bon état. Il s'agit, dans les pays en voie de développement, où les ressources monétaires ne sont pas suffisantes pour entreprendre un développement «d'ensemble» ou total, de faire le minimum – ce qui est «rentable» – c'est-à-dire de réaliser l'équilibre nécessaire en matière d'investissements sur le plan social, physique et économique pour assurer au moins un certain progrès.

20. Une des difficultés que soulève la technique actuelle de planification à l'échelon local vient de l'imprécision du terme «social». Chacun semble comprendre la signification des termes «physique» et «économique» mais les administrateurs et planificateurs qualifient de «social» une infinité de services, tangibles ou non. Ce mot s'applique parfois à tout ce qui compose l'infrastructure: systèmes d'adduction d'eau et d'égouts, routes, écoles, magasins, logements, bref tout ce qui constitue une ville, mis à part les locaux industriels. Il s'applique parfois uniquement aux services qui font appel aux travailleurs sociaux: services en faveur des femmes et des enfants, développement communautaire, aide aux invalides. Dans d'autres cas encore, il qualifie les activités concernant l'enseignement et la santé. Le terme «social» a presque toujours une acception si vague qu'on a l'impression qu'un investissement dans l'un quelconque des secteurs qu'il qualifie pourrait servir de contrepartie à un investissement physique ou économique.

21. Or, il n'en va pas ainsi. L'enseignement, par exemple, s'entend aussi bien de l'enseignement de la lecture, de l'écriture et de l'arithmétique dispensé à des enfants par un instituteur que de l'enseignement professionnel général ou de l'enseignement spécialisé. Chacun de ces divers types d'enseignement est plus ou moins utile selon les ressources et possibilités existantes. «... pour certains par exemple, les conséquences sont strictement limitées, tandis que pour d'autres les effets se multiplient et provoquent des répercussions en chaîne et l'apparition de nouveaux besoins. Pour illustrer les premiers, on peut citer les cas où l'on apprend aux populations à lire et à

[3] *Polish Perspectives* (Varsovie), vol. VII, N° 10, octobre 1964, p. 9, par. 18.

écrire sans leur fournir ensuite du matériel de lecture et pour illustrer les deuxièmes, les cas où cet enseignement est suivi de lectures qui éveillent l'esprit et suscitent de nouveaux intérêts.»[4] Dans le premier type de situation, on offre une formation professionnelle sans possibilités d'emploi et dans le deuxième, on organise directement la formation professionnelle en fonction d'emplois déterminés et existants. Il faudrait, aux fins de la planification sociale, mettre au point une terminologie qui permette de faire une distinction entre les services «physiques» et les services «sociaux», ainsi qu'entre les différents types de services du point de vue de l'objectif à atteindre qui est de favoriser le progrès.

22. Le deuxième défaut des techniques est de ne pas tenir compte, lors de l'établissement des plans de développement urbain et de construction de logements, des problèmes que pose le progrès économique du point de vue des familles et de la zone dans son ensemble. Dans l'intérêt de la population, les planificateurs doivent s'assurer, à tout le moins, que les plans ne bouleversent pas la situation économique des familles. Peut-être même s'efforceront-ils d'améliorer cette situation économique ou, mieux encore, de l'améliorer parallèlement à celle de la région.

23. Lorsque ce point de vue domine, quiconque s'attaque à la planification économico-physico-sociale est amené à se poser les questions ci-après: comment la population, ou une partie de la population, peut-elle contribuer au développement économique de la région? Dans quels secteurs faut-il des techniciens et de la main-d'œuvre? Peut-on inciter ces gens, en leur fournissant les moyens nécessaires, à satisfaire tel besoin donné? Si la réponse est qu'il n'y a nulle part besoin de main-d'œuvre, que les intéressés n'ont guère de chance d'acquérir les connaissances techniques nécessaires et qu'il n'existe aucune possibilité ni méthode connue pour accroître leurs revenus, les investissements qui pourront être faits dans le secteur du logement et des services sociaux seront en porte à faux. Ils ne seront pas improductifs à condition de ne pas détruire le système économique existant.

24. C'est ainsi, par exemple, qu'un plan qui vise à réinstaller les habitants des taudis à plusieurs kilomètres de leur lieu de travail ou de toute source d'emplois rémunérateurs est anti-économique, antisocial et inutile. En règle générale, lorsqu'une telle erreur est commise, les familles reviennent peu à peu vers les taudis d'où on les avait arrachées.

25. Le test, en matière de planification sociale, est de voir si elle favorise le progrès. «Bâtir une école, construire une route, créer un élevage de volailles ou une coopérative est une chose; mettre en place des services qui puissent contribuer à créer un dynamisme social et économique en est une autre. La question est de savoir si «les réalisations seront auto-entretenues», cette expression étant prise dans son acception sociale et économique la plus large.»[5]

II. Habitation, développement urbain et emploi

26. Le phénomène le plus marquant de notre époque est l'urbanisation. On ne saurait trouver manifestation plus éclatante de la volonté de progrès des peuples. Les raisons du mouvement peuvent être complexes, mais il faut y voir, essentiellement, l'expression de la recherche par l'homme d'un emploi et d'un revenu. Telles les migrations des *lemmings,* rien ne semble pouvoir l'arrêter, ni la rareté des emplois bien rémunérés, ni l'absence de logements décents, ni des conditions de vie vraiment difficiles, ni le manque d'hygiène. Donnez à un homme un emploi quel qu'il soit, ou même simplement l'espoir si illusoire soit-il d'en obtenir un, et il se construira un abri (témoin les villes de *squatters*) ou il se contentera de n'importe quel logement disponible (témoin les taudis de Harlem ou les bazars de Calcutta).

27. L'accroissement de la population urbaine, qui est la conséquence de ce mouvement, correspond à peu de choses près, dans les pays en voie de développement tout au moins, à l'accroissement du nombre des taudis. Dans la mesure où il y avait des logements convenables où installer les migrants, il n'y en a presque nulle part eu assez.

28. Ainsi, dans les taudis créés par ce processus, les deux problèmes se rejoignent: la nécessité pour l'homme de trouver un emploi et les conditions existant dans les taudis auxquelles il faut à tout prix remédier. D'une manière générale, les planificateurs physiques se sont attaqués à ces deux problèmes comme s'ils étaient

[4] Cyril S. Belshaw. *Analyse critique du développement communautaire en tant que processus économique, social et administratif.* Document de référence N° 1, établi pour le Groupe spécial d'experts sur le développement communautaire qui s'est réuni à New York du 18 février au 8 mars 1963, p. 17.

[5] *Ibid.*, p. 18.

distincts[6], ou plutôt ils ont traité le problème des taudis sans guère se préoccuper du fait que leurs occupants avaient besoin de travailler, ou sans s'en préoccuper assez. Mais la conclusion selon laquelle la conception de programmes de logement et de développement urbain doit s'ajuster aux impératifs topographiques du développement économique ou à l'emplacement des emplois commence à être confirmée par l'expérience.

29. Jusqu'à présent, les programmes de développement économique ont accusé, par rapport aux demandes d'emploi, un retard tel que la plupart des emplois que les migrants trouvent dans les villes n'existent que du fait de la multiplicité des individus, dont aucun ne peut être entièrement indépendant économiquement[7]. Si pauvres soient-ils, tous sont tributaires des services et des produits que leur fournit autrui, tant pour se nourrir que pour se vêtir et pour satisfaire leurs autres besoins quotidiens.

A. La signification économique des taudis pour les occupants

30. Si l'on veut aborder le problème des taudis en se plaçant du point de vue de leurs occupants et établir des plans qui répondent à leur situation économique et sociale, il faut examiner les avantages que les habitants des taudis retirent du fait même qu'ils y vivent. Ces avantages procèdent de quatre facteurs: absence de contrôle légal et social; faible loyer ou faible coût de la construction, proximité du centre de la ville où les possibilités d'emploi sont concentrées et sécurité traditionnelle qui existe lorsque les individus vivent en groupes naturels: famille élargie, même tribu, même nationalité, religion ou caste.

31. L'absence de contrôle permet à l'habitant du taudis – et ce, dans le monde entier – de faire ce qu'il veut dans son logement et d'en disposer à sa guise. Elle lui permet de construire un abri de fortune. Elle lui permet d'utiliser son logement comme boutique ou vice versa. Il peut dormir avec sa famille dans l'arrière-boutique ou se coucher près du matériel après l'avoir poussé dans un coin. Ce système, bien entendu, réduit son loyer, avantage économique qu'il obtient généralement au prix de sa santé.

32. Dans certaines villes, il dresse un étal devant son logis et dispose ainsi d'un comptoir de vente d'aliments ou de marchandises. Ou bien il construit un appentis et s'établit à son compte avec une forge, un tour ou du matériel de soufflage du verre. Il peut réduire au minimum les frais de main-d'œuvre en faisant appel, si besoin est, aux services de sa grand-mère, de son grand-père, de son frère, de sa belle-sœur, de ses enfants ou petits-enfants qu'il n'aura pas à rémunérer régulièrement. Il peut élever un porc, de la volaille ou une vache qui iront chercher leur nourriture dans les rues. Il peut les garder devant la maison ou les rentrer à l'intérieur pendant la nuit pour éviter les vols. Toute la famille peut se tasser dans une moitié du logement et il peut louer l'autre moitié ou encore y installer la sœur de sa femme avec sa famille, si elle a été abandonnée et ne peut se loger nulle part ailleurs.

33. L'absence de contrôle agit de manière tout aussi constructive dans les taudis des villes les plus prospères. Une femme peut installer un salon de beauté dans la salle de séjour, accrocher une pancarte à la fenêtre et gagner sa vie sans payer de patente. Un homme peut ouvrir un magasin de réparation de radio ou une cordonnerie dans son sous-sol ou au fond du logis et remédier ainsi à l'insuffisance de ses revenus. Les familles peuvent vivre à l'étroit et louer une ou plusieurs pièces pour augmenter leurs revenus.

34. Aucune de ces activités n'est autorisée dans les cités d'habitation bien organisées, les quartiers résidentiels bien réglementés ou les zones de réinstallation planifiées des pays développés, ou de ceux qui suivent le même exemple. Et pourtant, la seule manière dont ces ménages pauvres peuvent joindre les deux bouts consiste à tirer parti de l'absence de contrôle.

35. Un emplacement voisin des sources d'emploi et du complexe acheteurs-vendeurs a de l'importance en soi, non seulement parce que cette proximité réduit au minimum ou supprime les frais de transport encore que le fait ne soit pas sans importance lorsqu'une course en tramway représente le prix d'un repas, mais aussi parce que la plupart des emplois bien rémunérés se trouvent généralement dans le centre de la ville. C'est le meilleur emplacement qui soit pour le cireur de bottes, le garçon de courses et l'homme qui subsiste en travaillant au hasard des occasions. L'emplacement est un facteur d'extrême importance pour l'homme qui gagne sa vie en poussant des marchandises dans une charrette, en tirant un pousse-pousse ou en accomplissant d'autres services

[6] *Rapport du Groupe spécial d'experts de l'habitation et du développement urbain* (publication des Nations Unies, N° de vente: 63.IV.1), par. 72.

[7] Le fait qu'un très fort pourcentage d'habitants des taudis trouvent du travail – même s'il ne s'agit que d'un travail provisoire, irrégulier et mal payé – ressort clairement des quelques études disponibles sur les taudis.

qui l'obligent à arriver tôt à son travail. Il a de l'importance aussi pour le petit commerçant qui doit s'approvisionner ou faire ses livraisons sans trop entamer sa journée de travail. Il joue un grand rôle pour les personnes qui travaillent dans de petites usines qui n'embauchent que lorsqu'elles ont une commande à exécuter. Ces ouvriers doivent vivre à proximité de leurs employeurs éventuels, de manière à les joindre avant que tous les emplois ne soient pourvus. Il faut que les travailleurs qui vivent d'emplois temporaires ou occasionnels habitent là où se trouvent le plus grand nombre possible de sources d'emploi, afin d'avoir de bonnes chances de trouver du travail.

36. De nombreux quartiers de taudis à travers le monde ont été occupés par des groupes de personnes venant du même village, par les membres d'une même famille élargie ou par des personnes de même nationalité, même caste ou même religion. L'avantage économique que ce fait présente pour les vieillards, les indigents et les chômeurs dans les pays où il n'existe pas de programmes gouvernementaux d'assistance, de sécurité sociale, de pensions de vieillesse, et d'allocations de chômage, est manifeste. L'illustration la plus frappante peut-être de la manière dont les familles prennent soin des leurs nous est donnée dans une relation consacrée aux occupants d'un quartier de Lagos[8]:

«La manifestation la plus concrète de l'esprit de famille, ce sont les sommes qui sont versées régulièrement pour l'entretien de membres de la famille. 70% des chefs de ménage interrogés secouraient régulièrement un membre au moins de leur famille, femme et enfants à charge mis à part, et 55% ont déclaré qu'ils donnaient en moyenne plus d'une livre sterling par mois. Etant donné que la plupart gagnaient moins de 20 livres sterling par mois, et plus du tiers moins de 11 livres, la contribution représentait une part appréciable de leurs revenus. Environ le quart dépensaient régulièrement plus de 4 livres par mois pour des parents, et 12% plus de 6 livres. Les cadeaux ou les dépenses occasionnées par les cérémonies de famille n'entraient pas dans ces sommes. La plupart des secours allaient à des vieillards – parents et grands-parents, oncles et tantes et cousins âgés, veuve d'un père elle-même sans enfant, alliés âgés. Six chefs de ménage donnaient régulièrement des secours à des membres de la famille de la même génération que leurs grands-parents, 52 à des membres de la même génération que leurs parents. En dehors des vieillards, ils avaient principalement à leur charge l'éducation de frères cadets, de cousins, de neveux ou de nièces et parfois une sœur mariée ou un frère qui, toutes proportions gardées, étaient moins à l'aise qu'eux.»

37. Même dans les villes les plus prospères du monde, où il n'y a pas de famille élargie et où il existe des régimes d'assistance publique ou de pensions, le besoin qu'a l'homme de faire appel à ses proches en période de difficultés persiste. Ainsi, dans les communautés qui sont étroitement liées par une même origine nationale, les secours prendront la forme «d'un petit crédit jusqu'à lundi» ou «jusqu'à la paie» consenti par l'épicier du coin.

B. Le dilemme du développement urbain

38. Reconnaître la nature de l'assujettissement des occupants des taudis au milieu où ils vivent, c'est se heurter au dilemme du développement urbain. Certains pays, reconnaissant cette subordination, ont stipulé que la réinstallation devrait s'effectuer dans les limites d'une distance prescrite (généralement de 1 à 3 miles) du quartier abandonné. Ces terrains sont souvent chers et convoités par d'autres acheteurs. Cette concurrence provoque une hausse constante des prix, entretenue par le phénomène même du développement urbain. Chaque projet de développement urbain augmente la concurrence et rend plus difficile l'acquisition de terrains destinés au projet suivant. Le prix du terrain et la concurrence que suscite son utilisation obligent l'architecte à réduire au minimum le coût par habitation et à en tirer parti au maximum en construisant des immeubles de plusieurs appartements. Le prix de revient élevé de la construction l'oblige à concevoir des unités d'habitation de dimensions réduites. Tous ces projets nécessitent cependant un minimum de personnel de gestion et d'entretien. Il en résulte que malgré des subventions représentant jusqu'à 90% du coût en capital, les loyers sont plus élevés que ceux que les habitants des taudis ont l'habitude de payer. Par surcroît le type de logement et d'immeuble leur est étranger et est mal adapté à leurs besoins.

39. Le résultat, c'est que, dans la plupart des pays en voie de développement, trop de logements sont illégalement occupés – dans un pays, par exemple, l'occupation illicite atteint 90%. Les droits d'occupation sont vendus très cher à des ménages à revenus plus élevés, et les ayants droit légitimes retournent à leurs taudis. Ou encore, dans certains pays, les loyers ne sont pas payés et les immeu-

[8] Peter Marris, *Family and Social Change in an African City* (Londres), Routledge and Kegan Paul, 1962, p. 36.

bles ressemblent à des taudis parce qu'ils sont utilisés à des fins auxquelles ils n'étaient pas destinés; ils subissent des dégradations et sont l'objet d'actes de vandalisme.

40. Dans les villes qui ne sont pas tenues par la loi de reloger, près du quartier abandonné, les occupants de taudis déplacés, on a tendance à les réinstaller sur des terrains bon marché, aussi loin que possible. C'est ainsi que des communautés entières ont été coupées de leurs sources d'emploi. Là où des sources d'emploi avaient été prévues, elles ne correspondaient guère aux compétences de nombre des individus déplacés, et elles n'étaient pas disponibles lorsque ceux-ci s'étaient installés dans leurs nouveaux logements. Les intéressés ont donc dû en fin de compte soit retourner dans leurs taudis, ajoutant par là au surpeuplement, soit se contenter d'un niveau de subsistance misérable, sans possibilité d'améliorer leur sort.

41. Dans quelques endroits, on a créé d'excellents services de transport subventionnés, mais si ce fait a permis à un certain nombre de salariés de garder leur emploi, il n'a pu aider ceux qui n'avaient pas d'emplois réguliers et qui dépendaient pour vivre d'emplois occasionnels.

C. Développement urbain: développement économique

42. Les programmes d'auto-assistance supposent généralement qu'on s'efforce de réduire la part du financement prise en charge par les pouvoirs publics en employant l'«apport labeur», c'est-à-dire l'aptitude de l'homme à construire des logements et des bâtiments communautaires par ses propres moyens. Cette ressource est une condition *sine qua non* du développement urbain pour les ménages à faible revenu dans les pays en voie de développement, mais elle ne peut suffire.

La ressource la plus essentielle, tant pour l'individu que pour le pays, c'est l'aptitude de l'homme à gagner sa vie, à travailler dans des emplois mieux rémunérés et plus productifs. En conséquence, on ne saurait considérer la situation affligeante des taudis et des villes de «squatters» sans se préoccuper en même temps du fait tout aussi déplorable bien que moins flagrant que les programmes de développement économique sont restés très en retard par rapport à la demande d'emploi. Il est indispensable d'envisager les choses sous ces deux angles si l'on veut intégrer la planification sociale et économique à l'échelon local.

43. Ceci laisse supposer, en premier lieu, qu'avant d'envisager de supprimer un quartier de taudis, on doit peser les avantages de l'autre méthode du développement urbain, à savoir la rénovation et la reconstruction des taudis. C'est là certainement la méthode logique à adopter dans le cas de nombreuses villes de «squatters» ou d'autres agglomérations périphériques, ainsi qu'on l'a constaté dans un certain nombre de villes d'Amérique latine. Elle est particulièrement fondée si la population compte de nombreux individus dotés d'esprit d'initiative ayant fait montre de beaucoup de dynamisme, et ayant déjà beaucoup fait pour la région. Si on leur offre la possibilité d'y prendre racine, ils peuvent, avec l'assistance et les ressources appropriées, être mis à même de contribuer rapidement au développement urbain et économique.

44. Ceci suppose encore une nouvelle manière d'aborder le dilemme du développement urbain et une façon plus rationnelle et plus circonspecte d'envisager le progrès humain. Chaque fois qu'il est nécessaire, aux fins plus vastes du développement urbain, d'éliminer un taudis, il faudrait d'abord procéder à des investissements intensifs visant à assurer le développement économique de la population[9]. Dans la pratique cela signifie: investissements intensifs destinés à étendre et à consolider les petites industries existantes; encouragement à la création de petites industries nouvelles; réinstallation planifiée de ces industries ainsi que de leurs propriétaires et des ouvriers dans des emplacements éloignés; organisation d'une formation professionnelle pour les emplois que créeront les industries nouvelles ou l'expansion des anciennes, et formation pour les grandes industries existantes qui ont besoin d'ouvriers; planification de logements appropriés; formation professionnelle et autres types de formation pour les femmes en vue des nouvelles possibilités d'emploi prévues dans les régions de réinstallation.

45. Ce que cette méthode cherche à faire, c'est à grouper quatre programmes urbains fondamentaux: planification urbaine (qui conçoit les plans et détermine l'utilisation des terrains pour les personnes et les industries déplacées); développement industriel sur une petite échelle

[9] Dans les pays qui pratiquent une planification socio-économique d'ensemble, il serait impensable d'éliminer des taudis avant que les programmes de relogement ne soient achevés. Malheureusement, tel n'est pas toujours le cas dans nombre de pays développés ni dans les pays en voie de développement.

professionnelle pour des emplois déterminés en tant que condition préalable à la réinstallation et à l'obtention d'un emploi; et rénovation et élimination des taudis dans les conditions les moins pénibles possibles pour leurs occupants.

46. Les avantages que l'on peut retirer d'une telle méthode sont nombreux: elle réduit la dépendance vis-à-vis de la ville centrale pour l'obtention d'un emploi grâce à la création d'emplois ailleurs, qui sont préférables du point de vue des intéressés, elle permet de réduire le coût du logement grâce à l'utilisation de terrains bon marché et au travail et à l'initiative personnels; elle facilite en même temps la construction de logements correspondant aux besoins culturels, sociaux et sanitaires de leurs occupants. Les avantages de cette méthode ne se concrétisent que si les mesures prises par les gouvernements depuis les premières enquêtes jusqu'à la réinstallation définitive dans la nouvelle communauté, en passant par la motivation et l'assistance technique, ont été si bien conçues et sont si fermement *fondées sur les vœux et les besoins de la population* que le processus sera un continuum dans lequel le gouvernement et la population agiront constamment de concert.

47. La méthode soulève deux questions. Premièrement, vaudra-t-elle pour tous? La réponse est non. Il peut y avoir des ménages où le soutien de famille n'est pas capable de profiter de la formation professionnelle prévue ou d'occuper les nouveaux emplois. Le nombre de ces ménages peut être élevé ou faible. S'il est faible, ces ménages pourront néanmoins être relogés dans le nouveau centre d'habitation, pourvu que ce dernier soit suffisamment vaste et qu'il y ait par conséquent assez d'emplois dans le secteur des services pour leur garantir du travail. Sinon, on sera obligé de conclure que de nombreux taudis ne pourront peut-être pas être liquidés avant une date indéterminée et que certains individus préfèrent, dans leur propre intérêt, être logés dans des taudis que dans des endroits éloignés qui n'ont pour eux aucune signification économique.

48. Deuxièmement, quelle place cette méthode tient-elle dans les programmes nationaux de développement économique? Les auteurs du présent rapport estiment que le développement social ne saurait se satisfaire d'un régime de santé, d'éducation, de logement et d'austérité et que l'investissement le plus économique est celui qui prévoit l'équipement et les débouchés nécessaires au progrès économique. Il se peut que les pays ne puissent se permettre d'investir de grosses sommes dans un développement économique aussi important que celui qui est envisagé par cette méthode, mais les hypothèses économiques ci-après ont pour objet de montrer qu'il est judicieux de faire certaines dépenses à cette échelle.

D. Les hypothèses économiques

49. La méthode suppose que «dans les pays en voie de développement, il est maintenant généralement admis que le problème du développement économique doit être résolu par le moyen d'une industrialisation accélérée» [10]. La méthode suppose aussi (bien que ce ne soit pas là une hypothèse admise par tous les économistes) que «l'un des objectifs le plus souvent mentionnés est de créer tant d'emplois que le secteur industriel de l'emploi soit mis en mesure d'absorber une part importante de la main-d'œuvre excédentaire dans l'agriculture. Mais c'est précisément cet objectif qui peut-être ne sera pas atteint si les nations se lancent par souci de prestige dans quelques projets grandioses qui nécessitent des capitaux importants. Par surcroît, la main-d'œuvre requise pour mener à bien ces projets serait très particulière et il ne faudrait donc pas compter les voir contribuer à créer et diffuser une gamme étendue de techniques. La marge est grande entre la mise en route de quelques entreprises choisies et l'établissement d'une économie orientée vers l'industrie.»[11]

50. La méthode suppose qu'il y a avantage à multiplier le nombre des petites industries (dans les limites fixées par les allocations nationales), comme le souligne le *rapport du Cycle d'études sur l'urbanisation en Afrique:* «Tout en reconnaissant que la solution à long terme du problème de l'emploi ne peut être trouvée que par une large expansion de l'industrie et en se rendant compte que l'industrialisation demandera de longues années, le Cycle d'études a estimé qu'au cours de la période de développement il paraissait fortement indiqué de créer autant d'emplois nouveaux que possible par l'ouverture de petites industries et l'exploitation mieux comprise des ressources existantes.»[12]

51. La méthode suppose que la plupart des pays en voie

[10] K. G. V. Krishna, *Problème de la main-d'œuvre qualifiée dans le développement économique: certaines considérations de caractère général,* document de travail N° 9 établi pour le Cycle d'études sur les aspects sociaux de l'industrialisation, Minsk, République socialiste soviétique de Biélorussie, août 1964, p. 1.

[11] *Ibid.,* p. 10 et 11.

[12] Rapport du Cycle d'études sur l'urbanisation en Afrique; Addis-Abéba, Ethiopie, 26 avril–5 mai 1962 (E/CN.4/170 – ST/TAO/SER.C/57 – ST/SOA/SER.T/4), par. 127.

de développement démarrent avec un lourd handicap, s'agissant des techniques de l'industrialisation. «Il y a un pourcentage élevé de personnes venues directement de la campagne qui, outre l'installation dans une nouvelle cité d'habitation, passent par le difficile processus de l'urbanisation sociale.» [13] Ainsi qu'on le fait observer dans le rapport du Cycle d'études susmentionné, «en général, les personnes venues des régions rurales et les chômeurs nés dans les villes n'ont pas les qualifications nécessaires pour participer effectivement à l'activité productive... Pour faire face à ces difficultés, il semblerait souhaitable que tous les efforts possibles soient faits pour améliorer la qualification technique de la main-d'œuvre non seulement par les programmes de formation organisés et administrés par les gouvernements, mais aussi par l'apprentissage, la formation en cours d'emploi, des cours du soir et tous autres moyens possibles de formation professionnelle accélérés ou normaux.» [14] Et plus loin: «La formation du capital humain obtenue par l'enseignement donne lieu à une stratégie qui doit tenir compte non seulement des possibilités d'emploi existantes, mais encore de la structure que l'économie est appelée à prendre dans l'avenir. Il en découle que le développement des moyens d'enseignement devrait être lié aux projections relatives à la main-d'œuvre afin que tout gaspillage soit évité et que le chômage et les inaptitudes au travail soient réduits au minimum.» [15]

[13] *Polish Perspectives* (Varsovie), octobre 1964, vol. VII, N° 10.

[14] *Ibid.*, par. 120–121.

[15] *Ibid.*, par. 136. La question est également traitée dans l'ouvrage de Marshall B. Clinard et B. Chatterjee intitulé *Urban Community Development in India: The Delhi Pilot Project,* India's Urban Future (University of California Press, 1962), p. 92.
«De nombreuses personnes ont estimé que l'amélioration des conditions économiques devrait être le principal objectif du Vikas Mandal (Conseil local des citoyens). Jusqu'ici, cela semble être très difficile à réaliser. La grande diversité des occupations que l'on trouve dans une région et le fait que les problèmes économiques de l'Inde procèdent avant tout de considérations plus vastes, font qu'il est difficile de travailler à améliorer les conditions économiques à l'échelon local. On peut certes faire quelque chose pour améliorer les possibilités économiques des femmes et augmenter leurs chances de gagner leur vie dans certaines catégories d'emplois, mais il est difficile de faire beaucoup pour les hommes. On peut parvenir indirectement à améliorer les conditions économiques par la création de coopératives d'achats de produits alimentaires, la composition judicieuse de menus nourrissants, des dépenses plus rationnelles, et la création de sociétés coopératives de crédit. Le projet continuera à rechercher les moyens par lesquels le Vikas Mandal pourrait contribuer à améliorer les conditions économiques; peut-être pourra-t-on faire davantage lorsque le Vikas Mandal aura fonctionné efficacement pendant quelque temps.»

52. L'examen des programmes de développement communautaire urbain montre la difficulté d'aligner cet investissement social sur un investissement économique planifié qui renforcerait le développement économique de la population. Comme le déplore M. Marshall B. Clinard, «il est difficile de travailler à améliorer les conditions économiques à l'échelon local».

53. Les services chargés d'aider les petites industries ont beaucoup fait pour renforcer et accélérer leur expansion, en mettant l'accent sur les opérations faisant surtout appel à la main-d'œuvre, mais ils ont rarement relié leur action au développement urbain.

54. Si la présente étude considère l'emploi comme un élément tellement essentiel du développement social, c'est parce que l'industrie est la seule source potentielle de nouveaux emplois dans la plupart des pays en voie de développement; ce sont les petites industries qui offriront la majorité des emplois de caractère industriel dans les zones urbaines; les petites industries sont trop souvent considérées comme les parents pauvres sinon les bâtards du développement économique et même les services chargés des petites industries, malgré leur gamme étendue de ressources et les pouvoirs dont ils disposent, sont souvent eux aussi traités en parents pauvres. Compte tenu de l'importance de ce fait, nous conclurons en citant un expert international dans ce domaine:
«La plupart des programmes d'industrialisation font trop peu de place à la modernisation des petites entreprises existantes et à la création de petites entreprises de caractère moderne. Dans les pays qui cherchaient à créer une industrie, on a souvent considéré que les petites entreprises industrielles constituaient inévitablement un secteur matériellement et moralement retardataire, que l'on pouvait envisager d'aider pour des raisons sociales et dans un esprit de défense ou de protection, mais non comme facteur d'expansion. Une richesse latente a ainsi été ignorée et négligée.»

55. Enfin, M. Staley décrit très exactement les circonstances dans lesquelles se sont créées les petites industries qui ont abouti à la mise au point du projet emploi-logement de Calcutta, exposé ci-après:
«La petite entreprise industrielle est normalement financée par un individu, sa famille ou ses amis. Poussés par leur intérêt personnel, ils font flèche de tout bois pour amasser des fonds et il est surprenant de voir quelles sommes ils parviennent à réunir, même dans les pays où les revenus sont très bas. Alors, si leur esprit d'entreprise

est vraiment fort, ils se privent pour réinvestir leurs bénéfices. Sans la petite entreprise, le capital ainsi formé ne serait jamais entré dans la production. L'équivalent n'aurait pas été économisé pour être investi dans des emprunts d'Etat ou déposé dans des banques ou prêté à autrui.

» Peut-être, sur le plan quantitatif, cette formation de capital est-elle peu importante, eu égard aux besoins de capitaux du pays tout entier; je ne voudrais l'exagérer. Ce qui est plus appréciable, c'est que les petites entreprises d'esprit moderne peuvent être des pépinières de chefs d'entreprise; elles peuvent permettre de déceler certains talents d'organisateurs et d'administrateurs. C'est un des facteurs qui font le plus défaut dans les économies en voie de développement. Un programme positif d'expansion n'aura pas seulement pour effet d'améliorer la productivité des petites entreprises; il pourra inciter certaines d'entre elles à se transformer en moyennes et grandes entreprises.»[16]

E. Le projet pilote emploi-logement de Calcutta

56. Ce projet a été mis au point par l'Organisation de planification métropolitaine de Calcutta. Il procède des résultats d'une enquête entreprise dans un quartier de taudis de la région de Maniktala qui a révélé la présence d'un très grand nombre de petites industries et d'industries plus importantes.

57. La loi en exécution de laquelle les taudis ont été éliminés dispose qu'il faut procurer un autre logement aux ménages déplacés à la suite de l'élimination des taudis; mais à l'époque où le projet était en cours d'élaboration, la loi n'avait pas été interprétée comme stipulant qu'il fallait également procurer une autre installation aux commerces et aux industries qui se trouvaient dans la région en question. Dans le passé, l'élimination avait eu pour effet, là comme ailleurs, que ces entreprises s'étaient réinstallées dans le quartier de taudis adjacent, qu'elles avaient disparu ou qu'elles continuaient à fonctionner illégalement dans l'installation nouvelle, suivant le bon vouloir d'un gérant compatissant.

58. Le projet a été conçu à partir de l'hypothèse que l'on pourrait agrandir la plupart des petites industries, employer davantage de personnel, faire des bénéfices plus importants et contribuer ainsi (au moins pour une part infinitésimale) à l'industrialisation de l'Inde – *si* au moment de la réinstallation on procédait à un investissement en techniques industrielles et au financement nécessaire à l'expansion. Le projet a été développé conjointement avec la Direction d'Etat pour la petite industrie.

59. Cet organisme offre toute une série de services: instituts de formation, services de prêts pour l'équipement et les fonds de roulement et dispense des avis techniques sur la manière de se procurer des matières premières et sur les techniques marchandes. Il construit et gère également des domaines industriels.

60. Une enquête entreprise dans les quartiers de taudis a montré qu'il y avait en général trois types d'industries. Un nombre appréciable d'entre elles étaient viables du point de vue strictement économique. Certaines étaient susceptibles de se développer dans de telles proportions qu'il ne serait guère possible de les réinstaller sur le site affecté au projet de réinstallation ou même à proximité. On a donc projeté la réinstallation dans un nouveau domaine industriel convenablement situé. On espérait que les entreprises en expansion absorberaient les travailleurs provenant des taudis aussi vite qu'ils seraient formés dans l'institut de formation professionnelle, dont la création faisait également partie du projet. On a posé comme hypothèse que ce groupe n'aurait pas besoin d'être grandement aidé par la direction une fois réinstallé dans le domaine industriel.

61. Un deuxième groupe était économiquement marginal. Les entreprises de ce groupe utilisaient un outillage et du matériel rudimentaire ou de fortune; elles employaient peu de travailleurs mais fabriquaient des articles commercialement utiles et vendables. La direction est partie de l'hypothèse que ce groupe avait fait preuve de qualités d'entreprise et qu'avec une assistance importante et peut-être même un appui soutenu, il pourrait être économiquement viable et productif.

62. Les économistes n'ont pas tenu compte du troisième groupe, qui n'était pas même potentiellement viable économiquement. Ses membres ne pouvaient être aidés ou n'accepteraient de l'être que sous l'angle social. Ils fabriquaient des cuillers de cuivre, des paillettes et d'autres articles artisanaux traditionnels. Les propriétaires ne manifestaient guère ou pas d'esprit d'entreprise,

[16] Eugène Staley, «Le programme de développement des micro-industries», *Méthodes de développement industriel*, Albert Winsemius et John A. Pincus, éditeurs (Paris, Organisation de coopération et de développement économique, 1962), p. 209–210.

utilisaient des techniques élémentaires et n'employaient que des membres de leur famille; ils n'avaient besoin que d'un minimum de matériel et leurs articles ne pouvaient être fabriqués avec un équipement moderne. Leurs débouchés étaient limités. Il n'était pas possible de déterminer à l'avance si ces travailleurs accepteraient d'être formés à des techniques pouvant servir dans des domaines plus productifs.

63. L'enquête a également révélé l'existence d'un très grand nombre de petites épiceries, boutiques et cantines toutes exploitées à domicile par des familles.

64. Outre l'espace réservé aux habitations proprement dites, le plan de réinstallation prévoyait, près des logements, un espace minimum pour les usines et les boutiques ainsi que des ateliers situés dans l'enceinte de la cité d'habitation. Le programme de développement économique proposait: l'apport d'un équipement et de méthodes modernes et la formation et le financement nécessaires à leur utilisation pour toutes les industries appartenant au groupe marginal; l'institution d'une formation professionnelle pour les adolescents et pour les adultes en vue de les préparer à occuper des emplois dans les industries en voie d'expansion; l'introduction de mesures de type coopératif pour l'achat et la vente de matériel et, le moment venu pour la production, comme par exemple dans le cas des tailleurs. Il y avait de nombreux tailleurs dans la région, qui faisaient marcher seuls leur commerce en utilisant une seule machine, chaque tailleur confectionnant entièrement la chemise ou la robe. La direction a proposé de loger tous les tailleurs dans le même groupe de constructions et de les encourager à collaborer pour confectionner des vêtements rationnellement en utilisant du matériel spécialisé moderne. On escomptait que le projet aboutirait à la formation d'une «communauté de travailleurs» orientée vers l'industrie.

65. Les objectifs étaient ambitieux et les dépenses nécessaires à l'exécution du projet faisaient peser une lourde charge sur les ressources. Le projet exigeait une coordination entre les divers organismes chargés de l'exécution beaucoup plus étroite qu'il n'avait jamais été nécessaire auparavant. Il exigeait l'attribution d'une subvention – au moins temporaire – pour l'espace industriel marginal qui n'était pas disponible. La direction était à même de subir des pertes mais non pas de les prévoir dans ses plans. Elle ne pouvait donc octroyer de subventions de façon systématique. Le projet devait être administré avec doigté et souplesse, alors que la gestion immobilière en tant que profession n'existait pas. Il prévoyait une assistance en faveur de personnes qui, tout d'abord, ne l'avaient pas demandé. Il était donc lourdement tributaire d'une planification souple du développement et d'un excellent travail de développement communautaire.

66. Mais l'importance du plan était énorme: d'abord parce qu'il avait été très soigneusement adapté aux conditions constatées lors de l'enquête effectuée dans la région; ensuite parce qu'il reconnaissait que le développement économique était un élément du développement social.

F. Petite industrie, grande industrie et industrie familiale

67. L'importance que l'on semble donner dans la présente étude à la petite industrie en tant que principale source d'emploi propre à accroître la capacité de gain des individus n'est pas motivée par un dévouement aveugle à cette cause, mais par l'impossibilité de découvrir dans la documentation examinée une autre source d'emploi qui soit considérée par les économistes comme convenant aux premiers stades du développement économique.

68. La valeur des grandes industries n'est pas en cause. Il se peut qu'à l'avenir elles deviennent la principale source d'emploi et la meilleure manière d'assurer le développement économique. Toutefois, comme on l'a souligné, aux premiers stades du développement économique, elles ne peuvent employer qu'un nombre relativement réduit d'ouvriers, et elles sont souvent situées loin des taudis et des bidonvilles qui font l'objet du présent rapport. D'une manière générale, les industries situées dans les grandes villes existantes ou rattachées à ces villes ne sont pas de celles qui peuvent apporter aux pays le genre de contribution que les économistes recherchent aux premiers stades du développement.

69. Les méthodes utilisées, par exemple, dans les excellents programmes de développement communautaire urbain du Pakistan oriental, ont été empruntées au développement communautaire rural. Elles comprenaient: a) l'augmentation de la production domestique d'aliments, par exemple par l'élevage de la volaille; b) la fourniture de machines à coudre et à tricoter pour que les femmes puissent confectionner des vêtements destinés non seulement à leurs familles, mais également à la vente sur le marché local; c) les industries familiales, telles que le

tissage, la fabrication d'articles en bambou, en rotin et en cuir, etc.

70. Il ne fait aucun doute que ces ressources ont consolidé l'économie des familles, mais la question de savoir si elles constituent les meilleures ou les seules méthodes qui puissent être utilisées aux premiers stades de l'industrialisation n'a pas été examinée comme il convient, et encore moins tranchée. Il se peut que dans certains pays ces ressources soient les meilleures, mais ceux qui s'occupent du développement communautaire urbain et du développement urbain ont besoin de connaissances plus poussées que celles dont ils disposent à l'heure actuelle grâce aux économistes.

III. L'aménagement des taudis et la rénovation des bidonvilles

71. On distingue habituellement dans les grandes villes trois catégories de taudis: les taudis se trouvant dans certains quartiers de la ville elle-même, où s'entassent des baraquements et des cabanes édifiés avec des moyens de fortune; ceux qui se constituent dans d'autres quartiers de la ville, lorsque des immeubles résidentiels sont occupés par des familles à faible revenu et sont surpeuplés, les locaux et les installations étant détournés de leur destination première et se détériorant peu à peu; enfin, ceux que l'on rencontre à la périphérie des villes, notamment en Amérique latine et en Afrique du Nord, où fourmillent souvent des abris de fortune occupés par des «squatters» récemment arrivés dans la ville. C'est cette troisième catégorie qui pose, dans les pays en question, les problèmes les plus graves. Etant donné les conditions de vie désastreuses et le grave manque d'hygiène qui ont cours dans ces bidonvilles, il est tout particulièrement urgent de remédier à cette situation.

72. Dans les pays développés et les pays où les revenus sont élevés, l'aménagement des taudis et l'amélioration des conditions de logement inférieures à la normale ont été pendant de nombreuses années conditionnés par deux facteurs: d'une part, l'installation par les autorités locales des principales canalisations d'eau et du tout-à-l'égout et l'aménagement par celles-ci des rues et des trottoirs, d'autre part, le pouvoir dont elles disposaient pour fixer des normes de construction minimales et de les faire appliquer.

73. Si le recours à cette formule est nécessaire lorsqu'il s'agit de construire de nouveaux logements et si elle peut donner de bons résultats dans les quartiers de la ville où résident les familles disposant d'un revenu élevé, elle est toujours restée inopérante lorsqu'il s'agissait de rénover des taudis où vivaient des familles pauvres. L'écart entre les revenus de ces familles et le prix de revient d'un logement satisfaisant aux normes n'a jamais été comblé, si bien que lesdites normes sont demeurées inapplicables.

74. L'écart entre le pouvoir d'achat et le prix de revient d'un logement satisfaisant aux normes est encore plus grand dans les pays en voie de développement que dans les pays développés. Dans le premier cas, le procédé de rénovation qui consiste à imposer des normes est totalement inopérant. C'est parce que l'on a reconnu ce fait que l'on a mis au point des programmes de logements subventionnés par prélèvement sur les fonds publics. Mais ces derniers se sont révélés si onéreux que, compte tenu du fait que dans la plupart des villes la moitié de la population est logée dans des taudis, ils ne sauraient être envisagés comme l'unique méthode permettant d'améliorer les conditions de vie dans les taudis.

75. Plusieurs pays ont récemment eu recours à des programmes d'aménagement des taudis et de rénovation des bidonvilles, plutôt que d'éliminer systématiquement les taudis et de reloger leurs occupants ailleurs, comme on l'avait fait dans le passé. Cette dernière méthode s'était non seulement révélée coûteuse, mais dans de nombreux pays elle avait suscité une grande hostilité et avait souvent entraîné des conséquences désastreuses.

76. A Bangkok et au Caire, de tels programmes sont mis en œuvre dans des zones où certains immeubles sont suffisamment solides pour être conservés, d'autres ont besoin d'être rénovés et d'autres enfin doivent être abattus. De nouveaux logements sont construits pour abriter les familles qui sont évacuées des immeubles impropres à l'habitation ou bien de ceux que l'on sacrifie pour établir un réseau de rues bien tracé et pour rendre des terrains disponibles à des fins d'utilisation collective.

En Amérique latine, notamment en Colombie, au Pérou et au Venezuela, on s'attache de plus en plus à assurer la rénovation des bidonvilles. Le grand avantage que présentent les programmes d'aménagement des taudis et de rénovation des bidonvilles est de permettre un recours maximum au travail fourni par les intéressés eux-mêmes et de ne pas bouleverser la situation économique des ménages.

A. L'aménagement des taudis: solution permanente ou provisoire

77. Cette méthode peut être utilisée aussi bien pour assurer un aménagement permanent que provisoire. S'il s'agit de mettre en place une communauté résidentielle permanente, l'objectif est alors de créer, au cours des années, une collectivité où les logements, les terrains qui les entourent, et l'usage qu'en font leurs occupants, ainsi que les divers services collectifs, sont conformes à des normes minimales. C'est généralement le but recherché lorsque, dans le cas des bidonvilles, la municipalité peut se permettre de réserver le site libéré à la construction de logements individuels et peut s'assurer au maximum le concours des intéressés eux-mêmes. Comme les ménages ne sont pas privés de leurs sources habituelles de revenu, il n'est pas absolument nécessaire de procéder à un investissement spécial ou particulièrement important pour améliorer leur situation économique.

78. Si, comme c'est souvent le cas, les taudis sont situés près du centre de la ville et si le plan d'aménagement prévoit qu'à une échéance plus ou moins proche il faudra affecter le terrain à un usage plus productif, on peut avoir recours à un tel programme à titre de mesure provisoire[17]. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire de respecter la norme applicable aux logements modernes dans les villes, à savoir que chaque unité de logement doit se suffire à elle-même; il est possible d'édifier des latrines et des salles de douche communes ou publiques; il est également possible d'installer l'égout principal et les autres canalisations utilisées par des services publics eu égard au développement futur de la ville et non pas à la répartition actuelle des logements. On peut se contenter de n'exiger que le minimum quant à l'amélioration de la construction elle-même.

Mais il faut consacrer d'importants investissements à l'éducation des intéressés, notamment à leur formation professionnelle, en prévision de leur réinstallation dans de nouveaux logements lorsqu'ils seront prêts à occuper de nouveaux emplois et à se conformer à un mode de vie différent au sein d'une communauté urbaine moderne. Il est probable que chaque ménage ne compte pas un salarié capable d'occuper un emploi permanent. Mais la méthode décrite ci-dessus devrait réduire le nombre des taudis.

79. Cet investissement destiné à préparer les intéressés à ce déplacement et à leur fournir les motivations suffisantes est indispensable afin de surmonter la tendance à s'enraciner qui apparaît chez les occupants des taudis lorsque leurs conditions de vie s'améliorent un tant soit peu. Reloger les gens sans les y préparer, comme on l'a déjà vu, est coûteux à la fois du point de vue humain et économique.

80. Le plan d'assainissement des taudis, conçu dans une ville de l'Inde, illustre le dilemme qui se pose si l'on met au point, à titre de mesure provisoire, un plan de ce genre sans effectuer l'investissement spécial dont il s'agit. Les occupants d'un quartier de taudis situé à l'intérieur de la ville ont été relogés à une faible distance, sur un terrain aménagé par les pouvoirs publics qui y assuraient certains services et avaient construit des installations sanitaires de base individuelles (toilettes et douches). Les familles louaient le terrain et, à l'aide d'emprunts et de matériaux qui leur étaient fournis, édifiaient des logements selon le plan prévu. Le «provisoire» dans ce cas a duré vingt ans. Deux choses se sont produites: un groupe de familles a immédiatement entrepris certaines améliorations, faisant les peintures, construisant les clôtures, décorant la cour et agrandissant le logement lui-même. Ces familles refusaient de croire qu'elles étaient simplement locataires du terrain, persuadées qu'elles étaient de posséder à la fois le logement et le terrain. Tout d'abord, les autorités ont interdit ces améliorations, estimant que toute famille qui, par son propre travail, avait rendu son logement si agréable, refuserait catégoriquement de déménager au bout de vingt ans. Elles ont ultérieurement levé cette interdiction, en partie à la suite du comportement d'un second groupe de familles qui, considérant que leur nouvelle résidence était provisoire, n'en prenaient aucun soin, si bien que les constructions étaient tout près de s'effondrer.

B. L'aménagement des taudis et les autorités locales

81. L'aménagement des taudis est une méthode économique; aussi présente-t-elle un grand intérêt pour les

[17] La méthode proposée par la *Calcutta Metropolitan Planning Organization* suppose une distinction entre les différents taudis, suivant qu'il est possible ou non d'y loger de façon permanente les familles à faible revenu, distinction établie en fonction de la notion de logements «utilisables» et «inutilisables». Voir: *Programme Note on Slum Improvement, Slum Clearance and Rehousing of Slum Dwellers. Calcutta Metropolitan Planning Organization,* Calcutta, projet du 15 juillet 1963, p. 1:c:2.
Certains pays comme Israël estiment cependant qu'ils doivent détruire leurs taudis de peur que la situation des habitants n'en arrive à un point irrémédiable (compte rendu analytique provisoire E/CN.5/SR.405).

pays en voie de développement, à condition qu'ils disposent des ressources humaines voulues. Pour qu'une municipalité puisse tirer parti du travail de ses administrés et d'une façon générale de toute contribution que ceux-ci sont en mesure d'apporter en vue d'établir une communauté moderne là où les gens vivaient dans des taudis, il faut qu'elle soit prête à prendre d'importants engagements. Les programmes doivent émaner des autorités locales. Ils ne doivent pas prendre la forme d'activités indépendantes de développement communautaire ou de progrès social.

82. Il ne s'agit pas de sous-estimer la valeur des activités sociales ou de développement communautaire. Le rôle qui leur a été assigné dans le cadre du premier plan quinquennal national du Pakistan correspond à ce que l'on appelle l'aménagement des taudis, à l'exception d'un élément essentiel, l'engagement de la part du gouvernement de participer aux opérations:

«En substance, sous une direction judicieuse, ce qui n'est qu'une agglomération désordonnée d'êtres humains peut devenir une société véritable, dans laquelle hommes, femmes et enfants découvrent les éléments positifs de leur personnalité et deviennent capables d'entretenir des relations sociales satisfaisantes. Ils prennent conscience qu'en travaillant ensemble ils peuvent améliorer les conditions sanitaires dans leur entourage, améliorer les voies publiques, construire des écoles, aménager des terrains de jeux pour les enfants, poser des questions très pertinentes concernant les services publics locaux, créer des salles de lecture, et donner des soins aux personnes diminuées physiquement. Les réalisations tangibles sont précieuses en elles-mêmes, mais ce qui a plus de valeur encore, c'est la pondération que les participants acquièrent inconsciemment en apprenant à coopérer. C'est ainsi que s'édifie une démocratie agissante: on découvre qu'en échangeant des opinions, en se mettant d'accord et en assumant dans divers domaines des responsabilités de portée modérée et compréhensible, on obtient de très bons résultats.» [18]

83. Si les autorités locales ne prennent pas les engagements dont il s'agit, l'aménagement des taudis entrepris au titre du développement communautaire urbain ne saurait constituer une méthode de développement urbain. Lorsqu'il participe à une telle entreprise, le gouvernement doit s'engager notamment: a) à affecter nommément la zone en question à l'aménagement des taudis, à titre de mesure provisoire ou permanente, et, dans la première hypothèse, à désigner la ou les zones où les familles devront être relogées; b) à résoudre les problèmes de propriété foncière de façon à définir nettement les conditions de l'occupation s'il s'agit d'un programme provisoire ou à assurer aux occupants la sécurité indispensable s'il s'agit d'un programme permanent; c) à parvenir à un accord avec les résidents sur la répartition des responsabilités s'agissant de l'aménagement des installations publiques nécessaires pour satisfaire les normes sanitaires acceptables; d) à parvenir à un accord avec les intéressés pour déterminer le montant des ressources financières ou autres qui seront consacrées à la construction des bâtiments, qu'il s'agisse de logements individuels ou d'immeubles et services collectifs (encore que dans certaines villes d'Amérique latine ce soient des organismes privés qui s'en chargent); e) à fournir les techniciens, les spécialistes et le personnel nécessaire à la réalisation du programme; f) à assurer les divers services dont se chargent les municipalités: centres de santé, lutter contre l'incendie, police et enlèvement des ordures ménagères. Afin de tirer le parti maximum de cette entreprise commune, les conditions de la coopération doivent être définies aussi nettement que s'il s'agissait d'un contrat d'association passé entre les deux parties intéressées, le gouvernement et les habitants des taudis.

84. Malheureusement, ni l'une ni l'autre n'ont les pouvoirs voulus pour prendre les engagements. Les intéressés, même lorsqu'ils sont animés par de puissantes motivations, n'ont pas tous la même attitude à l'égard du travail et ne sont pas tous doués de la même capacité de travail. Personne ne peut garantir leur participation. Et le gouvernement, qui doit fournir les diverses formes d'assistance nécessaires, ne constitue pas non plus un organisme monolithique, même lorsqu'il a les pouvoirs voulus, étant doté de la personnalité juridique. Généralement, les différentes formes d'assistance dont on a besoin pendant les opérations doivent être fournies par plusieurs ministères ou départements, au niveau du pays, ou de l'Etat, ou à l'échelon local. Bien souvent il n'existe aucun dispositif capable de garantir que les ressources nécessaires seront disponibles au moment voulu.

85. En l'absence de l'élément essentiel de la définition du contrat, à savoir l'existence de deux parties à un accord

[18] *Government of Pakistan, The First Five-Year Plan, 1955–1960, National Planning Board, December 1957* (Karachi, Presses du Gouvernement pakistanais, 1958), p. 623, par. 21.

qui soient toutes les deux liées par ses termes, il faut, dans la mesure du possible, faire en sorte que les engagements soient honorés. Le seul élément sur lequel on puisse compter pour lier les parties est le fait qu'elles recherchent toutes le même objectif, qu'elles souhaitent sérieusement et profondément réussir et que, par conséquent, elles s'engageront à s'acquitter de leur part d'obligations. En d'autres termes, les engagements sont essentiellement pris au moment où les intéressés et le gouvernement s'entendent sur le plan d'aménagement des taudis.

86. Afin d'illustrer les relations qui doivent s'établir entre le gouvernement et les intéressés, on peut analyser ce qui se passe à cet égard aux Etats-Unis d'Amérique. La «participation de la population» est exigée depuis quelque temps déjà par l'Office du logement et du financement de la construction. On avait d'abord considéré que cette condition serait remplie par la constitution, auprès de l'organisme local chargé de l'exécution, d'un Comité consultatif composé de membres de la population intéressée. Il s'agissait en fait d'un service chargé des relations avec celle-ci.

87. Lorsque l'on a eu recours, en tant que méthode de développement urbain, à la conservation ou à la rénovation de certains quartiers, l'expression a revêtu une signification toute différente. Comme on l'a déjà observé auparavant, la réussite d'un tel programme dépendait de la mesure dans laquelle les propriétaires, possesseurs en général d'un logement unifamilial, seraient disposés à emprunter des capitaux pour les consacrer à l'amélioration de leur logement. Pour les amener à le faire, l'Office du logement et du financement de la construction devait utiliser des techniques qui lui étaient étrangères.

88. Le problème se compliquait encore par le fait que les quartiers en question, qui étaient en général non seulement des quartiers de transition, mais également en voie de détérioration, étaient occupés par des personnes de races ou de nationalités différentes et de niveaux économiques et culturels différents. Aussi, ces quartiers avaient-ils pour caractéristique commune de rassembler des groupes plus ou moins ouvertement hostiles les uns aux autres. En général, les groupes les plus anciens considéraient les nouveaux arrivants comme inférieurs au point que leur seule présence dépréciait la propriété foncière. Il fallait transformer le comportement mutuel des différents groupes pour s'assurer la participation des propriétaires. Ceux-ci n'accepteraient de faire de nouveaux investissements que s'ils admettaient la présence des autres groupes de façon permanente.

89. Les techniques qui ont donné les meilleurs résultats ont été celles qui exigeaient la participation des habitants à l'établissement des plans d'aménagement de leur quartier. Le personnel de l'Office présentait à de petits groupes de résidents un projet, ou une série de projets parmi lesquels ils pouvaient choisir, dont seuls les éléments nécessaires à la réalisation du plan directeur étaient fixés de façon définitive. On expliquait les différentes solutions possibles; on décrivait les engagements que le gouvernement se proposait de prendre: écoles, parcs, aménagement de nouveaux trottoirs, etc., et enfin on brossait le tableau du type de communauté qui pourrait ainsi être créée. Au terme de la première série de réunions, les projets étaient modifiés et remis en discussion. Parfois, les modifications et la discussion pouvaient être reprises jusqu'à quatre fois avant de parvenir à un plan qui satisfasse la majorité des habitants. Ces réunions avaient pour but non seulement de concilier les vues des intéressés et celles du gouvernement, mais également de concilier les vues divergentes des intéressés eux-mêmes.

90. Ce processus a permis aux intéressés d'acquérir une confiance renouvelée dans l'avenir de leur quartier, quant à la valeur de leur investissement et au foyer qu'il peut offrir, et aussi envers les autres membres de la communauté. L'application de cette méthode a ainsi suscité un processus de démocratisation. Les groupes se sont habitués les uns aux autres, ils ont modifié leurs opinions respectives, les uns à l'égard des autres, et ils ont procédé à un ajustement mutuel de leurs différents systèmes de valeurs. Autre conséquence, le travail des autorités locales a suscité chez eux un vif intérêt et ils ont surveillé de près la qualité des services publics dans le quartier. Les habitants ont acquis une aptitude à l'organisation collective. Ainsi le procédé employé a-t-il présenté une valeur éducative en matière d'urbanisme.

91. Bien qu'en l'occurrence les autorités locales jouissaient de pouvoirs raisonnablement définis qui leur avaient été expressément conférés et étaient dotées de la personnalité juridique, elles n'étaient cependant pas un organe monolithique. Les crédits destinés à ce programme étaient fournis par l'Office fédéral, mais les services et les facilités étaient assurés par divers départements dépendant des autorités locales. Etant donné les méthodes respectives des autorités fédérales et locales,

il était extrêmement difficile d'assurer le déroulement continu des opérations et d'honorer les engagements à un rythme suffisant pour entretenir la confiance des intéressés.

92. On ne peut pas dire non plus que tous se soient ralliés aux vues de la majorité. Presque toujours, certains se trouvaient défavorisés. Il fallait procéder à un certain nombre d'expropriations afin de pouvoir réaliser tel ou tel élément essentiel du plan. Certains propriétaires n'étaient pas libres d'agir à leur guise. Il arrivait toujours un moment où le gouvernement devait intervenir, décider qu'un compromis n'était pas possible et que le programme devrait être exécuté, en recourant éventuellement à des sanctions. A partir de cet instant, l'adhésion des participants, qui constitue un élément essentiel du développement, n'était plus assurée.

93. Ainsi, la méthode du développement communautaire ne peut être employée à «l'état pur» aux fins du développement urbain. Lorsqu'un conflit survient, on est contraint d'agir par voie d'autorité. Mais la méthode peut contribuer dans une mesure considérable au développement urbain. Elle aide énormément le personnel de l'organisme chargé de l'exécution à apprécier les besoins et les aspirations des intéressés, ainsi que le bon sens qui les anime. Le produit final, c'est-à-dire le résultat obtenu lorsque le plan est exécuté, convient mieux aux besoins des intéressés que ce n'aurait été le cas si le plan avait été entièrement conçu par l'organisme chargé de l'exécution. Les habitants ont eu l'occasion de faire l'expérience directe d'un travail effectué en collaboration avec les autorités.

94. Dans les pays en voie de développement, le problème que posent les relations entre les intéressés et les pouvoirs publics dans le cadre des travaux du développement communautaire et du développement urbain est différent et varie suivant les circonstances. Dans les régions rurales, les autorités locales sont souvent inexistantes ou bien disposent de pouvoirs très restreints. En conséquence, c'est un représentant local d'un ministère ou d'un service du gouvernement national qui constitue l'une des parties au «contrat». En Inde, le Ministère du développement communautaire intervient par l'intermédiaire d'un réseau bien organisé, au niveau des Etats et des secteurs.

En Afrique, plusieurs pays ont constitué des services du développement communautaire au sein de divers ministères, comme le Ministère de la santé et de la protection sociale. Au Venezuela, ce service est rattaché à l'Office central de coordination et de planification, à la présidence même, ce qui lui donne beaucoup de poids.

95. Suivant une politique qui est maintenant bien établie dans ces régions, quel que soit le contenu du programme de développement communautaire, il doit offrir le moyen de renforcer l'autorité de l'administration locale. La ville d'Ariez, au Chili, en fournit un exemple: soutenu par le gouvernement central, le Conseil du développement communautaire a réussi à coopérer avec la municipalité et, incidemment, avec les villages situés autour de la ville et à appuyer leurs efforts.

96. En milieu urbain, il est bien souvent difficile de définir la position du gouvernement à l'égard du contrat, étant donné que les responsabilités et les pouvoirs ne sont pas toujours nettement répartis entre les autorités locales, celles des Etats et le gouvernement central. «L'un des principaux obstacles qui empêchent une collaboration fructueuse entre la municipalité et la population résulte de ce que, dans bien des cas, la municipalité ne possède pas les pouvoirs nécessaires pour participer à l'œuvre qu'il faudrait entreprendre. C'est ainsi qu'une mission d'enquête des Nations Unies, qui s'est rendue en 1959 dans certains pays de la région méditerranéenne pour étudier les problèmes d'urbanisation, a signalé qu'à l'exception du Maroc les autorités municipales de la principale ville d'une conurbation (qu'elles soient élues, comme c'est le cas à Athènes, ou désignées par le gouvernement central comme dans certains pays) n'ont pas suffisamment de pouvoirs pour prendre les mesures qui s'imposeraient même à l'intérieur de la ville; elles en ont encore moins pour régler les problèmes qui intéressent l'ensemble de la conurbation.»[19]

97. Non seulement les municipalités jouissent de pouvoirs limités, mais bien souvent les autorités des Etats et le gouvernement central peuvent entreprendre certains projets d'habitation ou d'autres travaux de construction sur le territoire municipal sans prendre en charge les services connexes, comme les écoles qui devront accueillir les enfants vivant dans les nouveaux ensembles. Aussi, les autorités locales n'ont-elles joué qu'un rôle peu important dans la réalisation des programmes de développement communautaire urbain. Il était donc inévitable que ces programmes aient mis l'accent sur les services sociaux dont l'activité peut être maintenue sans l'aide des

[19] Développement communautaire dans les zones urbaines, Rapport du secrétaire général, ONU (N° de vente: 61.IV.6, par. 29).

autorités locales; il était également inévitable que leur action dans le domaine de l'amélioration des conditions matérielles ait été rare et souvent peu efficace.

98. Ce phénomène a été reconnu de différentes manières. Dans le rapport publié par l'ONU sous le titre *Aspects des programmes de développement communautaire qui ont trait à l'administration publique,* on peut lire ce qui suit: «La fourniture, dans un voisinage, grâce à l'effort collectif local, de services que la municipalité devrait assurer pour toute la ville devrait être considérée comme une mesure provisoire et ne pas être consacrée par la loi.»[20]

99. On cite également, dans le rapport intitulé *Développement communautaire dans les zones urbaines,* le commentaire suivant relatif au Ghana:

«Au Ghana, où le programme de développement communautaire a pris une forme essentiellement rurale, même dans les rares cas où il visait des zones urbaines, on a fait très justement observer ce qui suit:

» A Accra, le rôle des équipes de développement communautaire n'est pas d'inciter les gens à construire des fosses septiques et des caniveaux; elles doivent leur apprendre à être de bons contribuables, qui sachent pourquoi et comment utiliser leurs organisations de quartier pour exercer une influence sur les conseillers afin d'obtenir du Conseil municipal qu'il fournisse à la population un nombre suffisant d'installations sanitaires qui fonctionnent bien. Il est temps d'expliquer et de faire comprendre que l'initiative personnelle ne doit pas consister uniquement à fournir un travail bénévole, mais aussi à payer ses impôts, à travailler avec les Comités de quartier, à exercer le droit de vote et à obtenir du secrétaire de la mairie ou de l'ingénieur municipal des travaux publics qu'ils répondent aux questions des conseillers municipaux, lorsqu'on a amené ceux-ci à en poser.»[21]

100. Le cas d'un programme expérimental exécuté à Delhi illustre bien les difficultés que soulève la réalisation d'un programme de développement communautaire, lorsque l'on veut concentrer les activités sur l'amélioration des conditions matérielles et que la municipalité ne s'y intéresse pas ou est incapable d'apporter une aide. L'exécution de ce programme a été entreprise en 1958, à titre d'expérience, pour trois ans et demi, sous les auspices du premier service municipal du développement communautaire urbain constitué en Inde. La participation de la municipalité a été très importante sur le plan financier: celle-ci a fourni un personnel de trente organisateurs du développement communautaire. Etant donné que certains quartiers visés par le projet étaient constitués par des taudis, les services les plus manifestement défectueux étaient ceux relevant de la compétence des autorités locales: les caniveaux étaient disjoints, les égouts étaient insuffisants, la vidange des fosses d'aisances assurée par des agents municipaux n'était pas effectuée assez fréquemment, etc. Les habitants furent invités à améliorer la situation par leur propre travail. De temps en temps, à l'occasion d'une campagne électorale, un candidat se présentait et promettait que la ville prendrait ces différentes activités en charge, promesses qui ne furent jamais réalisées. Mais dès l'instant que ces promesses étaient faites, les intéressés abandonnaient leurs outils; et il a toujours fallu deux fois plus de temps que la première fois pour les convaincre de se remettre au travail.

101. En Colombie, un bidonville dénommé Siloe, situé près de la ville de Cali, capitale de l'Etat du Velle del Cauca, a été le théâtre de certains travaux de développement urbain effectués dans le cadre du développement communautaire. Ces travaux furent entrepris sur une base coopérative par le Centre interaméricain du logement (CINVA), l'université locale et diverses autorités, tant au niveau de l'Etat qu'à l'échelon local. Ces organismes devaient fournir un certain nombre de techniciens et un travailleur social chargés de diriger les activités de développement communautaire prévues par le programme. L'unique contribution matérielle apportée par la ville a été fournie sous forme de machines et de matériel destinés aux travaux de réfection de la route carrossable conduisant au bidonville. Les habitants ont fourni un travail colossal, surtout si l'on tient compte de la configuration défavorable du terrain. Ils ont construit une voie d'accès en terrasse pour les piétons et un pont; ils ont nettoyé les canalisations par lesquelles était recueillie l'eau de pluie et ont organisé une campagne de ramassage des ordures. Le terrain était abrupt et rocheux, et il était impossible pour les pompiers de la ville ou les éboueurs de faire circuler leurs véhicules, tandis que le réseau municipal de distribution d'eau et les égouts ne pouvaient non plus être amenés jusque-là. Néanmoins, les habitants ont monté une canalisation d'eau reliant leur secteur au réseau municipal et aménagé à l'intérieur des rues ouvertes à la circulation.

[20] *Aspects des programmes de développement communautaire qui ont trait à l'administration publique* (publication des Nations Unies, N° de vente: 59.II.H. 2, par. 151a).

[21] *Développement communautaire dans les zones urbaines, op. cit.,* par. 28.

Une *junta de fomento y mejora* a été formée: les membres ont été nommés par la municipalité et les nominations approuvées par référendum. Etant donné la qualité des travaux de développement communautaire, les habitants se sont intéressés à tout ce qui touchait au développement. Malheureusement, l'assistance qui leur était apportée de l'extérieur a dû prendre fin avant que la municipalité ne soit prête à s'acquitter de ses responsabilités ou à assumer les tâches de direction indispensables, ce qui a provoqué ches les membres de cette communauté, qui étaient particulièrement capables, une grande déception et un profond sentiment de frustration.

102. Le même sentiment de frustration est né dans toutes les communautés dont on a aidé et même encouragé les membres à travailler eux-mêmes à l'amélioration de leur milieu physique sans que le gouvernement ait pris de son côté des engagements nets; qui pis est, des ressources dont la valeur, à la fois sur le plan humain et matériel, aurait pu être considérable, ont ainsi été gaspillées.

C. Problèmes d'exécution

103. Tout gouvernement qui s'est engagé sur les quatre points énoncés plus haut se heurte invariablement à un certain nombre de difficultés d'ordre technique et pratique. Etant donné que les solutions qui peuvent y être apportées affectent les intéressés et peuvent modifier la nature du programme social, il serait utile de les examiner.

1. Les problèmes fonciers

104. La réalisation de tout programme d'aménagement des taudis exige en premier lieu que soient résolus les problèmes fonciers. Les familles doivent être assurées de pouvoir se fixer s'il faut qu'elles travaillent elles-mêmes à l'amélioration de l'ensemble de la zone; aucun obstacle ne doit s'opposer à un aménagement convenable du site: réseau de rues bien tracé, services publics convenablement installés, immeubles orientés et aménagés en fonction des exigences du climat.

105. La solution du problème de l'occupation illégale se trouve parfois retardée parce que les autorités locales hésitent à placer les bidonvilles situés à la périphérie sous la juridiction de la municipalité, en raison de toutes les conséquences politiques et financières qu'entraîne cette intégration. Cette hésitation est compréhensible, car l'aspect même de ces quartiers semble établir que leurs habitants sont non seulement pauvres mais ont un mode de vie qui les rend indésirables. La plupart des décisions sont prises en l'absence de tous arrangements propres à accroître le revenu des intéressés ou à leur fournir l'occasion d'améliorer leur situation économique, si bien que rien ne permet de penser que les recettes fiscales permettront par la suite de compenser les dépenses engagées par la municipalité. Cependant, les municipalités se sont penchées sur ce problème, surtout lorsqu'elles ont pris conscience de la valeur du travail des intéressés.

106. Au Pérou, une loi a été promulguée en 1961 afin d'assurer «la rénovation des logements, l'amélioration des conditions sanitaires et la régularisation des situations juridiques dans les zones périphériques».[22] En conséquence, on a constitué plusieurs des bidonvilles les plus importants en districts urbains que l'on a dotés de conseils dont les membres sont nommés. Toutes les possibilités offertes par cette loi n'ont pas encore été totalement exploitées.

107. Dans d'autres pays, les situations de fait créées par les occupants ont été légalisées et les familles paient un loyer ou s'acquittent d'autres prestations en contrepartie de l'occupation. Le processus exige souvent une redistribution des terrains afin de permettre un aménagement convenable du site dans son ensemble. A Cuttack, Orissa, le programme de rénovation des taudis a été fondé sur la mise en commun des terrains occupés par les différentes familles afin de permettre un aménagement rationnel du site[23]. Dans de nombreux pays, il n'existe qu'une solution possible: l'expropriation suivie d'un réaménagement et d'une nouvelle répartition des terrains entre les ménages. Dans certains pays, le terrain est mis à la disposition des intéressés une fois obtenue une subvention en capital destinée à en réduire le prix de revient. Dans d'autres pays, il est loué à un prix abordable pour les familles.

108. Les procédures et les méthodes employées varient suivant que l'aménagement des taudis est envisagé comme une solution provisoire ou permanente. Dans le premier cas, la garantie de jouissance revêt une importance moindre mais, en revanche, les autorités locales ne peuvent attendre des intéressés une importante contribution spontanée.

[22] «*Barriada Integration and Development*», *Architectural Design*, août 1963, p. 377.

[23] *Relief and Rehabilitation Scheme for the City of Cuttack*, Orissa, sous les auspices du Bharat Sewak Semaj, Orissa (Inde).

2. Le problème de la salubrité

109. Le premier objectif d'un programme d'aménagement des taudis est l'amélioration des conditions sanitaires; il faut assurer un approvisionnement suffisant en eau pure et l'élimination des eaux usées et des déchets.

110. Le cas le plus simple est celui où les dimensions de la zone et la nature du sol permettent l'installation de systèmes individuels totalement autonomes. Chaque ménage dispose alors d'un puits et d'installations sanitaires autonomes, par exemple une fosse d'aisance ou une fosse septique. Par la suite, comme à Maracaïbo et dans d'autres villes d'Amérique latine, la zone ainsi aménagée sera dotée de services publics normaux qui seront administrés par les autorités compétentes. En pareil cas, la participation du gouvernement est minime. Il peut se borner à fournir une assistance technique pour assurer la correction des plans et des travaux eux-mêmes, ou bien l'équipement et les matériaux nécessaires à la construction des installations ou financer cette construction ou même encore les deux. Le coût est généralement supporté en totalité par les ménages eux-mêmes.

111. En Yougoslavie, le plan d'amélioration des conditions sanitaires dans les zones rurales (plan applicable aux types de situations urbaines dont il est question ici) prévoyait l'octroi de prêts destinés à couvrir le coût des installations; ces prêts n'étaient remboursables que si les inspecteurs constataient que les installations étaient mal entretenues. C'était là un moyen original et fort efficace de faire en sorte que les installations sanitaires servent bien les fins auxquelles elles avaient été construites.

112. Dans certaines communautés où la population est plus dense et où il est nécessaire d'installer des canalisations et le tout-à-l'égout, le service des travaux publics ou le département ministériel intéressé doivent assumer une plus grande part de responsabilité. Généralement, le propriétaire ne se charge des travaux que sur son propre terrain. Mais dans certaines villes d'Amérique latine, les habitants des bidonvilles ont installé eux-mêmes les canalisations principales jusqu'au point de branchement sur le réseau urbain. Dans certains cas, les intéressés prennent ces dépenses à leur charge; dans d'autres, ils n'apportent que leur travail.

113. Parmi les programmes de ce genre, l'un des plus au point a été entrepris à Bogota (Colombie) où, après avoir exécuté plusieurs projets pilotes en 1958 (notamment le projet du CINVA à Belo Horizonte), la municipalité a chargé le bureau municipal de planification d'arrêter un programme systématique d'assistance et de coopération en faveur des occupants de quartiers de taudis et de bidonvilles, afin d'assurer un minimum de services publics et de faciliter le remboursement des dépenses y afférentes.

114. Au Pérou, on a entrepris un important programme d'assainissement dans les barriadas, en utilisant des fonds publics ainsi que des crédits alloués par la Banque interaméricaine de développement. A la fin du premier semestre de 1963, l'installation de canalisations d'eau et d'égouts desservant 123 000 personnes avait été commencée et devait être terminée en 1964; un réseau de distribution d'eau avait été installé (dans les zones où des obstacles d'ordre pratique ou économique s'opposaient pour le moment à la mise en place d'un système de drainage) pour desservir 142 000 personnes de plus et il était prévu que le réseau électrique, lumière et force, destiné à desservir 265 000 personnes, serait prêt en 1964[24].

115. Dans le cas des vieux quartiers de taudis situés à l'intérieur même des villes, le problème des installations sanitaires est souvent compliqué par la configuration du lieu. Les rues ne sont pas disposées selon un réseau bien tracé; des allées étroites et sinueuses courent entre les immeubles qui sont rassemblés en grappes sur un espace étroit si bien qu'il reste peu de place pour installer un égout ou une canalisation d'eau, et encore moins des toilettes et salles de bains. Il n'est pas possible d'installer des toilettes dans chaque logement, suivant la norme minimum qu'il serait désirable d'atteindre. Si l'aménagement des taudis est seulement une mesure provisoire, le plan peut prévoir des latrines et des salles de bains communes. Il faut nécessairement dans ce cas avoir recours à un personnel rémunéré pour en assurer l'entretien, solution qui est toujours coûteuse, ou bien organiser un programme d'éducation, ou même adopter ces deux solutions à la fois. Si l'aménagement est entrepris à titre de mesure permanente, on peut commencer par mettre en place un minimum d'installations réparties conformément au plan d'aménagement du nouveau site. D'autres installations pourront être ajoutées par la suite à mesure que les travaux avanceront. La norme à atteindre en définitive exige l'installation de toilettes, d'une salle de bains et d'une arrivée d'eau dans chaque logement. Qu'il s'agisse d'un aménagement provisoire ou

[24] *Barriada Integration and Development, Architectural Design* (Londres), août 1963, p. 377.

permanent, il faut prévoir dans le plan la création ou l'amélioration de services de santé destinés aux occupants en vue de lutter contre les maladies contagieuses et l'adoption ou le renforcement de mesures sanitaires comme l'enlèvement des ordures ménagères, les campagnes de lutte contre la vermine, etc.

3. L'amélioration des structures

116. La différence essentielle entre l'aménagement provisoire et l'aménagement permanent réside dans les normes qualitatives applicables aux structures. Dans le premier cas, l'assainissement est l'objectif principal; la rénovation des structures consistera uniquement parfois en quelques aménagements pouvant être réalisés à partir de ce qui existe déjà: par exemple, la réparation et l'entretien de toits et de murs de boue ou d'argile. Il peut même arriver qu'il n'existe littéralement pas de structure susceptible d'être réparée. Quelle que soit l'attitude de l'occupant, l'organisme responsable doit essentiellement s'attacher à l'amélioration de la situation économique de l'intéressé et à la recherche d'un autre logement de meilleure qualité.

117. L'un des objectifs sociaux des programmes d'aménagement permanents est de permettre aux familles de rester sur place au cours des travaux. Le programme municipal de Tokyo et la plupart des programmes entrepris à Caracas sont conçus de cette façon. En Inde, à Cuttack, les familles ont construit des abris temporaires qui s'entassaient dans les emplacements qui seraient occupés finalement par des espaces libres lorsque le projet serait terminé. Ces abris étaient de très mauvaise qualité, mais les intéressés ne s'en préoccupaient guère, car ils voyaient s'édifier devant leurs yeux de magnifiques immeubles neufs.

118. Dans certaines villes d'Amérique latine et d'Afrique, les habitants des zones périphériques vivent dans des abris temporaires installés à l'arrière de leur parcelle, pendant qu'ils construisent leur logement définitif. Parfois, ils s'installent dans les premières pièces qui ont été achevées, en d'autres termes dans ce qui constitue le logement élémentaire, pendant qu'ils construisent de nouvelles pièces, comme dans le cas de certains projets entrepris sous la direction de l'Office du logement, à Rio de Janeiro. Au Caire, un village de banlieue a adopté un plan unique en son genre. Celui-ci prévoit la construction de soixante nouveaux logements sur un terrain contigu, la démolition des immeubles en mauvais état et la réfection de ceux qui sont encore réparables. Les soixante nouveaux logements seront occupés par ceux dont l'immeuble doit être démoli, soit parce qu'il est en mauvais état, soit parce qu'il est situé sur un emplacement où il faut aménager une voie de circulation, et par les familles qui partagent actuellement un logement avec d'autres personnes. Les opérations seront exécutées en trois phases pour assurer un déroulement rationnel des travaux de démolition et de reconstruction.

119. Etant donné que l'autoconstruction en l'absence de toute assistance demande beaucoup de temps, on a adopté dans plusieurs pays des systèmes destinés à accélérer la construction grâce à l'octroi de prêts et à la fourniture de matériaux ou d'unités préfabriquées telles que châssis de portes et de fenêtres. Au Pérou, on accorde des prêts s'élevant en moyenne à 500 dollars des Etats-Unis, soit un montant suffisant pour couvrir le coût du toit, des portes, des fenêtres et les frais de leur installation. La somme prêtée est fournie en petits versements successifs effectués chacun à l'achèvement d'une partie des travaux. Le Ghana a adopté un système de prêts à l'aménagement des toits, destiné essentiellement aux régions rurales, mais applicable également dans les zones périphériques des villes.

120. Il n'est pas possible d'apporter au problème des normes physiques une solution universelle, mais, dans le cas d'un programme d'aménagement permanent, deux principes directeurs semblent se dégager: chaque logement doit en fin de compte se suffire à lui-même, en d'autres termes il doit comporter des toilettes, une salle de bains et une cuisine, être approvisionné en eau et être doté d'un système d'écoulement des eaux usées répondant aux normes des temps modernes; en second lieu, il doit être suffisamment spacieux pour abriter la famille entière telle qu'elle était composée, en d'autres termes, si les grands-parents ou des parents indigents vivaient avec le ménage dans le taudis, le nouveau logement doit être suffisamment grand pour les loger également ou, s'ils acceptent, on doit mettre à leur disposition un logement distinct en fonction du nombre de personnes que compte chaque famille. Si les deux familles ont les moyens de vivre indépendamment l'une de l'autre, le fait de pouvoir habiter dans des logements séparés entraînera une élévation de leur niveau de vie. Cette condition est facilement réalisable lorsqu'il s'agit de construire des maisons unifamiliales sur des parcelles individuelles. Comme l'économie de ce programme repose sur l'auto-

construction et comme la plupart des logements construits selon ce système, sinon tous, sont des maisons unifamiliales, cet objectif est réalisable et se trouve réalisé presque automatiquement lorsque l'on a recours audit système.

D. Les investissements sociaux dans les plans d'aménagement des taudis

121. En tant que méthode de développement urbain, l'aménagement des taudis présente de nombreux avantages:

a) Il permet aux familles de résider à proximité du lieu de leur travail, qui est souvent un travail peu qualifié, tout en encourageant leur désir de promotion;

b) Il évite de bouleverser les structures sociales, qu'il s'agisse de la famille ou de groupes plus importants. De ce fait, il met à profit et accroît les ressources au niveau de la famille et du quartier. Les vieillards et les indigents ne se trouvent pas séparés de ceux qui pourvoient à leurs besoins. Ceux qui sont en âge de travailler et capables de le faire ne sont pas encouragés à éluder leurs responsabilités à cet égard; on les aide au contraire à s'en acquitter de façon plus satisfaisante;

c) Il assure une éducation intensive en matière d'urbanisation, s'agissant de l'adaptation aux normes de la vie urbaine, des relations avec l'administration et de l'intégration de l'individu dans une immense ville anonyme;

d) Dans le cadre de cette éducation, qui s'adresse à des gens ayant à leur portée des possibilités de promotion, il permet aux intéressés de progresser, leur donnant l'impulsion et les stimulants qu'offre tout milieu urbain.

122. Il y a cependant un certain nombre d'investissements sociaux particuliers qui doivent être effectués si l'on veut que le programme fournisse un rendement maximum. Il faut faire des investissements dans les domaines des services sociaux et de l'enseignement pour faire en sorte que les installations matérielles soient bien utilisées et bien entretenues. La planification physique, l'établissement de plans et la construction de logements pour les familles à faible revenu représentent la phase exaltante et momentanément intéressante du programme public de logement. Il ne s'agit toutefois que de choses matérielles. Le programme national de logement, qui part de l'hypothèse que les familles s'installant dans un nouvel ensemble d'habitation bien conçu vont d'elles-mêmes prendre des habitudes de vie saines et travailler à leur progrès, est voué à l'échec. Il faut que les principaux responsables de projets soient absolument convaincus que l'éducation des locataires joue un rôle décisif dans le recouvrement des loyers, le bon entretien des logements et le respect de la propriété de l'Etat.

123. Il est un second investissement indispensable qui doit être consacré à la formation professionnelle. La compétence acquise dans le cadre de l'autoconstruction constitue déjà un minimum de formation professionnelle. Un programme entrepris à Bangkok prévoit un atelier où seront construites des unités préfabriquées. Ceux qui y travailleront pourront enseigner à d'autres ce qu'ils auront appris; c'est là un système qui présente de grands avantages si l'on envisage un plus vaste programme d'habitation.

124. L'idéal serait de dispenser une formation professionnelle visant à préparer les adultes et les jeunes gens les plus capables à occuper les emplois qu'ils offriront dans le cadre de l'expansion industrielle. Il faudrait également assurer du travail aux femmes, soit à domicile, soit dans des établissements industriels ou des centres communautaires se trouvant à proximité.

125. Enfin, du fait même que tout plan d'aménagement des taudis suppose que tous les résidents demeureront sur place, il se pose d'autres problèmes de protection sociale. Il existe relativement peu de bidonvilles dont tous les habitants aient démontré leur capacité physique et leur volonté de participer à l'exécution d'un programme d'aménagement des taudis fondé sur l'effort personnel; cela est probablement encore plus vrai dans le cas des vieux quartiers de taudis. Dans *Urbanization, Case History in Peru* se trouve exposé le cas d'un groupe d'occupants de taudis qui, de façon efficace et systématique, se sont emparés d'un terrain et y ont construit leurs propres logements[25]. Mais, dans la plupart des quartiers de taudis et des bidonvilles, il y a des individus et des familles entières qui évoluent moins vite que les plus actifs ou qui ne peuvent participer aux activités ordinaires. Un tel retard se manifeste généralement par le mauvais usage qui est fait des installations sanitaires qui demeurent même parfois inemployées, par le manque d'hygiène et le laisser-aller dans la tenue du ménage ou par l'absence de participation aux activités de construction due à l'incapacité des intéressés ou à leur refus pur et simple.

126. Indépendamment de la question de savoir si une cité d'habitation devrait être supervisée à distance par l'inter-

[25] *Architectural Design* (Londres), août 1963.

médiaire d'organismes locaux de protection sociale ou si elle devrait l'être par des agents sociaux habitant dans la cité même et chargés de faire face aux problèmes quotidiens que posent les services communautaires et familiaux, il est nécessaire de créer expressément une division de la protection sociale au sein du service public de logement. Cette division qui exercerait des fonctions publiques fournirait des services aux familles et veillerait à ce que toutes les phases du développement communautaire soient menées à bien.

IV. Aspects sociaux de l'aménagement de la collectivité

127. Le mot «collectivité» est utilisé tant au sens physique qu'au sens social par les sociologues et les planificateurs. Au sens physique, il désigne un lieu géographique et au sens social un lieu dont les habitants ont des intérêts en commun et des rapports de bon voisinage.

128. L'aménagement physique d'une collectivité ne suffit pas en soi à créer une collectivité au sens social, mais il peut soit faciliter, soit entraver son développement. Les principes qui président à l'aménagement physique de la collectivité sont les mêmes, quel que soit le cadre ou le secteur géographique dans lequel travaille l'urbaniste, qu'il s'agisse d'établir les plans d'une ville nouvelle ou de remodeler un quartier de taudis ou une colonie de squatters; c'est l'échelle seule qui diffère.

A. La théorie de l'aménagement par quartiers et son objectif social

129. La théorie de l'aménagement de la collectivité la plus évoluée est celle qui repose sur la notion de quartier; elle s'applique essentiellement aux zones urbaines de faible densité et aux villes nouvelles. Suivant cette théorie, l'urbaniste doit prévoir: un centre urbain (ou centre secondaire); des quartiers résidentiels groupés autour de ce centre et dont chacun comporte une école primaire, une église et des magasins locaux; une zone industrielle; un réseau de routes et des moyens de transport; de vastes emplacements réservés aux activités sportives et récréatives; des établissements (hôpitaux, bibliothèques et collèges universitaires) desservant de plus vastes secteurs de la région.

130. Le cadre géographique auquel cette théorie peut être appliquée est un quartier dont l'importance est déterminée par le nombre d'habitants desservis par une même école primaire (5000 à 10 000 habitants). L'objectif social est d'établir un «esprit de voisinage» favorisé par l'utilisation des mêmes écoles, des mêmes magasins et autres services qu'offre le centre de quartier. Le plan «s'efforce de recréer le type de rapports de voisinage qui caractérisait autrefois la vie villageoise»[26].

131. A l'origine, on soulignait que chaque quartier devait avoir des limites bien déterminées (voie de circulation routière ou autre barrière physique) afin de favoriser la concentration des activités sociales, mais, par la suite, on a eu tendance à repousser l'idée du quartier fermé et on a fait observer que la création du centre communautaire répondait autant à des intérêts pratiques qu'à des avantages d'ordre social.

132. Les études consacrées aux villes nouvelles construites en Grande-Bretagne conformément à cette théorie n'ont pas permis de déterminer dans quelle mesure le sentiment d'appartenir à une collectivité s'est développé, mais on admet que ce sentiment ne s'éveille qu'à la longue et qu'il ne peut être créé artificiellement – il doit mûrir lentement pendant des années et se développer en même temps que la structure des relations familiales et humaines[27].

133. Ces principes d'aménagement physique et cet objectif social ne sont guère valables dans les cas suivants:

a) Une population urbaine dense de 5000 à 10 000 habitants, quel que soit le pays considéré. Une population de cette importance ne dépend pas d'une seule école primaire; il en existe plusieurs: écoles paroissiales et privées, à côté des écoles publiques. Elle englobe des éléments de différents niveaux économiques et culturels, castes ou tribus; elle est divisée par l'appartenance de ses membres à divers groupes plus ou moins organisés et même par leurs habitudes alimentaires, qui entraînent le choix de magasins d'alimentation différents;

b) Une population dont la plupart des éléments ne disposent que de faibles revenus, quel que soit le pays considéré;

c) Les collectivités des pays en voie de développement, où le problème que l'urbaniste doit résoudre n'est pas de savoir «comment agencer des installations communautaires», mais «quelles installations communautaires construire en premier lieu».

[26] Clarence Arthur Perry, *The Neighborhood and Community Planning, Regional Survey of New York and Its Environs*, vol. VII (New York, *Regional Elan of New York and Its Environs*, 1929).

[27] *Decentralization and the New Towns of England and Wales*, Londres SW1 (*Ministry of Housing and Local Government*, octobre 1964), p. 8.

134. Si la théorie de l'aménagement par quartiers n'est pas applicable au cas de populations disposant de faibles revenus, c'est essentiellement en raison de la lenteur et de l'incertitude des résultats que l'on peut en attendre sur le plan social.

135. La lenteur et l'incertitude du développement d'une collectivité sociale ne constituent pas un handicap et représentent peut-être même un avantage dans un milieu où la population, sans nécessairement avoir d'aversion à l'égard de la «vie de voisinage», préfère se tenir sur son quant-à-soi, ou lorsque les gens peuvent s'adresser aux services officiels pour obtenir l'aide nécessaire en cas de besoin d'ordre économique; ou encore lorsque la population dans son ensemble a une certaine tenue.

136. La lenteur et l'incertitude sont à déconseiller dans le cas d'ensembles d'habitations subventionnés et destinés à des occupants à faible revenu, quel que soit le pays considéré; il en va de même des programmes de rénovation des quartiers insalubres et des colonies de squatters, en particulier lorsqu'une partie considérable de ces programmes doit être exécutée grâce à l'effort personnel des intéressés, lorsque les autorités locales ne peuvent assurer entièrement les services municipaux normaux (police, nettoyage des rues, ébouage, etc.) et lorsque la population a conservé les habitudes d'hygiène qui peuvent être admises dans les collectivités rurales mais non dans les centres urbains ayant une densité de population élevée.

B. La collectivité en tant qu'instrument essentiel du développement social

137. Deux raisons essentielles militent contre la lenteur et l'incertitude du développement des collectivités sociales dans le cas des populations à faible revenu. Tout d'abord, les pauvres ont besoin en permanence de sécurité, sous une forme ou sous une autre, en particulier lorsqu'il n'existe aucun système de sécurité organisé par l'Etat. Ce besoin se fait sentir dès le début et on ne peut attendre que les choses se fassent toutes seules. C'est pourquoi il importe avant tout de protéger les groupes sociaux existants, tant lorsqu'on rénove des quartiers vétustes que lorsqu'on crée des zones résidentielles nouvelles pour la population des taudis, et de s'efforcer de fournir un cadre favorisant au maximum la formation des groupes lorsqu'on établit des plans pour de nouveaux quartiers dont on n'a pas déterminé à l'avance les occupants.

138. Deuxièmement, la collectivité, au sens social, est le principal instrument du développement social. C'est un organisme et, comme tous les organismes, elle est composée d'unités ou de membres plus petits. Comme cet autre organisme social essentiel qu'est la famille, elle obéit à des lois psycho-biologiques, elle exerce une influence sur ses membres et en reçoit à son tour une influence. Comme l'organisme tout entier, les membres jouissent d'une certaine autonomie d'action, mais leur évolution ressemble à celle de l'amibe qui projette en avant une partie d'elle-même et se reconstitue ensuite sur le nouvel emplacement.

139. Un tel organisme est indispensable au processus du développement communautaire. Il est essentiel à tout programme faisant appel à l'effort personnel. La nécessité ne s'en fait pas sentir uniquement au stade initial, c'est-à-dire pour la construction des logements: cet organisme est nécessaire pour faire progresser l'éducation du groupe, lui apprendre à se servir correctement des nouvelles installations et surtout pour entretenir le désir d'atteindre un niveau de vie toujours plus élevé et de parvenir à s'adapter à la vie urbaine moderne.

C. Les conditions théoriques de l'aménagement physique

140. Pour que l'aménagement physique favorise la création d'une collectivité sociale, il faut en principe qu'il existe de petits groupes de familles, soit des groupes naturels fondés sur l'appartenance à une famille élargie, une caste, une tribu ou une nationalité ou sur des liens culturels, soit des groupes qui se sont formés parce que des familles avaient eu l'occasion d'établir par elles-mêmes des relations. Dans toutes les collectivités, c'est en fondant ces petits groupes au sein d'entités plus larges que l'on crée un organisme social fonctionnant en vue d'atteindre des buts communs. On ne pourra organiser une collectivité que s'il existe de tels groupes[28]. C'est pourquoi il est essentiel que l'urbaniste prévoie un cadre physique où ces petits groupes – vingt familles au maximum, et non pas un noyau initial de 1000 comme dans le cas du plan de quartier – auront la possibilité de former une collectivité.

[28] Elizabeth Wood, *Housing Design: A social Theory* (New York, *Citizens' Housing and Planning Council*, 1961), p. 13.

(Suite dans le prochain numéro)