

12th EADI General Conference
**Global Governance for
Sustainable Development**

The Need for Policy Coherence
and New Partnerships



Une Politique Durable de l'Habitat: Le Cas du Chili

La gestion privée du logement social

Author:	Marlène Simeon
Institution:	Centre de recherche I.R.G.E.I., Université Paris II Panthéon-Assas
Address:	12 place du Panthéon, 75005 Paris, France
E-mail:	marlene.simeon@gmail.com
Telephone:	0033147342835

RÉSUMÉ:

Le terme anglais pour développement durable est “sustainable development” ; ce qui peut être aussi défini par développement soutenable, c’est-à-dire continu. S’il est effectif, il assure une certaine stabilité et sécurité. Sécurité de l’emploi, des revenus, de la santé, de l’éducation, du logement.

Or dans le monde en développement, le problème des « sans toit » se pose toujours. La majorité des pays, notamment en Amérique latine, a un déficit habitationnel élevé, qui donne lieu à des formes annexes de logement illégal, si le gouvernement ne peut y répondre (« poblaciones », « favelas »...). Ces habitations informelles, c’est-à-dire non inscrites dans un cadre administratif légal approuvant leur existence, répondent souvent aux besoins premiers des habitants. Mais leur manque de sécurité (possibilité de se faire chasser à tout moment), d’infrastructures (eau, électricité) et de reconnaissance (par les autorités, par les autres habitants), rend les habitants très vulnérables. On peut donc dire que cette situation d’informalité ne répond pas aux critères du « développement durable », terme tant apprécié dans les politiques publiques. La sécurisation des droits de propriété pour le logement doit donc être une priorité nécessaire des actions politiques, économiques et sociales.

Un seul pays se distingue en Amérique latine : le Chili ; car dès les années 60, les gouvernements successifs s’attaquent au problème du logement informel. Dans les années 80, la politique de l’habitat se caractérisera par l’éradication des lieux informels. Mais la particularité de cette politique est qu’une solution de relogement dans des habitations formelles sera proposée en contrepartie, à l’aide d’un système de subvention-prêt.

La production massive de logement, poursuivie même après la transition démocratique, permettra de diminuer considérablement le déficit, et de fournir un toit à tous, surtout les plus pauvres.

La question des « sans toit » semble donc réglée. Mais en réalité, le problème évolue, vers les « avec toit ». En effet, les normes de qualité pour les logements sociaux sont très faibles, l’Etat n’imposant que des normes de taille. Les grandes entreprises de construction sélectionnées par l’Etat, peuvent donc déterminer la localisation (plus rentable d’acheter pour elles des terrains en périphérie), le choix des matériaux (qualité médiocre). Ces différents facteurs isolent les habitants du reste de la ville (lieu d’habitation éloigné du centre-ville et du lieu de travail) ; mais la forme physique des habitations les isole aussi entre eux (pas de continuité urbaine, de quartier avec sa vie et ses espaces publics).

Ces nouveaux propriétaires, font donc face à de nouveaux problèmes : perte des liens de solidarité ; stigmatisation ; difficultés financières, liées à l’endettement découlant du prêt pour l’achat du logement, mais aussi à l’acquittement des droits de connection à l’eau et l’électricité.

Les problèmes ont donc évolué. Les « sans toit » des années 70 sont maintenant logés ; mais leur vie quotidienne ne s’est pourtant pas vraiment améliorée.

On peut donc dire qu’une politique habitationnelle forte permettant l’accès à la propriété est efficace. Mais elle doit être suivie et contrôlée par l’Etat, et non laissée à un petit groupe de grandes entreprises de construction, cherchant plus la rentabilité économique, que le bien-être social. La politique habitationnelle doit être insérée dans une politique urbaine plus large, recherchant la continuité de la structure urbaine et l’intégration de tous ses membres, dans une optique de durabilité de la ville, et de ses relations intrinsèques.

INTRODUCTION

La question du logement dans les pays en développement est évidemment toujours d'actualité. L'exode rural, la croissance démographique et autres migrations font que les villes restent un élément clé dans la stratégie d'un pays. S'y concentrent toutes les activités nécessaires à l'avancée et au développement de l'économie nationale : force de travail, entreprises, écoles, hôpitaux...

Mais tous ces attributs rendent les populations de plus en plus urbaines et de nouveaux besoins, notamment en infrastructures, se font sentir, ainsi qu'au niveau de l'habitat : le déficit habitationnel se creuse de plus en plus, et les gouvernements sont dépassés, et ce, depuis plusieurs décennies.

Plusieurs solutions habitationnelles ont été testées : légalisation des propriétés informelles, ou éradication des bidonvilles. Mais rien n'avance, car bien souvent ces solutions ne font que repousser la population vers de nouvelles zones informelles, ou en exclut une partie, souvent les plus pauvres. Si une politique habitationnelle plus sociale est menée celle-ci privilégiera bien souvent la classe moyenne, pouvant payer un minimum pour se loger ; les prises illégales de terrain seront donc toujours de mise. Or « faute de documents désignant nettement leur propriétaire, ces possessions ne peuvent être directement transformées en capital, elles ne peuvent être vendues en dehors de petits cercles locaux où les gens se connaissent et se font mutuellement confiance, elles ne peuvent servir à garantir des emprunts, elles ne peuvent servir d'apport en nature lors d'un investissement ». Or « es biens fournissent un lien avec l'historique de crédit de leurs propriétaires, une adresse certaine pour le recouvrement des créances et des impôts, une base pour la mise en place de services publics fiables, un support pour la création de valeurs mobilières ». [De Soto, Le Mystère du Capital]. Une reconnaissance légale est donc nécessaire.

Un seul pays en développement a été précurseur dans la gestion du logement, et a réussi à s'engager sur la voie d'une baisse du déficit habitationnel, avec une orientation vers les plus pauvres, à l'aide d'une politique innovante : le Chili.

En effet, grâce à une politique soutenue et un intérêt certain pour la question du logement depuis une quarantaine d'année, le Chili s'affirme aujourd'hui comme l'un des modèles de politique habitationnelle. Car des années 1950 jusqu'en 1970, les politiques habitationnelles du pays sont déficientes, le marché formel continuant à privilégier les plus riches. Les gouvernements successifs tentèrent de faire face à ce problème, mais le déficit habitationnel ne diminue pas. Ce n'est qu'à partir de 1975 que le modèle chilien de subvention habitationnelle se met en place, et que des résultats apparaissent : hausse considérable de la production de logements ; les habitations sont plus dignes pour les plus pauvres ; et le déficit habitationnel se réduit.

Il est donc intéressant d'étudier tout d'abord l'évolution des réformes et de la prise en compte de la question du logement dans les politiques gouvernementales. Puis d'analyser les problèmes qui en résultent et persistent, avec un focus tout particulier sur le problème de la localisation qui en découle ; afin de voir si le Chili peut réellement être considéré comme un modèle de politique habitationnelle.

I. HISTORIQUE

a) Années 1950-1960

Entre 1935 et 1960, l'intervention de l'Etat dans le domaine du logement est croissante ; la question du logement est reprise en main de façon centralisée, suite à l'afflux massif d'immigrants des campagnes notamment. De plus, comme dans les pays occidentaux, l'apogée industrielle du Chili s'est surtout produite dans les grandes villes, notamment dans la capitale, Santiago. Commence alors une énorme pression sur le logement par la classe ouvrière, nécessaire aux nouvelles industries. Petit à petit, l'image de la ville change, la ville attire. Sa croissance explosive et l'énorme déficit habitationnel qui en découle, mènent, selon la théorie économique suivie à l'époque, à la nécessité de planifier.

Le marché du logement devient une construction de l'Etat. Il intervient à travers différents instruments : normes, régulations, financement, subventions, garanties sur prêt..., parallèlement à la création de divers organismes et programmes : « la Junta de Habitación Popular » et le « Fondo de la Construcción de la Habitación Popular » ; la « Corporación de la Vivienda », créée en 1953, entraîne la création de près de 60% du stock de logements du pays dans les années 60.

On peut ensuite observer une rupture d'idées et de méthodologie à chaque gouvernement, à partir des années 60.

Sous le gouvernement d'Alessandri, l'éradication des lieux informels est privilégiée.

Avec le gouvernement suivant, de Frei Montalva (1964), les éradications sont annulées, pour favoriser l'autoconstruction assistée (« Operación Sitio »). Différents critères sont avancés.

Tout d'abord, le logement et autres facteurs de la vie communautaire (voies de circulation, zones de distraction et de sport, celles de commerce et de production, centres d'enseignement et culturels, services administratifs...) doivent se développer selon les caractéristiques de chaque région et localité, à travers chaque communauté et organisation qui donne son avis et dialogue avec les autorités communales.

D'autre part, des normes minimales concernant la superficie, la qualité et la possibilité d'agrandissement, permettant aux logements d'évoluer en même temps que les familles sont nécessaires. Chaque habitation doit également contenir les services et équipements indispensables ; c'est maintenant un droit pour tout un chacun. L'Etat doit donc se charger de les fournir aux familles à bas revenu notamment, qui ne peuvent pas y accéder seules.

Entre 1965 et 1970, le pays doit construire 360 000 logements, d'à peu près 50m², afin de réduire le déficit habitationnel. C'est le Plan Sexennal : Sur les 360 000 logements, 70% sont basiques (ce qui correspond à 252 000 habitations de 43m²), 20% moyens (75 000 de 55m²) et 10% supérieurs (33 000 de 80m²)¹. Les basiques et une partie des moyens seront construits par l'Etat, soit par de constructions massives directes, ou par l'intermédiaire de différents systèmes de prêts. Pour le reste, l'Etat souhaite favoriser le secteur privé. Le budget pour ce plan est de 4817,9 millions d'écus en moyenne.

Pour atteindre ce but, tous les secteurs doivent participer conjointement. Donc pour les stimuler, des ressources techniques, sociales et économiques doivent être échangées. Le logement doit être payé totalement ou partiellement par l'Etat, selon la situation économique de la personne, mais dans aucun cas, il ne doit être offert complètement. L'Etat répondra seulement au manque de capacité de paiement des secteurs les plus pauvres, selon ce qui est établi.

¹ "Geografica economica de Chile", Primer Apendice, 1966.

La majorité des logements construits doivent être destinés aux secteurs les plus pauvres (une habitation sur trois), car ce sont eux qui ont le plus de problèmes pour se loger.

Enfin, l'administration doit être modernisée, pour accompagner ces nouvelles mesures.

Le 28 mars 1965, un violent séisme secoue le pays et endommage 23 000 habitations, pour la plupart anciennes, touchant tous types de famille.

Pour faire face à ce problème, le gouvernement et les habitants touchés par le séisme ont lancé conjointement le programme « Operación Techo ». En quatre mois, 31 334 logements ont été reconstruits, ce qui a même résolu le problème de logements pour de nouvelles familles². La reconstruction a dépassé de 40% la destruction réelle. Or l'objectif était de fournir 10 000 sites en six mois, chacun devant être pourvu de la lumière, eau, égouts, écoles... Les familles se voyaient attribuées un genre de cahute provisoire, qui permettrait ensuite la construction d'un logement définitif au même endroit. La sélection des familles s'est faite par commune, selon la situation habitationnelle actuelle et les charges familiales.

Jusqu'en 1965, il existe 20 organismes dépendant de 8 ministères différents s'occupant de la question du logement. D'où l'idée de créer un ministère regroupant toutes les activités en relation avec le logement, ses services et équipements. Ce ministère du Logement et de l'Urbanisme (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo) est créé, par la loi n°16.391, le 16 décembre 1965. Son rôle est de planifier la politique de l'habitat, orienter et contrôler l'activité privée, déterminer la distribution des ressources entre l'urbain et le rural, et planifier le développement urbain avec les nouveaux arrivants. Il cherche à trouver une solution rapide et massive au déficit de logements, et augmente, par là même, la taille de la ville en empiétant sur les terrains ruraux alentours.

Le ministère du Logement et de l'Urbanisme s'occupe des travaux pour les équipements communautaires, chaussées et sanitaires dans tout le pays, ainsi que du contrôle, de la coordination et du financement des recherches en technologie pour la construction. Il participe également aux études de marché, des coûts de construction, de l'utilisation des matériaux et des techniques de production.

Mais ce sont les municipalités, selon la loi, qui font les attributions et ont la responsabilité de l'exécution des travaux. Elles mènent également des études sur le planning communal à suivre, avec un appui technique et conseils de fonctionnaires spécialisés du Ministère.

La décentralisation des études se poursuit donc, et les problèmes sont maintenant résolus à un niveau régional.

b) Les années 1970 et la dictature

En 1970, le président Allende cherche à effacer la vision de main d'œuvre peu chère exploitée dans le secteur de la construction, liée à l'autoconstruction, et favorise la production publique par l'Etat, à l'aide de nouvelles technologies. Il tente d'utiliser la construction de logements comme moteur pour l'emploi et la croissance économique. Mais la place prépondérante de la construction publique évince le secteur privé.

Vient alors la dictature de Pinochet, après le coup d'Etat de 1973. Malgré les politiques néolibérales, le rôle de l'Etat est maintenu dans la production massive de logements sociaux (même si rôle de subsidiarité de l'Etat). Dès le début, Pinochet décide d'éradiquer les lieux informels, repoussant les pauvres hors de la ville, notamment à Santiago. Des transferts

² "Geografía económica de Chile", 1967.

forcés sont organisés pour « assainir » la ville et augmenter la valeur des terrains occupés illégalement. Les gens sont donc expulsés ; mais en contrepartie, il met en place un système de compensation pour trouver des solutions aux problèmes de logement et permettre l'accès à la propriété à tous. Les terrains à faible valeur, moins centraux, ont été améliorés. Pour le régime, les prises illégales de terrain menaçaient la propriété privée.

La période Pinochet peut être caractérisée par une politique libérale aussi appliquée dans le secteur urbain, notamment au niveau de la construction. En effet, en 1981, l'inflation est de nouveau maîtrisée (passant de 600% en 1973 à moins de 20% en 1981), ce qui est un signe de stabilité pour les investisseurs. Une forte vague d'investissements arrive alors, dans le secteur de la construction surtout, notamment dans le résidentiel cher et le commercial pour classe moyenne. Parallèlement, il crée un système de subvention favorisant également la construction de logements sociaux, pour lesquels les normes sont moins contraignantes (une moins bonne qualité des habitations).

En fait, la base du logement social au Chili est le financement par la « subvention de l'habitat », créée à la fin des années 1970, appliquée massivement dans les années 80, renforcée dans les années 90 et toujours en vigueur aujourd'hui.

Cette subvention à la demande a été mise en place pour favoriser la construction de logements sociaux. L'Etat va mettre en place un système de subvention qui va permettre un partenariat Etat/entreprises de construction/marché financier/ménages. La subvention est versée au bénéficiaire pour l'achat d'une maison et pour lui trouver un toit ; elle est ensuite reversée directement aux entreprises. Ces dernières vont maintenant être incitées à participer à la production du parc de logement, qui était une activité considérée jusqu'à présent comme très peu rentable. Les habitants vont également devoir épargner afin d'accéder à cette subvention de l'Etat, qui induit l'endettement des ménages, avec un paiement de dividendes étalés sur plusieurs années. Même les catégories les plus pauvres sont maintenant intégrées au système formel. Elles ont maintenant accès aux services, légalement, comme tout le monde.

Le but premier de cette aide est donc de diminuer fortement le déficit de logements, en facilitant l'accès à la propriété aux plus pauvres. L'Etat centralise les décisions, et les entreprises de construction exécutent : elles définissent et contrôlent l'emplacement et le type de produits. L'avantage est que l'Etat décide de participer durablement dans la production de logements sociaux.

Divers critères d'obtention sont mis en place pour les ménages : être chef de famille, et ne pas être et n'avoir jamais été propriétaire d'un logement ; capacité à épargner ou à disposer d'un compte bancaire ou être propriétaire d'un terrain ; disposer d'un revenu pour pouvoir payer 20% de dividendes pour rembourser le prêt, l'hypothèque ; et pour les entreprises : avoir des réserves de terrains correspondant aux montants des investissements définis par le logement social, et disposer d'appui financier pour payer la main d'œuvre. Sous ces conditions, seules les grandes entreprises peuvent postuler finalement.

Mais le résultat est que les plus pauvres peuvent enfin espérer accéder à la propriété. Un glissement de statut social a lieu grâce à ce changement de situation, et surtout un problème touchant une catégorie souvent exclue et ignorée, est reconnu. La propriété d'un logement n'est plus réservée qu'à une classe sociale ou deux, mais à la société dans son ensemble.

c) La transition vers la démocratie

Dans les années 1990, la même politique de production massive de logement est poursuivie (« un toit pour tous »). Le déficit de logements se réduit considérablement ; tout un chacun peut maintenant accéder à la propriété. Bien entendu, dans les années 90, c'est un moyen de réduire la pression sociale, car l'enjeu politique est là, surtout qu'aucun changement de politique économique ne peut être observé: ouverture économique toujours prônée,

importance du secteur privé, équilibre macroéconomique, importance des exportations, vigueur du secteur de la construction, contrôle de l'inflation, quasi austérité.

La transition démocratique a pallié les défaillances sociales de la dictature, en augmentant l'investissement public, la participation de l'Etat. De 1990 à 1999, les dépenses publiques au Chili augmentent de 91.1% pour le logement, 127.5% pour la santé, 153% pour l'éducation, 200% pour les programmes d'emploi, 129% pour les diverses dépenses sociales. Ce sont surtout les catégories les plus pauvres qui sont ciblées. Ces dernières voient donc leurs conditions de vie s'améliorer. Entre 1987 et 1998, grâce à une croissance soutenue, l'extrême pauvreté diminue, et passe de 14 à 5%, ainsi que la pauvreté, de 40 à 17%³.

Cependant, il existe toujours un problème de redistribution des revenus : 10% des foyers les plus riches se partagent 41% des revenus ; et 20% des plus pauvres seulement 3,7%. La pièce centrale de toutes les politiques du gouvernement reste le marché.

Au niveau de la politique de l'habitat, le modèle élaboré sous la dictature persiste ; le même but est toujours poursuivi : diminuer drastiquement le déficit accumulé de logements. Le déficit a été mesuré par :

- ➔ Le M.I.N.V.U. ("diagnóstico situación habitacional"): en 1990, 996 050 unités de déficit;
- ➔ La "Corporación de Promoción Universitaria", C.P.U. (Documento de Trabajo n°16/94): en 1994, 888 681 unités ;
- ➔ CEPAL (Informe para Conferencia Hábitat II): en 1996, 760 610 unités ;
- ➔ Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) (Informe impacto política habitacional de los años noventa): en 1998, 1 000 881 unités insuffisantes ;
- ➔ CEPAL (Proyecto con Gobierno de los Países Bajos): en 1999, 1 045 194 unités.

De nouveaux programmes sont mis en place, recherchant un plus grand équilibre entre les besoins et les ressources des ménages, notamment par la structure de financement qui ne comprend plus que l'épargne du postulant et la subvention de l'Etat ; la partie du crédit est éliminée pour les plus pauvres qui ne peuvent pas payer de dividendes.

A partir des années 90, le bilan peut être fait que les gouvernements successifs ont réussi à répondre à la forte demande de logements non satisfaites, dans un moment de fragilité sociale et politique. Aujourd'hui, les « sans toit » des années 90 ont un toit.

Mais il est maintenant urgent d'entrer dans une 2ème phase, dans laquelle les préoccupations évoluent et portent sur la qualité du logement social et de son environnement.

En effet, l'Etat fait appel à des entreprises privées pour la construction des logements sociaux. Et pour les y inciter, la subvention a été créée, et les normes restent souples ; les entreprises choisissent donc elles-mêmes la localisation, la taille des logements, les matériaux à utiliser. Ce n'est que récemment que l'Etat a fixé des normes plus strictes.

³ Wormald, 2002. "Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: los grupos pobres de la región metropolitana de Santiago de Chile en los años 90".

II. RESULTATS ET IMPACT SOCIAL

a) Apparition de nouveaux problèmes

Les politiques de financement de l'habitat social sont une réussite au Chili, de grandes quantités de logements ont été produites.

Cependant, de nombreuses limites et défaillances sont apparues, sur la qualité de vie et la solidarité dans ces logements.

Le problème est qu'il s'agit d'une production massive de logements. La situation a évolué ; et la difficulté n'est plus de donner un toit. Il faut donc arrêter de construire plus, même si ce fût une grande réussite. Ce n'est plus le problème des « sans toit », mais des « avec toit ». Le déficit de logements est en diminution chaque année. Mais apparaissent de nouveaux problèmes de normes, influant sur la qualité de vie dans ces habitats, au niveau des services fournis et des équipements. La qualité, la localisation et l'environnement ne sont pas prioritaires.

Or, selon John Turner (début des années 1960), pour les familles à faible revenu, quelques conditions existent pour les logements :

- la localisation, pour qu'elles puissent saisir les opportunités offertes par la ville ;
- dans un 1^{er} temps, la localisation est plus importante que la qualité et la taille. Une flexibilité est donc nécessaire, parallèlement à l'évolution des besoins de la famille (perspectives de possibles agrandissements ou améliorations) ;
- importance de l'amélioration progressive du logement et du quartier, qui permet de rehausser la valeur des habitations. L'habitat, consolidée par la sécurisation de la propriété, sert alors de garantie et source de financement face à un futur incertain, pour les pauvres ;
- il doit exister un processus social d'appropriation du logement, et une connaissance des voisins.

« La vivienda social no es simplemente una mercancía que se produce y se vende en el mercado » (p.18); elle doit être flexible, intégrée au tissu urbain.

En fait le problème se situe sur l'intention politique : il y existe une hésitation entre répondre aux besoins des plus pauvres et à ceux des entreprises. Les deuxièmes, celles qui produisent, sont la plupart du temps privilégiées ; le schéma de ségrégation spatiale est alors maintenu.

Les familles accèdent la propriété ; mais souvent, parallèlement, ont lieu : perte d'emplois, augmentation des coûts (transport notamment), difficile accès à l'éducation/santé (car les familles sont reléguées à la périphérie), insécurité et violence, moins de solidarité (perte du tissu informel d'aide que l'on trouvait dans les quartiers informels, et baisse de la participation à des organisations communautaires).

L'autre problème est l'afflux massif rapide qui entraîne des difficultés d'implémentation des infrastructures sociales devant l'accompagner.

Il est donc nécessaire d'inclure les usagers dans la planification et l'exécution des programmes, pour un développement local. Pour certains nouveaux quartiers, le passage à la propriété formelle a bien marché, grâce à des associations et organismes d'épargne et de prêt ; par exemple San Ricardo dans la commune de La Pintana, construit entre 1979 et 1982, avec des espaces verts, terrains de sport, boulangerie, travaux d'amélioration lancés par l'université...

Le problème maintenant est qu'il est dur de s'arrêter de construire sans froisser les grandes entreprises de construction, qui ont racheté des terrains agricoles à des prix dérisoires à la périphérie de la ville, lors de la crise de 1982 notamment. Dans la réalité, il y a peu de

transparence entre l'Etat et elles ; car la subvention apparaît plus comme une subvention à l'offre sur un marché très protégé (pas de concurrence, donc peu d'innovation).

Les villes sont dépendantes de ces grandes entreprises de construction monopolistiques. L'avantage de cette production est qu'elle reste constante et a même tendance à augmenter. Mais les différenciations sociales, avec inégalités et fragmentation, persistent.

De nouvelles formes de précarité apparaissent, même si l'on trouve moins de pauvreté extrême : différences de qualité dans les services, stigmatisation sociale de certains quartiers (vols, drogue, délinquance...), effondrement de la solidarité sociale, précarité du travail, absences scolaires, inactivité, ghettoïsation, entassement, marginalisation, et surtout faible valeur immobilière. Les logements sociaux accueillent 1/5 de la population de Santiago par exemple; et bien souvent, ils n'ont jamais été pensés pour un agrandissement, pour une amélioration, ce qui pose des difficultés pour le futur. D'autant plus que la taille des logements a diminué au fur et à mesure des années :

- au début des années 1980, lors des éradications, des lots de 100-120m² étaient construits ;
- dans les années 90, la pression pour une production massive se fait plus forte, les logements ne sont plus que de 60m².

D'autre part, en général, le design initial des maisons sociales est restreint ; les normes initiales du design sont différentes des besoins des familles. Du coup les habitants s'organisent et font des rajouts informels, car ils ont besoin de plus d'espace. Mais souvent, ces rajouts ne respectent aucune norme sécuritaire et présentent donc des risques d'incendies, ne sont pas résistants aux tremblements de terre, et sont donc ainsi souvent source d'amendes, car il est en effet difficile de légaliser ces transformations. Cependant, même si ces transformations sont individuelles, elles sont souvent effectuées en concertation avec les voisins.

A côté, quelques municipalités et privés ont construit des infrastructures sociales rudimentaires, avec écoles, cliniques médicales, services privés de transport public. Il existe donc des services, mais ils restent bien souvent insuffisants et déficients.

Depuis plusieurs années, des changements s'opèrent au Chili : le revenu par tête s'élève, parallèlement aux inégalités et à la disparition des liens sociaux. En fait, le modèle de production et de typologie des habitations sociales n'évolue pas, lui.

Dans ces logements sociaux, on trouve une majorité (55%) de non pauvres. Cela signifie qu'il y a un mauvais ciblage des ressources engagées. Toutefois, ce chiffre peut aussi indiquer un changement de statut pour les plus pauvres, qui ne le sont donc plus.

Un autre problème, est que la valeur des logements sociaux restent identiques, ou diminuent, alors que dans le reste de la ville, augmentation des autres (5x plus en 10 ans) ⁴. Et malgré les améliorations et agrandissements, le prix de vente est identique à celui d'achat. C'est donc à la fois une perte de temps, d'efforts et d'argent, souvent parce que les modifications sont informelles ou mal construites (pas aux normes officielles), ou parce que l'environnement du quartier s'est détérioré. Le prix du sol est donc en baisse. Car, en effet, les critères de valorisation d'un logement sont l'image du quartier, la délinquance et l'insécurité, la taille du logement, et la qualité de la construction.

b) Mesures gouvernementales

Au début des années 90, de nouvelles mesures pour améliorer les conditions d'accès aux équipements sociaux et de loisirs. De nouveaux standards minimaux sont établis pour les nouveaux peuplements (« poblaciones »), en matière d'équipement, de zones vertes et

⁴ Francisco Sabatini, 2005

revêtement. Mais tellement de logements sont construits entre 1998 et 1997, que les mesures sont insuffisantes. Et le stock est maintenant bien supérieur au nombre de foyers demandeurs.

Du coup, entre 1994 et 1996, le gouvernement cherche à donner des réponses sociales et habitationnelles aux habitants des lieux informels.

Malgré les éradications pratiquées par le gouvernement militaire, selon le MINVU⁵, il existe toujours 972 établissements irréguliers en 1996, dont 549 urbains et 423 ruraux, et le problème des « *allegados* » s'accroît (2 familles des beaux-parents sous le même toit par exemple) avec 104 808 familles dans 93 457 logements.

Le programme « *Chile Barrio* » est alors mis en place : divers aspects sont pris en compte (santé, éducation, emploi, logement), de façon décentralisée : le programme contient divers aspects qui le rendent transversal.

La capacité de production habitationnelle connaît son apogée quand 3 autres types d'offre sont formulés :

- deux pour le secteur moyen et moyen bas : appui gouvernemental additionnel pour les logements dans des secteurs de « *rénovation urbaine* » (mais surtout dans des zones proches de Santiago), accompagné d'un programme de location pour les jeunes couples sans épargne préalable (renforcé dans les années 2000, grâce à un taux de crédit hypothécaire).

- La troisième offre est le programme « *Movilidad Habitacional* » : il est maintenant possible de reprendre, pour les bénéficiaires de la subvention, des logements anciens ou neufs. S'ils sont déjà utilisés, cela revient moins cher pour les plus pauvres, et permet aux entreprises de construction de se diversifier en construisant, à côté, des maisons plus chères, avec des normes supérieures.

Dans les années 1990, la valeur du sol augmente ; les entreprises sont donc moins intéressées à investir. Donc, pour maintenir l'intérêt des grandes entreprises dans la production massive de logements sociaux, le Ministère du Logement baisse les spécifications techniques, ce qui augmente la valeur des logements. Cela devient alors plus intéressant pour les entreprises, mais pas pour les plus pauvres, cette situation n'étant que commerciale et mercantile. Un décalage entre l'offre et la demande de logements à bas coûts se fait donc sentir.

L'autre problème est que depuis le début, la subvention n'a jamais pris en compte la localisation des habitations dans le tissu urbain ; la ségrégation socio spatiale dans les villes chiliennes est donc très forte.

D'autre part, les P.M.E. qui pourraient jouer un rôle dans la construction, la réhabilitation ou les améliorations, ne sont pas non plus incitées à investir.

Entre 1998 et 2000, le M.I.N.V.U. fait semblant d'améliorer les zones de logements « *sociaux* », en augmentant un peu les superficies, en améliorant le design, et en ajoutant quelques zones vertes. Mais le changement se produit surtout à partir de 2000 avec le changement de gouvernement. Les ressources gouvernementales sont recentrées vers les secteurs les plus pauvres, parallèlement à une consolidation de la gestion privée de la subvention.

Cependant, la localisation n'est toujours pas prise en compte : les logements « *sociaux basiques* » continuent à être construits à la périphérie de la ville, loin, avec une forte fragmentation du sol pour des appartements de 50m².

La différence avec ce qui a été fait avant est que la décentralisation est plus forte : ce sont maintenant les municipalités qui délèguent ensuite au secteur privé, et non plus l'Etat

⁵ Alfredo Rodríguez et Ana Sugranyes, 2005

directement au secteur privé. Une autre proposition du M.I.N.V.U. et del Fondo de Solidaridad e Inversión Social est la présentation de projets élaborés à partir d'une réalité locale, avec la participation des municipalités et l'assistance technique d'instances non gouvernementales, avant d'accepter les entreprises. Les projets sont aussi de plus petite taille (plus de grands ensembles de logements impersonnels), ce qui incite par là-même les PME à participer.

Mais « un des problèmes qui empêche d'innover et de trouver des alternatives, est que le modèle de production de logements sociaux au Chili est prisonnier dans un marché captif, avec des acteurs pleinement satisfaits. [Il existe une] entente entre l'Etat qui finance, et quelques entreprises qui produisent sans risque »⁶, avec les organismes ayant accepté de fournir des crédits (le M.I.N.V.U. finance les assurances sur prêts, et assume la responsabilité en cas d'insolvabilité). Le problème majeur du modèle est lié à la libre décision des entreprises de la localisation du logement qui isole ainsi la population. De là découlent les autres difficultés.

c) Analyse économique des standards minimaux pour les logements sociaux

Il est intéressant d'analyser le processus de décision publique en matière de localisation des logements basiques au Chili, dans une perspective d'efficience économique. Ces habitations sont destinées à des familles à faible revenu, souvent en situation de marginalité. Les problèmes de financement et d'incitations à construire se posent donc. Il est donc nécessaire de fixer des critères minimaux, pour garantir une bonne allocation des ressources municipales et privées.

Un des problèmes majeurs est que si le constructeur remplit tous les standards minimaux, le prix du logement qu'il construit va augmenter. Donc l'apport fiscal devra être supérieur à celui consenti aujourd'hui par le programme de logement, ou le bénéficiaire devra contribuer plus au financement de son propre habitat et environnement.

Normalement, une façon d'internaliser les coûts serait que le groupe directement bénéficiaire en assume les frais. Or la population visée ne pouvant les assumer, la solution passe par l'internalisation des coûts de ces externalités par les municipalités et autres ministères et entreprises de construction. Cependant, une des conditions majeures est que la décision de localisation des habitations basiques soit alors prise conjointement par la municipalité, le gouvernement central et les entreprises de construction : car une municipalité peut ne pas pouvoir assumer localement la mise en place de services et infrastructures, et nécessiter ainsi une aide extérieure, la population visée pour ces logements n'ayant bien souvent que des revenus limités. Dans ces cas là, il est intéressant de mesurer les coûts différentiels, c'est-à-dire d'analyser la différence de coûts entre les projets qui internalisent les coûts imposés par les normes minimales, et ceux qui ne le font pas et qui génèrent des externalités au reste de la société (plus de raccords à l'eau potable et à l'électricité à financer collectivement, de même pour la construction de routes...). D'autant plus que les propriétaires des logements basiques sont souvent exemptés d'impôts ; ce sont donc les apports du reste de la commune qui sont redistribués et financent ces constructions et améliorations sociales, en plus des gouvernements locaux, à travers le Fondo Común Municipal.

Il est clair que certaines normes minimales doivent être fixés par les autorités afin d'assurer le bien-être de tous. Elles doivent garantir que la population satisfasse, au moins à

⁶ « Indicadores económicos y sociales de Chile 1960-2000 ; Banco Central ; p.63

un niveau basique, ses besoins en matière de santé, éducation et logement. Certains services basiques doivent donc être fournis, à l'usager et son environnement.

Le problème est : comment définir ces normes, qui doivent à la fois tenir compte des bénéfices sociaux nécessaires et des coûts qu'elles impliquent. Et lorsque la municipalité n'a pas le budget adéquat, certains critères sont laissés de côté. Cependant, le M.I.N.V.U. impose déjà certaines spécifications techniques et d'urbanisation devant être respectées en partie par les constructeurs de logements basiques et d'autres pas forcément, comme les zones vertes : le constructeur doit les inclure dans son plan de construction mais pas nécessairement les exécuter. Ainsi apparaissent les coûts différentiels entre les quartiers, notamment si le quartier possède déjà des jardins et parcs ou si le projet est situé dans une nouvelle zone sans aménagements non exigés à la construction, le constructeur n'internalisant pas les coûts futurs de son projet.

Si les constructeurs internalisaient plus ces coûts, ils choisiraient des terrains à plus faible valeur, c'est-à-dire plus éloignés du centre-ville, pour compenser ces frais ; ou cela signifierait plus de ressources pour les programmes de logements basiques du M.I.N.V.U. La valeur des terrains va ainsi dépendre de ces décisions d'internalisation des coûts. D'autant plus que si le coût d'amélioration du quartier dépasse celui d'un projet dans un quartier déjà aménagé, alors le M.I.N.V.U. privilégiera ce deuxième quartier, car si l'on se place dans une perspective d'efficacité économique, il est plus rationnel de chercher à diminuer les coûts, tout en répondant aux normes minimales.⁷

D'autre part, si la population est certaine que la municipalité construira ces parcs et jardins, alors la demande pour les terrains en zones nouvelles sera plus forte, car le prix initial sans infrastructures y est inférieur. Mais lorsque les coûts sont internalisés par la municipalité, découle le problème de la concentration de la pauvreté dans certaines communes. Car, ceux qui paient des impôts préfèrent s'installer dans une commune où tout le monde en paye. Car si la commune possède peu de ressources, leur apport servira seulement à une redistribution sociale. La conséquence logique est ainsi une homogénéisation des communes. Les groupes les plus riches partent des communes où des programmes de logements basiques sont appliqués, car ils savent que finalement, si la municipalité absorbe ces externalités, les services seront moins bons pour eux ou les charges seront plus élevées. Or le système actuel consiste bien en un système de redistribution communale des revenus, et non nationale, ce qui serait plus efficace au final, afin de lancer des incitations à tout type de population et permettre l'intégration sociale des groupes les plus pauvres.

La solution serait donc que les coûts soient assumés par des fonds, et municipaux, et nationaux, pour homogénéiser leur internalisation ; afin que les plus pauvres ne soient plus entassés en périphérie de la ville. Les ressources des programmes de logements basiques étant bien entendu limitées, la discussion ne porte pas sur le fait qu'il faut localiser ce type d'habitat dans le centre, mais sur quel signal envoyé pour que les décisions de localisation soient les plus efficaces possibles, à la fois pour le constructeur qui doit répondre à des normes minimales, et socialement pour la population qui voit ses coûts augmentés si l'environnement n'est pas aménagé ou si elle est éloignée de toute infrastructure. Le but est de trouver une efficacité économique et sociale globale sur le long terme. Il ne faut pas seulement comparer les coûts de construction des logements basiques.

⁷ Fernando Coloma et Gonzalo Edwards, 1997.

CONCLUSION :

La politique du logement social chilienne donne un toit aux pauvres, mais sans leur participation. Les logements sociaux sont mis à certains endroits spécifiques, en fonction de la rente du sol, sans tenir compte de la demande de localisation à des endroits moins isolés ; il n'existe par ailleurs aucune possibilité de développer progressivement le logement en fonction des besoins et ressources des résidents (aucune flexibilité des habitations).

La quantité ne suffit plus, même si il existe une certaine équité quant à l'accès aux logements et services. Le manque d'instruments d'intervention et de régulation du marché foncier font que le thème de la spéculation sur le sol urbain et de sa relation avec le logement social, liée à la libéralisation du marché foncier, et au manque de politique foncière, apparaît. La qualité de vie dans la ville pose problème en raison du manque de politique urbaine.

Si le budget reste restreint, une des solutions pourrait être de laisser les futurs habitants choisir dans quoi la subvention doit être investie.

Une autre serait d'obliger le constructeur à répondre à tous les standards minimaux, et que le M.I.N.V.U. réponde aux problèmes de coûts différentiels engendrés selon la localisation et subis par les bénéficiaires de logements basiques. Mais ce genre d'études serait très coûteux.

Une troisième alternative serait que le M.I.N.V.U. sélectionne des projets peut-être un peu plus coûteux, mais plus efficaces socialement parlant (pas forcément payer le coût minimum). Cette dernière solution est celle qui commence à être envisagée maintenant.

D'autre part, certains projets devraient être financés seulement au niveau national, comme les infrastructures liées à la santé et à l'éducation ; pour les zones vertes, un financement par la commune conjointement à un budget national par exemple...

Or pour le moment, seuls le logement, les terrains et l'urbanisation basique est prise en compte dans les projets et le financement du ministère ; le reste n'est pas suivi, et dépend seulement de chaque municipalité, qui le peut ou non.

Enfin si la localisation du logement basique est décidée conjointement avec la famille, celle-ci devra assumer certains de ses coûts, notamment les transports par exemple.

Le Chili peut donc être considéré comme innovateur dans sa politique habitationnelle de logements basiques, destinés à des familles aux revenus limités. Cette politique de subvention habitationnelle peut ainsi être considérée comme un modèle, mais doit bien entendu être améliorée et développée, vers une justice et efficacité sociale.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Bouwkunde (Thèse de): “The social and urban impacts of the public housing stock in Santiago, Chile: Issues of the urban poor, housing policy and city”, TU-Delft, Países Bajos. En “*Los con techos: Un desafío para la política de vivienda social*”, Alfredo Rodríguez et Ana Sugranyes, Ediciones SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, 2005. p.25.
- Bravo, Luis; Martínez, Carlos; eds.1993. *Chile: 50 años de vivienda social, 1943-1993*. Valparaíso: Universidad de Valparaíso.
- Ciedess (Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social. 1995. *Políticas de financiamiento habitacional en Chile*. Santiago: Ciedess.
- CIEDESS (1996). “Acceso a la vivienda en Chile. Manual técnico”. Cámara Chilena de la Construcción.
- Coloma, Fernando et Edwards, Gonzalo. 1997. “Análisis económico de la localización de viviendas sociales”. Estudios Públicos 68, Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile (primavera).
- Fadda, Giulietta; María Elena Ducci. 1993. “Políticas de desarrollo urbano y vivienda en Chile: interacciones y efectos”. En Bravo y Martínez, eds. 1993, pp.75-112.
- Matas, Jaime. 1984. *Los efectos urbanos de los planes de vivienda*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Regionales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Mires A. Lylian et Rivas L. Hugo “Los principales cambios socio-económicos de Chile en la década 1992-2002”; dans *Estadística y Economía* 23; Diciembre 2003.
- Moffat, Sergio. 2000. “Vivienda social e institucionalidad”. En Crespo et al. 2000, pp.295-314.
- Nieto, María de la Luz. 1986. *Costo nacional diferencial de localizar viviendas básicas*. Santiago: Oficina de Planificación Nacional (Odeplan), Programa de Adiestramiento en preparación y Evaluación de Programas.
- Nieto, María de la Luz. 2000. “Recuento y diagnóstico de 15 años de la política habitacional: producción de vivienda y equipamiento”. En Crespo et al. 2000, pp.61-98.
- Profiv (Corporación para la Promoción del Financiamiento para la Vivienda). 2000. *Estrategia para el desarrollo del mercado de viviendas sociales*. Santiago: Profiv.
- Profiv. 2002. *Elementos a considerar en un plan de negocios para el financiamiento de la vivienda nueva básica*. Santiago: Profiv.
- Rodríguez, Alfredo et Sugranyes, Ana. 2005. “Los con techos: Un desafío para la política de vivienda social. Ediciones SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.
- Sabatini, Francisco. 2005. “Programa de vivienda subsidiada, segregación espacial y barrios urbanos: entre la exclusión y la integración social”, ponencia en seminario “Hábitat y suelo. Retos de las políticas de suelo para la producción social de vivienda”, convocado por Lincoln Institute, Universidad de Los Andes, Alcaldía Mayor de Bogotá y Fedevivienda; Bogotá.
- De Soto, Hernando. 2000. “Le mystère du capital” Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs”; Flammarion, Paris.
- TALLER Norte, Centro urbano de asistencia técnica. 1988. *Documento Reseña de la vivienda social en Chile*. Separata Revista CA, Santiago.
- Tudela, Patricio. 2003. *Espacio urbano e implementación de programas de prevención del crimen, la violencia y la inseguridad en el Gran Santiago a través de Sistemas de Información Geográfico-Delictual*. Santiago: Departamento de Información y Estudios, División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.

- Wormald, Guillermo; Luz Cereceda, Pamela Ulgade. 2002. “Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: los grupos pobres de la región metropolitana de Santiago de Chile en los años 90”. En Ruben Kaztman, G. Wormald, coord. *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de integración y exclusión social en 4 áreas metropolitanas de América Latina*. Montevideo: Cebra.
- “Indicadores económicos y sociales de Chile 1960-2000”; Banco Central de Chile; Mayo 2001.
- “Estadística y Economía”; 23; I.N.E.; Diciembre 2003.
- “Geografía económica de Chile”; Tomo III; Santiago de Chile; 1962.
- “Geografía económica de Chile”; Corporación de Fomento de la Producción; Fundación “Pedro Aguirre Cerda”; Tomo III; Santiago de Chile; 1962.
- “Geografía económica de Chile”; Corporación de Fomento de la Producción; Primer Apendice; Santiago de Chile; 1966.
- “Geografía económica de Chile”; Corporación de Fomento de la Producción; Texto refundido; Santiago de Chile; 1967.