



Tirer des enseignements de l'expérience de l'Amérique Latine : quatre décennies de programmes d'amélioration des quartiers (bidonvilles)

Banque africaine de développement (BAD)
Fonds de développement urbain et municipal (UMDF)



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP





AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP



Urban and
Municipal
Development
Fund

© 2024 Banque Africaine de Développement

Tous droits réservés -

Publié en 2024 Toutes les photos sont une gracieuseté du Groupe de la BAD.

Clause de non-responsabilité

Le présent document a été élaboré dans le cadre d'une série de notes sectorielles qui mettent en relief les caractéristiques du secteur des infrastructures urbaines, les rôles des secteurs privé et public et les mécanismes de financement à long terme de ces interventions en zone urbaine. Ces notes constituent des documents de référence pour le voyage d'études dans les villes d'Amérique latine et des Caraïbes (ALC) proposé aux villes africaines dans le cadre du Programme des villes UMDf. La présente note sectorielle met également en lumière les expériences de la région ALC dans la quête de solutions aux défis rencontrés en zone urbaine, ainsi que les leçons tirées de ces expériences. Elle a été préparée par Cynthia Goythia et Milagros Barchi, du Centre de recherche sur le développement urbain de l'Université Torcuato Di Tella à Buenos Aires (Argentine), sous la supervision d'Ellis J. Juan, conseiller principal de l'UMDF⁽¹⁾.

Les constatations, interprétations et conclusions exposées dans le présent document sont celles des auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Banque africaine de développement, de son Conseil d'administration ou des gouvernements qu'ils représentent. La Banque africaine de développement ne garantit pas l'exactitude, l'exhaustivité ou l'actualité des données incluses dans cet ouvrage et n'assume aucune responsabilité pour les erreurs, omissions ou divergences dans les informations, ni aucune responsabilité concernant l'utilisation ou la non-utilisation des informations, les méthodes, processus ou des conclusions énoncées.

12 février 2024

1 *Drawing Insights from Latin America: Four Decades of Neighborhood (Slums) Upgrading Programs*, Centro de Investigación de Política Urbana y Vivienda/ Centro de Evaluación de Políticas Basadas en la Evidencia, Universidad Torcuato Di Tella

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| 1. RÉSUMÉ..... | 6 |
| 2. INTRODUCTION..... | 7 |
| 3. EXPÉRIENCE DES VILLES D'AMÉRIQUE LATINE : PRINCIPALES INITIATIVES ET EXPÉRIENCES EN MATIÈRE D'ÉTABLISSEMENTS INFORMELS | 9 |
| Argentine | 10 |
| Étude de cas no 1 : Barrio Padre Carlos Mugica (CABA) | 10 |
| Étude de cas no 2 : PROMEBA (à l'échelle nationale) | 11 |
| Brésil..... | 13 |
| Étude de cas no 3 : <i>Favela Bairro (Rio de Janeiro)</i> | 13 |
| Étude de cas no 4 : Bairro Maravilha (Rio de Janeiro) | 14 |
| Étude de cas no 5 : Barrio Novo do Caximba (Curitiba) | 15 |
| Étude de cas no 6 : Plan d'accélération de la croissance - PAC (à l'échelle nationale)..... | 16 |
| Étude de cas no 7 : Modernisation intégrée Zones sociales d'intérêt spécial (São Paulo) | 17 |
| Colombie | 18 |
| Étude de cas no 8 : Programme urbain d'intégration de Medellín (Medellín) | 19 |
| Étude de cas no 9 : Proyecto Urbano Integral - PUI (Medellín)..... | 20 |
| Chili..... | 21 |
| Étude de cas no 10 : Programme Chile Barrio (à l'échelle nationale) | 21 |
| Étude de cas no 11 : Programa de Campamentos (à l'échelle nationale) | 22 |
| 4. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES PROGRAMMES D'AMÉLIORATION DES QUARTIERS DE L'ALC..... | 23 |
| 5. DONNÉES ÉCONOMIQUES DU SECTEUR : | 29 |
| Étude de cas no 12 : Fondo de Integración Socio-Urbana (Argentine) | 31 |
| 6. FINANCEMENT DE LA PRESTATION DE SERVICES..... | 32 |
| 7. RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ..... | 34 |
| Étude de cas no 13 : Investissement à impact (BNDES, Brésil) | 35 |
| Étude de cas no 14 : Moradigna (Brésil) | 35 |
| Étude de cas no 15 : TerraNova (Brésil) | 36 |
| 8. NOUVEAUX DÉFIS. DES POLITIQUES CURATIVES AUX POLITIQUES PRÉVENTIVES. QUE PEUT-ON FAIRE? | 37 |
| Politiques préventives : Terrains viabilisés | 37 |
| Étude de cas no 16 : Projet d'expansion urbaine (León Sureste, Nicaragua)..... | 38 |
| Étude de cas no 17 : Trenque Lauquen (Buenos Aires, Argentine) | 39 |
| Politiques préventives : | 39 |
| Étude de cas no 18 : | |
| Études sur l'efficacité énergétique dans les quartiers vulnérables (CABA, Argentine) | 40 |
| Étude de cas no 19 : Morar Carioca Verde (Rio de Janeiro, Brésil) | 41 |
| Étude de cas no 20 : Barrio Moravia (Medellín, Colombie)..... | 42 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 43 |





Résumé

Les établissements informels représentent un défi important pour les villes africaines où plus de 200 millions de personnes vivent dans des conditions précaires. Pour s'attaquer à ce problème, le présent document s'appuie sur les expériences et les connaissances précieuses acquises dans les pays d'Amérique latine, qui ont fait face à des défis similaires et ont cependant connu des fortunes diverses.

La première section du document souligne l'urgence de stratégies globales d'intégration et de développement urbains. Elle met en lumière les défis multiples auxquels sont confrontés les quartiers informels en Amérique latine, afin de mieux appréhender l'ampleur et la complexité de la question. La section « Expériences des villes latino-américaines » présente les programmes d'amélioration des quartiers (PMB) qui ont été couronnés de succès. Ces programmes ont non seulement permis d'améliorer les conditions de vie, mais aussi de s'attaquer efficacement au phénomène de quartiers informels, et pouvant servir de modèles d'inspiration pour les villes africaines en quête de solutions durables. Le document fournit également des informations sur ces programmes menés avec succès en Amérique latine, qui peuvent être répliqués en vue de relever des défis similaires dans les villes africaines. Les sections suivantes abordent des aspects essentiels, tels que l'économie des quartiers informels, les mécanismes de financement des programmes d'amélioration et le rôle du secteur privé dans la fourniture de logements. Dans la dernière section, l'accent est mis sur l'importance des politiques proactives par rapport aux interventions réactives. En privilégiant les mesures préventives, les villes peuvent atténuer les effets néfastes des quartiers informels et favoriser la résilience à long terme face à l'adversité environnementale. À cet égard, la section aborde les nouveaux défis liés au changement climatique, aux infrastructures vertes, à l'efficacité énergétique et à la consommation d'eau dans les quartiers informels.

En guise de conclusion, ce document propose des recommandations et des stratégies concrètes visant à soutenir les mesures durables des programmes d'amélioration des quartiers. En s'appuyant sur les expériences et les leçons tirées de l'Amérique latine, il vise à promouvoir des approches et des partenariats innovants afin de créer des villes résilientes et inclusives dans l'ensemble des pays du Sud.

Introduction

Cette section présente une vue d'ensemble des défis posés par les quartiers informels en Amérique latine et dans les Caraïbes (ALC). Elle expose les raisons pour lesquelles les expériences des villes latino-américaines sont pertinentes ainsi que les motifs qui justifient la prise en compte de leurs pratiques pour les villes africaines.

Au cours de ces dernières décennies, le paysage urbain de l'Amérique latine et des Caraïbes (ALC) a connu une profonde mutation. Le pourcentage de la population résidant dans les zones urbaines a augmenté de manière substantielle, passant de 41,3 % en 1950 à 81,2 % en 2020 (Buchholz, 2020). Toutefois, cette urbanisation rapide a engendré une série de défis, qui se traduisent notamment par la prévalence des établissements spontanés. Dans la région, environ 24 % de la population urbaine réside dans ces zones (Moreno et coll., 2017), soit 104,8 millions d'individus vivant dans des conditions de logement précaires (Sandoval et Sarmiento, 2018). En outre, 120 millions de personnes dans la région ALC sont confrontées à la dure réalité de vivre sans accès aux services de base dans les zones urbaines, ce qui met en relief l'urgence de stratégies globales et durables de développement urbain (Banque mondiale, 2020).

La région est classée au deuxième rang mondial des régions les plus urbanisées, après l'Amérique du Nord, et dépasse même les niveaux d'urbanisation de l'Europe. L'urbanisation rapide de l'Amérique latine depuis le milieu du XXe siècle est le résultat des politiques d'industrialisation de l'après-guerre. Cette transformation a été provoquée par la hausse des cours des ressources naturelles et les progrès en matière de soins de santé, ce qui a eu pour effet de réduire le taux de mortalité et d'augmenter le taux de croissance naturelle de la population. Malgré un démarrage tardif, l'urbanisation dans la région a dépassé celle des pays développés, principalement en raison de l'exode rural à la recherche des opportunités offertes par les villes (Daude et al., 2017). Entre 1950 et 1990, l'urbanisation a atteint un pic de 5 % par an, touchant 70 % de la population. Cependant, depuis les années 1990, le taux a chuté pour s'établir à moins de 2 % par an (Magalhães et coll., 2016). En attirant les ménages ruraux à faibles revenus qui migrent à la quête de meilleures opportunités, les villes rendent la pauvreté et les inégalités plus visibles. La croissance des villes entraîne le développement d'établissements informels et de ceintures de pauvreté qui se caractérisent par un accès limité aux services publics et des droits de propriété précaires. L'écart persistant entre la demande et l'offre de terrains viabilisés pose un problème de financement de logements abordables pour les groupes à faibles revenus (Magalhães et coll., 2016). En outre, l'absence d'une politique foncière efficace a entravé le développement de logements sociaux, les rendant hors de prix ou mal situés pour les pauvres. Dans ce contexte, les villes restent fortement marquées par la ségrégation, ce qui reflète de manière frappante la persistance des inégalités et de la pauvreté.

Les défis liés à l'informalité constituent quelques-uns des problèmes les plus urgents en Amérique latine. Les établissements informels sont situés dans des zones d'accès limité et dans des conditions environnementales difficiles, ce qui a de graves conséquences sur la santé. Ces établissements ne bénéficient souvent pas des infrastructures adéquates en termes de couverture, d'investissement et d'entretien, ce qui accroît les niveaux de risque. En outre, les familles résidant dans ces zones sont confrontées à de nombreuses difficultés, telles qu'un accès limité à l'éducation, aux installations de soins de santé, aux services et aux possibilités d'emploi. Elles sont également victimes de violations de leurs droits, notamment différentes formes de discrimination (en particulier parmi les migrants pauvres), ont des emplois précaires et informels et font face à des difficultés d'accès à la justice et des cas d'abus, de coercition et de violence (Fernandes, 2011).

Les quartiers informels en Amérique latine de par leur création et leur évolution présentent des caractéristiques diverses en termes d'origine, de précarité et de conditions d'habitabilité, et suivent des processus variés en fonction des spécificités sociopolitiques et institutionnelles des différents pays. Cependant, ils peuvent être globalement caractérisés par deux formes principales de non-conformité. Premièrement, il s'y pose des problèmes liés aux droits de propriété et à l'absence de titres fonciers légaux pour les terres ou les propriétés occupées. Deuxièmement, ces quartiers connaissent les difficultés en raison de processus d'urbanisation qui ne tiennent pas compte des normes régissant le morcellement des terres et la construction des villes (Brakarz et coll., 2002). En outre, l'informalité revêt plusieurs formes, dont les plus répandues en Amérique latine se répartissent en deux catégories. Tout d'abord, certains établissements naissent de l'occupation de terres publiques, communales ou privées, présentant diverses formes de possession, qu'elles soient organisées ou individuelles. Ces quartiers portent différents noms : favelas au Brésil, campamentos ou callampas au Chili, villas miseria/emergencia en Argentine, pueblos jóvenes au Pérou, asentamientos ou cantegriles en Uruguay, pour ne citer que ces exemples. Le deuxième groupe majeur comprend les quartiers résultant d'un processus organisé en dehors des réglementations existantes, où les propriétaires fonciers ou les « promoteurs » aménagent le terrain, planifient et subdivisent physiquement les parcelles pour les vendre. À l'instar du cas précédent, le processus de construction et la consolidation urbaine qui s'ensuit sont autogérés au niveau individuel. Ce type de lotissement est souvent qualifié de lotissement irrégulier ou d'urbanisation clandestine, ce qui est courant dans des pays comme le Pérou. D'autres variations sont l'urbanisation et l'aménagement de zones définies comme rurales, l'occupation de zones dangereuses pour l'environnement ou de terrains difficiles tels que les berges des rivières, les réservoirs d'eau, les flancs des montagnes, entre autres (Magalhães et coll., 2016).

Plusieurs facteurs déterminants soulignent la pertinence des expériences latino-américaines pour l'Afrique. Tout d'abord, les deux régions partagent un contexte historique et socio-économique commun, marqué par l'héritage du colonialisme, l'urbanisation rapide, la pauvreté et les inégalités. Cette toile de fond commune fournit un cadre précieux pour appréhender les défis et les opportunités liés aux établissements informels. Deuxièmement, les villes latino-américaines ont été à la pointe de l'innovation et de l'expérimentation en matière de gestion des quartiers informels, en particulier dans la mise en œuvre des programmes d'amélioration des quartiers (connus sous l'acronyme espagnol PMB). Les villes ont mené à bien diverses approches novatrices, telles que la planification participative, les programmes d'amélioration intégrés et les initiatives en matière de logement social. Ces pratiques innovantes constituent des exemples précieux pour les villes africaines, car elles offrent des perspectives dont on peut s'inspirer et qui peuvent être adaptées à leurs contextes particuliers. En outre, les villes d'Amérique latine ont commencé à privilégier les investissements dans les données et la recherche sur les quartiers informels, jetant ainsi les bases d'approches fondées sur des données probantes. Ces informations pertinentes sont susceptibles de jouer un rôle crucial dans la prise de décisions politiques concernant les villes africaines, en fournissant une base solide pour la conception et la mise en œuvre de stratégies efficaces visant à relever les défis posés par les quartiers informels.

Expérience des villes d'Amérique latine : Principales initiatives et expériences en matière d'établissements informels

Au cours des quatre dernières décennies, les villes d'Amérique latine ont mené à bien une série de politiques et d'initiatives visant à résoudre le problème des quartiers informels. Les programmes d'amélioration des quartiers (PMB), à titre expérimental au départ, ont été conçus pour améliorer les conditions de vie dans ces quartiers. Au milieu des années 1990, ces initiatives se sont étendues à l'ensemble du continent et sont devenues partie intégrante des politiques de logement. Cette évolution résulte de changements progressifs intervenus dans les politiques publiques et de l'influence des institutions financières multilatérales, notamment la Banque interaméricaine de développement et la Banque mondiale. Bien que chaque pays ait adapté ces programmes à son contexte particulier, ils présentent des caractéristiques et des objectifs communs, notamment l'intégration des secteurs formels et informels de la ville, la garantie de l'accès des ménages aux infrastructures, aux services de base et aux commodités urbains. En outre, ils visent la régularisation des régimes fonciers, la participation active des communautés aux processus de conception, d'exécution et de mise en œuvre, ainsi que le renforcement du capital social et de l'organisation collective. À titre d'exemple, les services sociaux sont conçus pour répondre aux besoins spécifiques de chaque communauté. Par conséquent, ces programmes prônent l'intégration socio territoriale des familles dans le reste de la ville, contrairement aux interventions antérieures qui n'étaient pas axées sur la régularisation de la propriété foncière et la fourniture d'infrastructures de base et de services urbains. Plus récemment, le développement économique a été intégré comme élément central de ce type d'interventions d'urbanisation et de régularisation plus globales. Cette dernière approche ne s'accompagnait pas d'actions d'amélioration urbaine, environnementale ou sociale pour répondre aux besoins sociaux les plus urgents. Par conséquent, l'évolution de ces programmes illustre une stratégie globale qui vise à améliorer les conditions de vie et à favoriser un développement urbain durable.

Argentine

En Argentine, les initiatives de développement urbain ont été expérimentées depuis les années 1970 et ont connu un essor en 1986 avec le lancement du programme d'amélioration des quartiers (PROMEBA). Soutenu de manière continue depuis 2007 par la Banque interaméricaine de développement (BID), ce programme à grande échelle a été marqué par quatre étapes distinctes au cours des deux dernières décennies. L'exécution de ces étapes a permis la mise à disposition de 149 632 solutions de base et de lots urbanisés, ce qui a eu un impact positif sur environ 600 000 familles. L'influence du PROMEBA dans le pays a été complétée par d'autres initiatives du secteur public telles que le programme d'habitat de Rosario, le sous-programme Villas et établissements du programme fédéral de logement, et de nombreux programmes provinciaux et locaux axés sur l'intervention dans les quartiers. Dans ce dernier cas, la méthodologie adoptée dans le cadre du projet PROMEBA a mis l'accent sur le travail de terrain, les approches multidisciplinaires et l'intégration, avec une participation importante des habitants. Elle consistait également à soutenir des unités d'exécution bien préparées et guidées dans chaque État, afin de mener à bien l'une des tâches les plus difficiles de ces interventions : la conception appropriée, la mise en œuvre et la coordination efficaces des différentes activités sectorielles.

Actuellement, la Banque interaméricaine de développement participe activement à la mise en œuvre de plusieurs initiatives, notamment i) le programme d'intégration urbaine et d'inclusion sociale et éducative dans la ville autonome de Buenos Aires, qui cible spécifiquement le Barrio Mugica et bénéficie à plus de 40 000 personnes (environ 12 000 ménages) sur une superficie de 72 hectares ; ii) le programme d'intégration sociale et urbaine géré par le ministère du Développement social de la nation ; et iii) le programme d'intégration sociale et urbaine dans la province de Buenos Aires qui, dans sa phase initiale, vise à toucher environ 24 000 personnes dans diverses municipalités de la zone métropolitaine de Buenos Aires.

Étude de cas no 1 : Barrio Padre Carlos Mugica (CABA)

Contexte

Padre Carlos Mugica, anciennement connu sous le nom de Villa 31, est un quartier informel à forte densité stratégiquement situé dans la Comuna 1 de la ville de Buenos Aires, à proximité du centre financier et des quartiers huppés. Lors du lancement du projet d'intégration sociale, le nombre de personnes résidant dans plus de 12 600 maisons était estimé à environ 40 200. Malgré sa situation centrale, le quartier présentait un déficit en infrastructures de base, caractérisé par des raccordements informels aux services essentiels, des espaces publics limités et des problèmes d'accessibilité. Dans la zone métropolitaine de Buenos Aires (AMBA), l'une des agglomérations urbaines les plus densément peuplées d'Amérique latine, le quartier de Mugica présentait des défis socio-économiques particuliers. La vulnérabilité y était forte, les habitants vivant dans la précarité, avec des conditions de vie précaires et un accès limité à l'emploi formel et à l'éducation.

Intervention

En 2016, reconnaissant l'impératif d'un changement transformateur, le Secrétariat à l'intégration sociale et urbaine a été créé sous l'égide du chef de cabinet du gouvernement de la ville de Buenos Aires. La mission était claire : mettre en œuvre un programme exhaustif d'intégration sociale et économique visant à élever le niveau de vie et les capacités des habitants du Barrio Padre Carlos Mugica et à favoriser une intégration harmonieuse dans le paysage urbain plus large. Guidé par le décret 363/16, le Secrétariat a entamé une mission de rurbanisation, conformément à la loi 6129 (2018) et à la loi 3343 (2009). La collaboration avec la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) a abouti à la signature du prêt n° 8706-AR, destiné au financement du projet de transformation urbaine de l'aire métropolitaine de Buenos Aires (AMBA). Un plan d'action global, axé sur quatre piliers clés - l'intégration urbaine, l'habitat et le logement, le développement économique et le développement humain - a servi de plan directeur pour le changement.

Composantes et constatations

Intégration urbaine : L'intégration physique du Barrio Mugica dans les zones environnantes de Buenos Aires a été déterminante pour sa redynamisation. Des rues ont été ouvertes, les entrées de bus ont été améliorées et des pistes cyclables et des itinéraires de transport en commun doux ont été mis en place pour améliorer la connectivité. La dénomination participative des rues a mobilisé plus de 4 700 habitants, ce qui a favorisé l'émergence d'un sentiment d'identité communautaire. Les espaces publics ont été améliorés, ce qui a permis d'augmenter de 365 % le nombre d'espaces par habitant. La relocalisation stratégique du ministère de l'Éducation a renforcé le lien entre la ville et le quartier.

Habitat et logement : Le programme d'amélioration de l'habitat a permis de remédier aux problèmes liés aux mauvaises conditions de vie pour environ 12 000 maisons. Les rénovations intérieures et extérieures, ainsi que les améliorations en matière d'eau et d'assainissement, visaient à créer des espaces plus sûrs et plus habitables. Des initiatives en faveur de l'efficacité énergétique, notamment la formalisation des raccordements au réseau électrique, ont été mises en place. De nouveaux projets de logements sociaux reposant sur des pratiques durables et des énergies renouvelables ont marqué une étape importante dans la résolution des problèmes de logement, en fournissant plus de 30 nouveaux bâtiments et 1 210 nouvelles unités.

Développement économique : L'enquête « Economic Activity in Barrio 31 » a permis de se faire une idée plus approfondie du paysage économique local. Les services personnels et le commerce ont dominé les activités économiques, en particulier les entreprises informelles. Le Centre pour le développement de l'entrepreneuriat et du travail (CeDEL) a joué un rôle central en offrant un éventail de services, allant de la formation aux programmes d'intégration professionnelle. La formalisation du marché, la réhabilitation des rues commerçantes et l'intégration des grandes entreprises ont permis de redynamiser les circuits économiques et de créer de nouvelles opportunités d'emploi.

Développement humain : La participation communautaire, consacrée dans la loi municipale no 6129, a été la pierre angulaire de l'intégration urbaine du Barrio Mugica. Des réunions consultatives mensuelles, des tables rondes thématiques et des réunions de groupes de travail ont facilité le dialogue et l'engagement. L'accès aux informations sur l'urbanisation a été rationalisé grâce à des équipes locales spécialisées. Les possibilités d'éducation ont été accrues grâce à la création d'une nouvelle école maternelle et d'un centre de formation professionnelle, ce qui a permis de combler les lacunes en matière d'éducation au sein de la communauté. La création de nouveaux espaces, dont un centre de santé, a permis de combler les déficits en matière de soins de santé et d'intégrer des dossiers médicaux numériques pour des soins efficaces.

Étude de cas no 2 : PROMEBA (à l'échelle nationale)

Contexte

D'ici à 2020, le déficit de logements en Argentine touchera 3,62 millions de ménages, soit 38,8 % du déficit total. Les villas, les établissements et les zones dégradées représentent 61,6 % (2 230 147 ménages), caractérisés par des déficits qualitatifs tels que des problèmes de qualité du logement (63 %) et des situations de surpeuplement (3,5 %) ou de manque d'accès aux services de base (33,4 %). Dans ce contexte, le programme d'amélioration des quartiers marginaux (PROMEBA) représente un modèle réussi d'intervention globale et transversale dans les territoires qui a aidé les villes argentines à améliorer les villas, les établissements et les zones dégradées, en comblant le déficit croissant en matière d'accès à un logement adéquat et à des services urbains de qualité. Le financement total de PROMEBA IV s'élève à 222 millions d'USD, dont 200 millions d'USD émanant de la BID et 22 millions d'USD de la contrepartie locale.

Objectifs du programme

Ce programme a pour objectif général d'améliorer durablement l'habitat des ménages résidant dans les villas, les quartiers et les zones dégradées du pays. En outre, le programme vise à améliorer l'efficacité des interventions, en se concentrant particulièrement sur la résilience au changement climatique, le genre et la diversité. Il entend également renforcer les capacités afin d'empêcher la formation de nouveaux Barrios Populares (établissements informels) et de zones précaires. Les objectifs spécifiques sont les suivants : accroître la sécurité foncière, améliorer la qualité de vie des résidents dans chaque zone d'intervention, renforcer les organisations à assise communautaire et améliorer les performances des équipes d'exécution.

Composantes (PROMEBA IV)

Composante 1 : Légalisation du régime foncier, axée sur la légalisation régissant le régime foncier par la réalisation d'études et de processus de régularisation physique, garantissant le transfert de la propriété foncière aux bénéficiaires. Elle comprend des activités de régularisation juridique et physique, l'acquisition de parcelles de relocalisation et la fourniture d'instruments juridiques pour la sécurité foncière ;

Composante 2 : Infrastructure, équipement et assainissement de l'environnement, mise en place des infrastructures de services urbains de base dans les quartiers éligibles, y compris l'élaboration et l'exécution de projets intégrés couvrant divers aspects de l'infrastructure urbaine ;

Composante 3 : Développement communautaire, vise le renforcement des organisations à assise communautaire, comprenant des équipes multidisciplinaires sur le terrain, des ateliers participatifs, des formations, une assistance à la formalisation juridique et un soutien aux initiatives communautaires ;

Composante 4 : Renforcement des capacités de gestion des programmes, fournit une assistance technique pour la formation et le renforcement des unités dans les processus techniques et fiduciaires liés aux projets d'urbanisation ;

Composante 5 : Riposte à la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) dans les quartiers marginaux, vise à assurer le bien-être des résidents dans le cadre de la riposte à la COVID-19, couvrant divers aspects tels que le renforcement du leadership communautaire, l'hygiène, la connectivité, la création d'emplois et l'amélioration des conditions de logement. Cette composante comprend des services de conseil pour la supervision à domicile. Le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Habitat, par le biais du Secrétariat de l'Habitat et du Secrétariat de la Coordination, agit en qualité d'entité d'exécution, s'occupant des aspects techniques et fiduciaires-administratifs, respectivement.

Constatations

Les phases précédentes ont été couronnées de succès, avec la régularisation de quartiers et de maisons, la fourniture d'infrastructures de base et la promotion du développement communautaire. Parmi les impacts positifs figurent la réduction de l'absentéisme scolaire, la participation accrue des femmes chefs de famille aux activités communautaires et la réduction du déficit qualitatif en matière de logement. Le programme a ciblé plus de 100 quartiers et zones précaires sur une période de 25 ans. L'impact estimé de PROMEBA I à IV est de 43 057 familles/unités dans 626 interventions (573 achevées, 51 en cours d'exécution et 2 faisant l'objet d'appel d'offres). Le programme a contribué à réduire le déficit qualitatif en matière de logement, à améliorer la résilience, à réduire le surpeuplement et à promouvoir les investissements au sein des ménages. Cependant, il est confronté à des défis croissants en raison du contexte qui prévaut dans le pays en matière de logement. Le CCLIP cible environ 250 000 ménages, consolidant ainsi le programme en tant qu'intervention massive et ciblée dans les zones urbaines les plus défavorisées du pays.

Brésil

Depuis la fin des années 1970, le Brésil a mis en œuvre une pléthore de programmes à l'échelle nationale, étatique et municipale - plus de 100 au total (à l'exclusion des initiatives strictement sectorielles telles que celles relatives à l'eau et à l'assainissement, aux infrastructures routières, etc.). Au départ, les programmes nationaux ont joué un rôle de premier plan, mais sous l'impulsion de mouvements populaires, les premières expériences de régularisation ont vu le jour au niveau local dans des villes comme Belo Horizonte, Diadema, Santos, Natal, Rio de Janeiro et São Paulo. À la fin des années 1980, le programme de réhabilitation de Recife a introduit le concept de zones d'intérêt social spécial (ZEIS), qui a par la suite connu un essor considérable dans toute l'Amérique latine. En 2001, la loi no 10.257, communément appelée « loi sur la ville », a intégré le concept de ZEIS et mis en place un ensemble complet d'outils visant à améliorer la gestion foncière et à renforcer l'efficacité des programmes d'amélioration et de régularisation des quartiers. Le Programme Favela Bairro - Morar Carioca, financé en partie par la BID, est l'une des interventions les plus remarquables menées au Brésil. S'étendant sur quatre phases, ce programme a eu un impact positif sur environ 600 000 personnes à Rio de Janeiro.

Étude de cas no 3 : *Favela Bairro (Rio de Janeiro)*

Contexte

Le programme Favela Bairro, lancé en 1996 par les autorités municipales de Rio de Janeiro, en collaboration avec la Banque interaméricaine de développement (BID), est une initiative remarquable d'amélioration des bidonvilles au Brésil. Grâce à une approche multidimensionnelle, le programme visait à intégrer les bidonvilles existants dans le paysage urbain, à prévenir les invasions de terrains et à offrir des possibilités de logement à faible coût. Le soutien financier et technique de la BID a facilité sa mise en œuvre et en a fait un modèle pour d'autres collectivités locales. Le programme, qui s'étend sur trois phases et bénéficie à 137 000 ménages dans 138 quartiers, comprend la modernisation des infrastructures, des changements en matière de réglementation et l'engagement des communautés.

Intervention

Entre 1995 et 2018, la BID a accordé des prêts pour un montant total de 450 millions d'USD au cours des trois phases du programme. La municipalité de Rio de Janeiro a fourni un montant équivalent, pour un budget total de 900 millions d'USD en termes nominaux.

Première phase (1996-2000) : L'accent a d'abord été mis sur les infrastructures, notamment l'approvisionnement en eau, les égouts, la collecte des déchets, le drainage, l'éclairage et la construction de logements. Les petites composantes économiques comprenaient le soutien au commerce local et au développement communautaire. L'absence de dispositions relatives au recouvrement des coûts auprès des bénéficiaires a permis d'assurer l'engagement de la communauté sans charge financière.

Deuxième phase (2000-2011) : Étendue à 18 nouvelles zones, cette phase a intégré des services sociaux pour les groupes vulnérables et la formation professionnelle. Les résidents ont obtenu des droits d'utilisation des terres, ce qui leur a permis de bénéficier d'une sécurité foncière. Des normes de construction et d'utilisation des sols, adaptées aux conditions locales, ont été établies, ce qui a favorisé le sentiment d'appropriation. Le programme a évolué au-delà de l'amélioration physique, en intégrant le développement socio-économique⁽¹⁾.

1 Sur les 300 millions d'USD investis dans le BF II, 250 millions ont été consacrés aux coûts directs du programme. La modernisation des infrastructures a coûté 211 millions d'USD (soit 70 % du budget total du BF II). Le financement de l'aide aux enfants et aux adolescents s'est élevé à 25,5 millions d'USD. Le financement de la formation professionnelle et de la création de revenus s'est élevé à 9 millions d'USD. Une autre composante concernait le renforcement institutionnel, avec un budget de 4,5 millions d'USD pour le suivi et l'évaluation. Les coûts indirects comprenaient les intérêts, les commissions de crédit, l'inspection, la supervision, l'administration et le soutien à la gestion, qui, combi-

Troisième phase (à partir de 2011) : Outre les composantes existantes, cette phase a porté essentiellement sur la réduction de la violence, la lutte contre la consommation de drogues et l'amélioration des perspectives d'emploi, en particulier pour les familles et les jeunes vulnérables.

Points forts

i. Simplicité et fiabilité : La simplicité de la conception du programme et l'engagement de la municipalité ont contribué à son efficacité; ii. Modèle de guichet unique : Coordonné par la municipalité, le programme a permis une gestion efficace des finances et la mise à contribution de services spécialisés pour répondre à divers besoins, allant de l'amélioration physique au développement socio-économique global; iii. Collaboration multipartite : La participation d'associations professionnelles, d'universités et d'ONG a permis d'apporter une expertise variée au projet et d'en améliorer l'efficacité; iv. Participation de la communauté : L'engagement actif des communautés et des dirigeants locaux dans la conception et la mise en œuvre du projet a favorisé le dialogue, garantissant une adéquation avec les réalités des résidents.

Défis

i. Occasions de participation financière manquées : Bien que les communautés et le secteur privé aient participé à la prestation de services, le modèle a manqué des occasions de participation financière de la part de ces parties prenantes; ii. Dépendance à l'égard d'une administration municipale forte : Le succès du modèle dépend d'une administration municipale compétente. Les administrations faibles ou politiquement dysfonctionnelles peuvent avoir du mal à le mettre en œuvre efficacement; iii. Problèmes de continuité : La durabilité du programme repose sur la stabilité de l'administration municipale, ce qui pose des problèmes lors des transitions politiques; iv. Succès limité en matière de génération de revenus : Les activités génératrices de revenus ont rencontré des difficultés et ont nécessité une meilleure conception et un soutien à la formation professionnelle; v. Manque d'appui à la microfinance : L'aide à la microfinance pour soutenir l'amélioration des logements et les entreprises locales n'a pas été assurée, ce qui a entravé l'autonomisation économique.

Évolution et initiatives fédérales

Compte tenu des limites de ce programme, le gouvernement fédéral a lancé le Programme d'accélération de la croissance (PAC) en 2007. Le PAC intègre le développement socio-économique et l'inclusion sociale, en établissant un lien entre les nouveaux logements et le programme fédéral « Minha Casa Minha Vida ». Cette approche globale permet de relever des défis plus vastes et s'appuie sur les enseignements tirés de l'expérience de la Favela Bairro.

Étude de cas no 4 : Bairro Maravilha (Rio de Janeiro)

Contexte

Le programme Bairro Maravilha a été conçu pour assumer les responsabilités des municipalités brésiliennes en matière de gestion urbaine et de fourniture d'infrastructures d'assainissement. Dans des villes comme Rio de Janeiro, les logements informels sont souvent construits sans permis, ce qui a pour conséquence la création de favelas difficiles à délocaliser. La fréquence et la gravité croissantes des phénomènes météorologiques extrêmes, causés par le changement climatique, soulignent la nécessité de prendre des mesures proactives pour préserver à la fois les infrastructures et le bien-être de la population. Le programme vise donc à développer des infrastructures suffisantes dans les zones susceptibles d'être inondées, en particulier pendant les mois d'été, lorsque les fortes précipitations et les inondations sont fréquentes en raison du relief et du climat de la ville.

nés, représentaient le reste du budget (50 millions d'USD).

Intervention/Objectifs

L'objectif principal du programme «Bairro Maravilha» est de réhabiliter les zones où les infrastructures urbaines ont été insuffisantes dans le passé, en particulier dans les banlieues, en fournissant des systèmes d'urbanisation et des infrastructures. L'initiative vise à améliorer les systèmes de drainage des eaux de pluie afin de prévenir les inondations, d'assainissement de base, d'approvisionnement en eau potable ainsi que le pavage des routes dans 97 localités des zones situées au nord et à l'ouest de Rio de Janeiro. Avec un investissement de plus de 981 millions de R\$, le programme entend améliorer la qualité de vie des habitants en réhabilitant les rues, les routes et les avenues, ce qui profitera en fin de compte à environ 300 000 habitants.

Résultats et défis

Au titre des réalisations notables du programme, figure la réhabilitation de routes, rues et avenues, avec des investissements dépassant 716 millions de R\$ dans la seule zone ouest, au profit d'environ 300 000 habitants dans 82 différentes localités. Le programme vise à réhabiliter près de mille rues, couvrant une superficie totale de 1,5 million de mètres carrés, et à aménager environ 300 kilomètres de routes urbaines. La majeure partie des investissements sont destinés à des zones importantes telles que Santa Cruz, Campo Grande et Bangu. Le succès du programme repose sur l'accent mis sur l'implication directe des communautés dans les projets d'infrastructure urbaine, ce qui en fait un exemple de développement urbain responsable susceptible d'être reproduit et couronné de succès. Malgré ces avancées, des défis persistent, tels que la coordination avec les riverains pour une participation directe à l'exécution des projets et la gestion durable des ressources.

Étude de cas no 5 : Barrio Novo do Caximba (Curitiba)

Contexte

Curitiba, ville pionnière en matière de développement durable, continue de peaufiner et d'étendre ses pratiques innovantes, le projet «Bairro Novo do Caximba» étant une initiative notable. Lancé en octobre 2022, ce projet va au-delà de la gestion des déchets et vise à améliorer l'efficacité énergétique et la mobilité électrique. Servant de modèle pour le développement urbain durable au Brésil, l'initiative illustre l'engagement de Curitiba en faveur de solutions environnementales progressives. Cependant, au sud de Curitiba, la communauté de Caximba fait face à des défis de taille. Autrefois décharge recevant les déchets de la région, Caximba s'est transformée en «Vila 29 de Outubro», la plus grande agglomération de la région. Caractérisé par des habitations irrégulières sur des terrains inondés, sans assainissement de base, plus de 1 100 familles y vivent dans des conditions précaires, ce qui met en évidence le besoin urgent d'intervention.

Intervention/Objectif

Conçu pour répondre aux problèmes socio-environnementaux complexes de Caximba, le «Projeto do Bairro Novo da Caximba» vise à urbaniser la zone en se concentrant sur la réhabilitation de l'environnement et la régularisation foncière. Lancé comme la plus grande intervention socio-environnementale de l'histoire récente de Curitiba et le premier quartier intelligent du Brésil, le projet comprend des zones de réinstallation, un parc linéaire, un corridor écologique et de nouvelles installations publiques. Cette initiative est d'autant plus cruciale que la communauté de Caximba se trouve dans une zone écologiquement fragile, éloignée des possibilités d'emploi et dépourvue d'infrastructures urbaines et sociales adéquates. Servant historiquement d'option de logement précaire pour les familles à faible revenu, Caximba est maintenant au centre d'efforts de collaboration associant divers départements internes du ministère public du Paraná (MPPR).

Constatations

Ce programme met un accent particulier sur l'implication de la communauté, avec une commission représentative qui supervise les progrès réalisés dans le cadre du projet et défend les intérêts des résidents. Le programme vise également à renforcer l'autonomie des femmes et à promouvoir des initiatives qui tiennent compte de la dimension de genre afin de garantir un développement inclusif. La conformité avec la législation et la durabilité environnementale sont également des éléments clés de ce projet. Il intègre des solutions telles que l'énergie solaire, la collecte des eaux pluviales et des revêtements perméables destinés à promouvoir un mode de vie respectueux de l'environnement. De plus, des initiatives d'économie circulaire sont en place pour favoriser des moyens de subsistance durables, notamment des programmes de maraîchers et de recyclage collectifs.

Défis

Compte tenu de la complexité des questions socio-environnementales à Caximba, le PPMR souligne la nécessité d'une approche collaborative et interdisciplinaire. Cette collaboration fait intervenir différents départements, notamment ceux en charge du logement, de l'urbanisme, de l'environnement, de la santé, de l'éducation et bien d'autres encore. L'approche interdisciplinaire permet d'apporter une réponse plus complète et collective aux demandes de la population.

Étude de cas no 6 : Plan d'accélération de la croissance - PAC (à l'échelle nationale)

Contexte

Lancée en 2007 dans le cadre du Plan d'accélération de la croissance (PAC) du gouvernement fédéral, l'initiative pour le développement des infrastructures sociales et urbaines dans les quartiers informels visait à relever les défis auxquels le Brésil est confronté en matière de logement. Le ministère des Villes, créé en 2003, a joué un rôle central dans la conception et la mise en œuvre d'une politique nationale globale d'amélioration des quartiers informels, en s'appuyant sur les dispositions constitutionnelles et les plans de logement antérieurs. Parmi les étapes clés, figurent la reconnaissance en 1988 des droits de propriété des habitants, le statut de la ville de 2001 consacrant les droits des occupants illégaux et le plan national pour le logement 2006-2008 (PLANHAB). Le PAC a été complété par le programme « Ma maison, ma vie », qui met l'accent sur les subventions et les crédits pour le logement des personnes à faibles revenus.

Objectifs

i. Droit à la ville : Mettre l'accent sur le droit des pauvres à vivre dans la ville ou ses environs et à accéder à la terre ; ii. Retour économique sur les investissements : Considérer les investissements dans le logement comme contribuant à la croissance économique et à la création de richesses à court terme, avec des bénéfices à long terme pour le développement social et économique ; iii. Intégration des interventions : Reconnaître l'importance de combiner les interventions physiques, la régularisation de la propriété foncière et les solutions environnementales aux fins d'inclusion sociale et de durabilité ; iv. Maintien de la population : Donner la priorité aux efforts visant à maintenir la population sur ses terres existantes, en minimisant les relocalisations et en s'attaquant aux problèmes de densité et aux risques de catastrophe.

Intervention

i. Amélioration et construction des logements : Conformément aux normes de construction locales, l'amélioration des logements a ciblé les relocalisations nécessaires en raison des risques, en mettant l'accent sur un minimum de perturbations pour les résidents ; ii. Réinstallation comme solution de dernier recours : La réinstallation n'a été envisagée qu'en cas de risques importants, avec la participation active des familles aux processus décisionnels et des mesures visant à minimiser la distance des sites de réinstallation ; iii. Assainissement et infrastructures : Des actions globales ont porté sur l'eau et l'assainissement, le drainage, l'enlèvement des déchets,

l'électricité, les routes et la mobilité, afin de garantir l'accès aux services publics et d'améliorer la réponse aux situations d'urgence; iv. Réhabilitation de l'environnement : L'évaluation des impacts environnementaux, les mesures d'atténuation et les mesures de confinement des sols ont été intégrées dans les projets, combinant l'élimination des bidonvilles avec des mesures préventives; v. Régularisation foncière : Élaborée parallèlement à la construction, la régularisation foncière vise à faire reconnaître dans la Constitution les droits de propriété foncière, facilitée par la collaboration entre la communauté et la ville; vi. Infrastructures sociales : Des infrastructures de santé, d'éducation, de loisirs et de sécurité ont été construites, répondant aux demandes spécifiques de la population, et les administrations locales ont participé à l'enregistrement des bénéficiaires; vii. Travail social : L'organisation communautaire, la création d'emplois et le développement social et économique après l'occupation des terres ont été stimulés par des activités de travail social, garantissant l'inclusion depuis la phase de conception jusqu'à celle de post-intervention.

Emploi et développement économique

Les résultats positifs obtenus dans les quartiers informels comprennent l'expansion des entreprises locales, les processus de formalisation et l'établissement d'entreprises formelles par les principales institutions. Les partenariats public-privé (PPP) et les programmes nationaux ont soutenu le renforcement des capacités, la formation et l'emploi, favorisant ainsi la croissance économique dans ces zones.

Mécanisme de financement

Les fonds ont été fournis par le biais de dotations budgétaires fédérales et de prêts, le Fonds national du logement social (FNHIS) et le Fonds fédéral de cessation d'emploi (FGTS ou FAT) servant d'instruments financiers clés. Les fonds fédéraux ont été complétés par des ressources de contrepartie de l'État et des municipalités.

Mécanismes de recouvrement

Les stratégies de recouvrement ont été conçues en tenant compte des revenus des familles, en liant les remboursements mensuels aux revenus. Un fonds de garantie a permis de réduire le risque de crédit, de fournir une assurance et de diminuer les coûts fiscaux et d'enregistrement. Les objectifs et les paramètres du programme ont été ajustés en fonction du retour d'information, ce qui a permis d'affiner les fourchettes de revenus, d'élargir les objectifs et d'améliorer la prestation de services.

Étude de cas no 7 : Modernisation intégrée Zones sociales d'intérêt spécial (São Paulo)

Contexte

Septième métropole mondiale et plaque tournante de l'économie brésilienne en plein essor, São Paulo est un cas de figure édifiant de mise en œuvre de stratégies à l'échelle de la ville destinées à relever les défis conjugués liés à la pauvreté et à l'environnement dans les quartiers informels. Environ un tiers des 11 millions d'habitants de São Paulo, dans une région métropolitaine qui comptait près de 20 millions d'habitants en 2010, vivent dans des conditions qui s'apparentent à celles des bidonvilles. Il s'agit d'environ 1 600 favelas, 1 100 lotissements « clandestins » sans titres de propriété légalement reconnus et 1 900 cortiços, souvent densément peuplés et dans un état délabré, conséquence de décennies de migrations sans que des logements abordables aient été prévus en conséquence.

Objectif

Les zones d'intérêt spécial (ZEIS) sont des zones ciblées soumises à des dispositions légales spécifiques adaptées aux espaces urbains habités par des résidents à faibles revenus, caractérisés par des tailles et des formes d'habitat s'écartant des normes officielles de zonage. Cette législation permet aux sites ciblés de déroger aux réglementations fédérales en matière de construction et d'habitat, en les remplaçant par des normes plus adaptées à la réalité des bidonvilles, telles qu'une superficie minimale de 45 mètres carrés pour les habitations.

Mise en œuvre

Au début des années 1990, São Paulo a innové en étendant l'utilisation de l'instrument ZEIS au-delà de la reconnaissance des droits de possession et de la régularisation des bidonvilles. Il s'agissait d'introduire des ZEIS pour les parcelles ou les zones vacantes, afin de constituer des réserves de terrains publics destinés au logement social dans les zones considérées comme sous-utilisées ou vides selon le plan directeur municipal. Dans le contexte de l'évolution des modèles de production dans la région métropolitaine de São Paulo, le plan directeur de 1994 proposait de reconverter les zones industrielles et de les transformer en logements sociaux afin d'augmenter la disponibilité des terrains. Cette approche pionnière a permis de créer une réserve foncière pour les logements destinés aux groupes à faibles revenus de la ville, bouleversant ainsi la logique conventionnelle du zonage urbain. Dans la pratique, les municipalités de la région métropolitaine de São Paulo ont délimité des ZEIS à proximité des bidonvilles existants, dans le but de répondre aux besoins de logement sur des terrains sous-utilisés et de faciliter, dans de nombreux cas, la réinstallation de familles au sein de la même région. La ZEIS Jardim Edith en est une illustration notable : la relocalisation et la construction de nouveaux logements sociaux ont été financées par le biais de certificats de droits potentiels à construire (CEPAC). Ces instruments financiers sont négociés auprès de la BOVESPA (la bourse locale) et confèrent le droit à une construction supplémentaire dans chaque opération urbaine de réalisation d'un nouvel aménagement.

Colombie

En Colombie, depuis le milieu des années 1980, une combinaison de politiques de décentralisation et de développement urbain a facilité la mise en œuvre de programmes d'amélioration des quartiers avec la participation active des municipalités. À Bogota, la mise en œuvre sur 20 ans du Programme de développement urbain intégré pour la zone orientale de Bogota (PIDUZOB), financé en partie par la Banque interaméricaine de développement, a illustré le potentiel d'interventions globales dans les grandes zones urbaines. L'année 2000 a marqué un tournant avec le lancement du plan d'occupation des sols de Bogota, qui a fait de la politique du logement et de l'amélioration des conditions de vie des stratégies à long terme. Ce plan a conduit au lancement du programme local d'amélioration intégré (PMI). Pendant deux décennies et en cinq phases distinctes, le PMI s'est adapté à l'évolution des plans de développement des différentes administrations locales.

À Medellín, les projets et macro-projets urbains intégrés (PUI), mis en œuvre parallèlement à des investissements dans les transports, les routes et les espaces publics, ont eu un impact positif sur environ 1 million d'habitants depuis le début des années 2000. En outre, depuis 2008, la Colombie a mis en œuvre un programme d'amélioration intégrale des quartiers (PMIB), axé sur diverses villes de taille moyenne à travers le pays.

Étude de cas no 8 : Programme urbain d'intégration de Medellín (Medellín)

Contexte

Medellín, ville colombienne de 4 millions d'habitants, connaît de sérieux problèmes d'exclusion sociale et de pauvreté, les deux tiers de la population résidant dans des zones d'habitat informel appelées barrios. Créés à la suite de l'invasion des terres, de l'autoconstruction et des lotissements illégaux, ces quartiers manquent de services essentiels et d'infrastructures publiques en raison de réglementations urbaines restrictives et d'un financement inadéquat du logement. Le programme d'intégration urbaine de Medellín (PRIMED), lancé en 1993 dans le cadre d'une collaboration entre le gouvernement colombien et l'Allemagne, visait à intégrer ces quartiers informels dans la ville formelle, en comblant les déficits infrastructurels et sociaux.

Intervention

Dans le cadre de ce programme, de nombreux projets d'infrastructure ont été mis en œuvre dans les quartiers en difficulté de Medellín, qu'il s'agisse de la construction d'écoles, de restaurants, de parcs, de l'attribution de titres de propriété ou d'installations communautaires. La priorité a été donnée à des critères stratégiques, en mettant l'accent sur la planification préventive, en ciblant les familles les plus pauvres et en intégrant les processus informels de croissance urbaine. En s'attaquant aux établissements situés à flanc de colline et en coordonnant les activités aux niveaux municipal, national et international, elle vise à améliorer efficacement les conditions de vie dans les villes. Fondé sur les principes de participation et de coopération des citoyens, le programme a bénéficié d'un soutien et d'une légitimité considérables de la part de la communauté, tout en améliorant la qualité de vie en général.

Constatations

L'initiative a permis d'améliorer considérablement la vie des habitants des quartiers informels et de la ville dans son ensemble, en réduisant le temps de déplacement, en améliorant les services publics et en suscitant la fierté de la communauté. Le « miracle de Medellín » a notamment entraîné une baisse de 80 % du taux d'homicide depuis les années 1990, ce qui lui a valu une reconnaissance internationale et des distinctions telles que le titre de « ville la plus innovante de l'année » en 2012. D'un lieu autrefois violent et peu sûr, Medellín s'est transformée en une ville modèle, dotée d'une connectivité avancée, d'infrastructures urbaines et d'entreprises municipales de services publics performantes. Le succès du programme est dû à des facteurs clés, notamment une politique nationale de réforme foncière urbaine, une planification globale à l'échelle de la ville, des engagements financiers solides de la part des administrations nationales et municipales, et un changement d'état d'esprit chez les décideurs politiques qui a permis de donner la priorité aux pauvres en leur offrant les infrastructures et les services de première qualité. La société de développement urbain (EDU) a joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre, en tant qu'entreprise publique modulable et semi-autonome qui a su relever les défis bureaucratiques et favoriser la création des réseaux de collaboration avec les résidents locaux, les groupes de la société civile, les entités privées et les ONG.

Étude de cas no 9 : Proyecto Urbano Integral - PUI (Medellin)

Contexte

Les projets urbains intégrés, appelés PUI en espagnol, sont des instruments essentiels du modèle innovant d'urbanisme social de Medellín. Ces projets visent à relever des défis spécifiques dans des zones urbaines définies, en intégrant des dimensions physiques, sociales et institutionnelles. Le modèle accorde une grande importance à l'amélioration des services publics, à la création d'espaces publics dynamiques et à l'amélioration de la mobilité en tant qu'éléments clés de la promotion de l'intégration et de la cohésion sociale. Le succès de l'approche de Medellín a été remarquable, notamment en ce qui concerne la création d'espaces publics multifonctionnels, qui sont devenus un élément central de la fierté civique et de la cohésion sociale. Le modèle PUI représente une approche holistique du développement urbain, mettant à contribution de multiples acteurs et privilégiant la participation de la communauté.

Objectif

L'objectif principal des PUI est de créer rapidement un impact transformateur dans les zones urbaines ciblées. Les projets visent à relever les défis urbains de manière globale en intégrant l'intervention sociale, la coordination institutionnelle et l'amélioration physique. En encourageant un processus de planification participatif, les PUI entendent associer les différentes parties prenantes et créer une transformation visible et positive dans les zones désignées.

Mise en œuvre

En 2004, le maire de Medellín a lancé les projets urbains intégrés, qui ont pour objectif d'offrir aux citoyens des possibilités d'accès équitables aux services publics, à l'éducation, au logement et à la sécurité alimentaire. En mettant l'accent sur la transformation du statut et de l'image des habitants des bidonvilles et de leurs communautés, le projet a investi environ 30 millions d'USD entre 2005 et 2007. Des icônes transformatrices, dont le système innovant de transport public Metrocable reliant les quartiers à flanc de colline au métro et à la ville formelle, ont été mises au point, au bénéfice de 40 000 personnes par jour. Le programme est mis en œuvre par le biais d'une approche à multiples facettes qui comprend le développement d'éléments très visibles tels que l'infrastructure de mobilité (téléphériques, escaliers mécaniques extérieurs et améliorations de l'environnement piétonnier), et prévoit la création d'un réseau de parcs-bibliothèques, servant d'espaces verts, redéfinissant les centralités urbaines et fonctionnant comme des centres communautaires tout en offrant des services de bibliothèque. Les PUI prévoient également la création de nouvelles écoles, de garderies et de centres de loisirs, des initiatives de redynamisation des avenues, des espaces publics et l'amélioration des infrastructures de logement. Cette intervention intégrée aborde les défis urbains de manière globale, en apportant des changements positifs dans les aspects physiques, sociaux et institutionnels des zones urbaines spécifiées. Le succès de Medellín dans la mise en œuvre du modèle PUI démontre l'efficacité de cette approche dans l'amélioration des espaces urbains, le renforcement de la fierté de la communauté et la promotion de la cohésion sociale.

Défis

Le modèle d'urbanisme social de Medellín et l'approche PUI ont certes été couronnés de succès au niveau local, mais la Colombie est confrontée à des difficultés pour transposer ces politiques innovantes à plus grande échelle et les transformer en stratégies nationales. Actuellement, les expériences positives se limitent à deux villes, à savoir Bogota et Medellín. Le défi consiste à étendre ces initiatives locales concluantes à l'échelle nationale, afin d'assurer une adoption plus large de stratégies de planification urbaine efficaces. La réplique de la méthodologie du PUI Nororiental dans la Comuna 13 du PUI met en exergue la nature expérimentale de ces projets, qui servent de « laboratoire » pour la transformation urbaine. Cependant, chaque projet PUI doit être considéré comme unique, ce qui illustre l'importance d'appréhender les espaces à partir des expériences locales. En outre, le modèle met l'accent sur la nécessité d'associer la communauté, tout en soulignant l'équilibre délicat entre la quête de validation des projets et l'évitement d'une participation excessive, susceptible de conduire à des perturbations du projet ou à des divisions au sein de la communauté.

Chili

Au Chili, à l'issue du recensement des quartiers irréguliers lancé en 1996 dans le cadre du programme national de lutte contre la pauvreté, 972 de ces quartiers, 93 457 logements et 445 943 personnes ont été répertoriés. Cette initiative intersectorielle visait non seulement à améliorer la qualité de l'habitat, mais aussi à créer des opportunités d'intégration sociale et professionnelle pour les personnes vivant dans ces conditions. L'attention portée aux campings a évolué au cours de différentes phases : le volet d'assistance aux campings (2006-2009) a concerné 490 campings et 20 599 familles ; le programme Villages et campings (2011-2014) a géré 657 campings et 31 158 familles, en mettant l'accent sur les subventions et la gestion des fermetures de camp ; et le programme Campings (2014-2018) a modifié son approche pour tenir compte du fait que les campings sont liés à des facteurs culturels, à des préférences résidentielles et à la production d'un habitat collectif, dans le but de fournir des solutions de logement avec la participation de la communauté. Une mise à jour en 2019 a montré une augmentation de 657 à 802 campings et de 31 926 à 47 586 ménages. Le ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (MINVU) a mis en œuvre depuis 2011 un programme de campements avec le financement de la BID, axé sur l'urbanisation in situ et la relocalisation des familles des zones à haut risque, fermant ainsi 53 campements par an et intégrant les ménages dans la ville formelle à mesure qu'ils obtiennent des solutions de logement formel, réduisant efficacement ainsi le nombre de ménages résidant dans les campements.

Étude de cas no 10 : Programme Chile Barrio (à l'échelle nationale)

Contexte

Il ressort de l'enquête menée par Un Techo para Chile qu'à la fin des années 1990, malgré les mesures prises pour éradiquer les bidonvilles au Chili, il existe toujours des zones d'habitat informel. Le ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (MINVU) estimait à 972 le nombre d'établissements informels abritant 104 943 familles. Conscient des limites des approches traditionnelles, le gouvernement a reconnu l'existence de poches d'extrême pauvreté que la croissance économique et les politiques sociales conventionnelles ne parvenaient pas à éradiquer. En 1996, 23,2 % de Chiliens, dont plus de 800 000 en situation d'extrême pauvreté, vivaient en deçà du seuil de pauvreté. Ces défis ont motivé le lancement du programme Chile Barrio en 1996, qui vise à éliminer les quartiers informels identifiés dans le registre national et à aider les familles qui y vivent.

Intervention

Mis en œuvre entre 1996 et 2005, le programme Chile Barrio a adopté une approche intersectorielle pour relever les défis liés au logement, à la société et à l'économie. Ses objectifs s'articulent autour de trois axes principaux : i) l'amélioration des logements et des quartiers afin de permettre aux familles d'accéder aux services essentiels; ii) la promotion de l'autonomisation sociale par le renforcement des institutions et des réseaux sociaux; et iii) la création d'une main-d'œuvre productive par l'amélioration du capital humain grâce à l'éducation formelle et à la formation professionnelle. Le programme visait à améliorer la qualité de vie des habitants des quartiers informels par le biais de projets participatifs. Initialement articulé en trois volets, un quatrième volet a été ajouté entre 1997 et 2001 pour soutenir les programmes de renforcement de la capacité institutionnelle à lutter contre la pauvreté. Cependant, en 2001, le quatrième volet a été supprimé et les activités y relatives ont été intégrées dans le premier volet. Le programme, dirigé par la MINVU, comportait une structure institutionnelle ad hoc, y compris un groupe de travail spécialisé aux niveaux national, régional et local, comprenant des professionnels, des techniciens et des activistes. Grâce à un modèle de financement multisectoriel, les fonds ont été principalement alloués par le biais du budget spécial du MINVU, auquel se sont ajoutées des ressources complémentaires provenant d'autres institutions publiques et destinées aux aspects sociaux, éducatifs et urbains des projets.

Défis

La structure institutionnelle ad hoc, bien qu'innovante, a posé des problèmes de coordination entre le groupe de travail et la structure traditionnelle du ministère. La nature multidimensionnelle du programme, associant des professionnels, des techniciens et des activistes au niveau local, a nécessité une intégration minutieuse pour répondre aux divers besoins des communautés. Malgré ces difficultés, le modèle de financement multisectoriel du programme a mis en évidence une stratégie collaborative et globale visant le développement durable, en soulignant l'importance d'aborder simultanément les dimensions sociales, économiques et de logement.

Étude de cas no 11 : Programa de Campamentos (à l'échelle nationale)

Contexte

Après le programme «Chile Barrio», des enquêtes menées en 2011 et en 2019 ont mis en évidence une croissance continue du nombre de campamentos, signe d'une aggravation de la situation au cours de ces dernières années. Cette tendance a suscité une attention urgente aux campements irréguliers dans le pays. Le contexte historique a mis en évidence la nécessité de solutions intersectorielles qui englobent non seulement les demandes de logement, mais favorisent également l'intégration sociale et urbaine.

Intervention/Objectifs

Dans ce contexte, le ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (MINVU) a lancé le Programa Asentamientos Precarios en 2011 afin de renforcer les politiques de logement et d'améliorer les conditions de vie des ménages dans les quartiers informels par le biais d'approches participatives et intégratives, en valorisant l'organisation communautaire. La création du Secretaría Ejecutiva de Aldeas y Campamentos cette année-là a servi de base à l'élaboration du programme. L'objectif principal était de fournir des aides au logement aux familles, d'améliorer les conditions d'habitabilité et de récupérer les territoires occupés grâce à la gestion de la fermeture des campamentos. En 2014, 122 campamentos identifiés dans l'enquête de 2011 avaient fait l'objet de procédures de fermeture. Trois stratégies d'intervention en matière de logement sont déployées dans le cadre du programme : i) la réinstallation des ménages à l'intérieur du territoire par la fourniture de nouveaux logements; ii) l'urbanisation et la consolidation des quartiers; et iii) la délocalisation des ménages vers des lieux différents en dehors du campamento grâce à des déplacements individuels ou à l'échelle d'une communauté. Le Plan de Acción Social y Comunitaria (PASYC) a été élaboré pour renforcer le soutien social lors de l'intervention auprès des familles dans les campamentos.

Stratégies actuelles

Le Programa Asentamientos Precarios applique les nouvelles orientations stratégiques définies dans le Plan de Emergencia Habitacional : le Plan Gestión Habitacional et le Plan Construyendo Barrios. Le premier est axé sur la fourniture de solutions de logement individuel ou collectif par l'acquisition de logements neufs ou existants ou par l'élaboration de projets de logement. Le second est un plan global d'accélération urbaine pour les campamentos visant à renforcer les stratégies de réinstallation des ménages, soit par l'urbanisation, soit par des projets de logement. Il vise à consolider les quartiers et les communautés, en améliorant les conditions de vie afin de réduire les niveaux de vulnérabilité dans le contexte de la crise nationale du logement. Les objectifs du programme sont notamment de contribuer à la réduction du nombre de ménages résidant dans les campamentos, d'empêcher la formation et l'expansion de nouveaux campamentos, d'améliorer l'intégration urbaine et l'habitabilité, et d'accroître l'inclusion sociale et économique des ménages dans ces établissements.

Enseignements tirés des programmes d'amélioration des quartiers de l'ALC

Les initiatives susmentionnées illustrent le potentiel de transformation des quartiers informels en communautés vivables et durables, en mettant en relief les 40 années d'expérience de l'Amérique latine en matière de résolution des problèmes posés par ces environnements et en fournissant une base solide pour l'apprentissage et la discussion. Les principaux enseignements tirés des diverses expériences régionales, comme le soulignent plusieurs auteurs (Reese et coll., 2024; Alcocer et coll., 2010; Acevedo et coll., 2021; Libertun de Duren et Osorio Rivas, 2020), **mettent en évidence l'impératif de passer de projets axés sur le quartier à des initiatives urbaines globales, en mettant l'accent sur une prise en compte judicieuse de l'échelle.** Des cas exemplaires, tels que le projet d'intégration de la zone sud de Resistencia et les projets urbains intégrés à Medellín, soulignent l'importance de transcender les simples résultats physiques et de mettre activement en œuvre des mécanismes de transformation socio territoriale. À titre d'exemple, selon un rapport sur les PUI, leur succès est dû à une délimitation minutieuse de la zone d'intervention, qui prend en compte les aspects spatiaux, environnementaux et sociaux plutôt que les divisions administratives. La combinaison de projets à différentes échelles, de l'échelle de la ville à celle du quartier, s'est avérée efficace pour créer un impact significatif (EDU et coll., 2015). Toutefois, cette transition nécessite une réflexion approfondie, notamment en ce qui concerne les impacts potentiels sur les marchés immobiliers. En outre, l'extension stratégique des zones d'intervention se révèle être une approche vitale pour intégrer les quartiers dans le contexte urbain plus large, en comblant les lacunes observées lorsque les interventions étaient confinées à des zones spécifiques, souvent périphériques. Ces expériences mettent également en lumière l'équilibre délicat nécessaire pour prévenir les conflits avec les communautés voisines, soulignant ainsi l'importance de méthodologies inclusives et modulables pour une intégration réussie et une adaptation à chaque contexte spécifique.

La planification urbaine, les réseaux de services, la mobilité et les espaces publics jouent un rôle essentiel en tant que catalyseurs des processus de transformation. En Amérique latine, les évaluations de la budgétisation participative démontrent systématiquement leur capacité à apporter des améliorations tangibles aux conditions de vie des familles et des communautés. L'impact, essentiellement positif, se ressent plus dans les conditions urbaines et de logement, ce qui se traduit par un niveau élevé de satisfaction des habitants. Les résultats physiques des PMB, notamment l'amélioration des infrastructures d'assainissement, l'aménagement des espaces publics, la mobilité accrue dans les rues et les progrès en matière de collecte des déchets, contribuent de manière significative à une évolution positive de la qualité de vie des ménages et des utilisateurs. Ces interventions répondent à des besoins essentiels dans des contextes socioterritoriaux marqués par l'isolement et des carences importantes. Les transformations physiques représentent non seulement des améliorations significatives, mais servent également de symboles d'une « réhabilitation historique » pour les communautés confrontées à des situations sociales difficiles. Il ressort de plusieurs études que les populations se félicitent des initiatives en matière d'assainissement, de l'amélioration générale des espaces publics, de l'accessibilité des rues et des améliorations apportées à la gestion des déchets. Toutefois, il est essentiel de reconnaître que la durabilité des projets urbains à impact nécessite une intégration solide avec les stratégies de développement communautaire pour éviter de devenir des installations urbaines temporaires dépourvues de substance transformatrice. Au niveau international, certaines solutions PMB concluantes, dont le système de transport « Métrocâble » de Medellín, sont devenues des modèles influents reproduits dans des villes comme La Paz, Caracas et Rio de Janeiro, ce qui souligne la pertinence de ces initiatives au niveau mondial (Magalhães et coll., 2016). Dans le quartier Rodrigo Bueno de Buenos Aires, la mise en œuvre du PMB a notamment contribué à la création d'un espace gastronomique et d'une entreprise gérée par des femmes, Vivera Orgánica. Ces initiatives sont stratégiquement conçues pour renforcer les entreprises gastronomiques locales, ce qui a un impact économique positif sur le développement des familles dans le quartier (GCBA, 2023).

Les défis et les délais prolongés inhérents à la régularisation foncière s'avèrent complexes et difficilement viables pour toutes les initiatives du PMB. Tous les programmes rencontrent des difficultés pour formaliser les terrains occupés par les quartiers informels, et la mise en œuvre d'un programme de régularisation entièrement intégré prend de nombreuses années, en particulier en cas de différends juridiques (Fernandes, 2011). Malgré les différences juridiques et administratives d'un pays à l'autre, les documents et les évaluations convergent vers des aspects communs expliquant les étapes complexes requises pour la formalisation des terres. Les délais de finalisation dépendent des caractéristiques du quartier et du point de départ du projet, et les étapes intermédiaires et finales du processus se déroulent en phases. Ces étapes se heurtent à divers obstacles, tels que des études difficiles sur l'état des titres de propriété, des processus d'arpentage complexes entraînant des retards, des difficultés à obtenir des certificats de non-endettement de la part des familles bénéficiaires et des difficultés liées aux frais de notaire élevés. Des démarches politiques et institutionnelles importantes sont nécessaires pour relever ces défis, ce qui se traduit par des processus prolongés de légalisation de la propriété foncière. Il ressort des études que l'obtention de titres de propriété n'est pas forcément une priorité pour les familles vivant dans des zones d'habitat informel, même si ce long processus présente des avantages indéniables pour les familles en termes de sécurité d'occupation maximale, de protection contre les expulsions forcées, de réduction des différends juridiques et de possibilité de commercialisation sur le marché de l'immobilier.⁽²⁾ En outre, l'expérience acquise dans le cadre des PMB montre qu'une fois que les familles ont obtenu un titre de propriété grâce à divers instruments, elles n'attendent pas la formalisation de la propriété pour entreprendre des travaux de rénovation des logements et les services collectifs urbains.

2 Selon Reese et coll. (2024), lors de l'évaluation de PROMEBA II en Argentine, les dirigeants communautaires ont indiqué qu'il était important d'obtenir des titres de propriété parfaits, mais que les retards n'étaient pas une préoccupation majeure. Cela suggère que la possession légale et la reconnaissance en tant que contribuables, obtenues grâce à l'intervention de PROMEBA, fournissent aux familles trois « garanties » étroitement liées : a) la sécurité de la propriété (transmissible aux héritiers); b) la sécurité de la résidence sur le site; et c) la sécurité de la transaction relative à la propriété sur le marché informel à une valeur plus élevée. Ces « sécurités » sont liées non seulement aux coûts élevés de la formalisation, mais aussi aux coûts futurs du maintien de la formalité en cas d'événements personnels, ce qui réduit l'intérêt de la famille à atteindre l'objectif d'un titre de propriété parfait.

Les coûts liés aux projets d'amélioration des quartiers sont certes élevés, mais la valeur générée par leur mise en œuvre est tout aussi substantielle.

Les résultats constants des études font ressortir les coûts élevés des interventions dans les quartiers informels par rapport aux investissements nécessaires pour aménager les zones urbaines du début à la fin. L'achèvement de l'aménagement et la rénovation de zones consolidées, souvent masquées par des problèmes environnementaux et de risques, sont beaucoup plus complexes que l'aménagement de zones planifiées et inoccupées. Il est donc essentiel de compléter les initiatives des PMB par des politiques et des outils de gestion foncière qui améliorent l'offre de terrains urbanisés abordables et bien situés, afin d'éviter que l'occupation des sols ne soit la seule option pour les secteurs à faibles revenus. Malgré leur coût élevé, les évaluations économiques des PMB et d'autres études démontrent systématiquement que l'amélioration des quartiers entraîne une valorisation de l'immobilier, ce qui justifie ces projets d'un point de vue social. En ce qui concerne les programmes de formalisation foncière, les analyses des expériences menées dans plusieurs pays montrent des résultats cohérents concernant les effets des titres fonciers sur la valeur des terrains (une augmentation d'environ 25 %) (Fernandes, 2011). De même, une étude a montré que dans le cas du « Programme pilote d'amélioration intégrée des quartiers et de délivrance de titres fonciers » en Colombie, les maisons titrées avaient, en moyenne, une valeur supérieure de 37 % à celle des maisons non titrées (Cuenin, 2009). En outre, des recherches menées dans des villes brésiliennes confirment cette corrélation positive entre la mise en œuvre du programme et les prix de l'immobilier. Dans le cas de Recife, 56 % des personnes interrogées ont déclaré que la contribution la plus importante à la valorisation de leur propriété était due au programme d'urbanisation (Abramo, 2009). En Argentine, plusieurs études ont estimé l'impact des programmes d'amélioration environnementale et urbaine sur les prix de l'immobilier dans les établissements informels et leurs environs. À titre d'exemple, l'étude du programme de gestion urbaine et environnementale durable du bassin de la rivière Reconquista, où se trouvent plus de 300 établissements informels, a estimé qu'une maison située dans un établissement ayant fait l'objet d'une intervention de PROMEBA valait 31 % de plus qu'une unité présentant les mêmes caractéristiques et située dans un établissement n'ayant pas fait l'objet d'une intervention (AYDET, S.A., 2015).

Faciliter l'intégration des établissements informels dans l'économie formelle par le biais des PMB permet non seulement de libérer le potentiel économique, mais aussi de favoriser une croissance durable au sein de ces communautés.

Les habitants des quartiers informels contribuent de manière significative à l'économie urbaine par le biais d'entreprises et d'emplois informels. Bien qu'ils soient situés à la périphérie des zones urbaines, avec un accès limité aux marchés et aux ressources, les établissements informels fonctionnent comme des centres économiques dynamiques, soutenant des économies en plein essor et spécialisées qui fournissent des emplois et des moyens de subsistance. À titre illustratif, une étude menée dans le Barrio Padre Mugica met en lumière les contributions économiques, révélant des ventes mensuelles totales de 31,9 millions de pesos (1,83 million d'USD) en juin 2017. Les ventes moyennes par magasin/point de vente étaient de 42 300 pesos (2 428 USD), avec une valeur médiane de 21 200 pesos (1 214 USD). Le revenu des travailleurs indépendants, y compris les bénéfices de l'entreprise et les paiements d'impôts, s'élevait en moyenne à 19 825 pesos (1 136 USD), avec une valeur médiane de 8 778 pesos (503 USD), soit des variations de revenus autour de 1 à 2 salaires minimums. La valeur ajoutée avant amortissement, qui constitue 50 % des ventes, comprend les salaires, le revenu du travail indépendant du porteur de projet et le bénéfice de l'entreprise, la composante salariale ne représentant que 7 % de la valeur ajoutée en raison de la prédominance du travail indépendant. Il convient de noter que les chiffres de Barrio 31 sont légèrement inférieurs à ceux du secteur du commerce de la ville et au ratio moyen valeur ajoutée/ventes de la CABA (74 % et 57 % respectivement). En outre, les ventes mensuelles totales dans le quartier, qui représentent près de 25 % des ventes d'un centre commercial moyen de la ville, démontrent l'importance de l'empreinte économique de ces économies informelles (Goytia et coll., 2017). À la lumière de ce constat, des initiatives comme le CeDeL⁽³⁾ devraient être reconnues et intégrées dans les PMB comme des composantes essentielles, visant à promouvoir l'intégration économique avec d'autres quartiers. Cette étape inévitable nécessite la mise en œuvre d'une série de stratégies politiques à long terme capables de transformer le commerce endogène local du quartier en un circuit commercial plus interconnecté au sein de la ville.

3 Pour plus amples informations sur le CeDeL, veuillez consulter l'étude de cas no 01 : Barrio Padre Mugica, et plus particulièrement la section « Développement économique ».

La mise en œuvre de modèles de construction en autogestion assistée, en se focalisant notamment sur la fourniture d'un appui financier pour les matériaux et, le cas échéant, d'une assistance technique pour la main-d'œuvre, produit des résultats prometteurs. Les premières conclusions indiquent une exécution rapide des projets lorsque la main-d'œuvre bénéficie d'un appui financier, un engagement accru des bénéficiaires, une forte appropriation du projet et une réduction considérable des problèmes post-construction. En Amérique latine et dans les Caraïbes, un important déficit de logements persiste, englobant à la fois des aspects quantitatifs (pénurie de logements) et qualitatifs (conditions de logement inférieures aux normes). Avec plus de 23 millions de ménages ne disposant pas d'un logement convenable et 43 millions de maisons dans des conditions inadaptées, la stratégie conventionnelle consistant à simplement accroître les constructions ne suffit pas (Wainer, 2022). Il est par conséquent impératif de changer de paradigme et de donner la priorité non seulement à la quantité, mais aussi à l'amélioration des logements existants qui sont dans des conditions précaires. Par exemple, le programme Mi Pieza de l'Argentine, huit mois après son exécution, a enregistré une augmentation de 46 % de la probabilité d'avoir un revêtement de sol durable et une amélioration de 21 % de la toiture. Le programme a également permis de réduire effectivement le surpeuplement de 47 %, ce qui s'est traduit par une amélioration du bien-être subjectif et de la perception de la sécurité, de l'intimité et de la santé. Ces résultats sont en harmonie avec ceux d'études plus larges, soulignant ainsi que la résorption du déficit de logement va au-delà de la simple construction et requiert des solutions adaptées au sein des structures existantes (Vasquez et Lince, 2023).

La réussite de l'exécution des initiatives du Programme d'amélioration des quartiers exige un renforcement considérable des capacités techniques, de coordination et d'articulation institutionnelle, ainsi qu'une volonté politique. Au fur et à mesure que ces projets évoluent pour intégrer de nouvelles dimensions au-delà de l'amélioration physique traditionnelle et de la régularisation foncière, il faut de toute urgence analyser méticuleusement et renforcer les capacités institutionnelles des organes d'exécution. De nombreuses analyses mettent en exergue les défis multiformes à relever, le besoin de spécialisations diverses, une coordination interinstitutions accrue, des mécanismes de suivi solides, des systèmes informatiques appropriés et un personnel technique suffisamment formé (Brakarz, 2008). Il est primordial de s'attaquer aux contraintes institutionnelles tout au long des phases du projet, en apportant un soutien technique cohérent et bien ciblé. Ce soutien couvre la conception du projet, la planification avant la construction, l'exécution continue, le suivi (y compris les systèmes de gestion de l'information) et la participation de la communauté. Le renforcement des mécanismes de coordination entre les différents niveaux de l'administration publique (national, régional et local) et à l'intérieur de chaque niveau est considéré comme crucial pour la bonne exécution des programmes. L'implication de tous les niveaux de l'administration dans la formulation des politiques de régularisation est essentielle à leur efficacité et à l'intégration de l'organisation territoriale et des réglementations en matière d'aménagement du territoire (Fernandes, 2011). Qui plus est, il ressort que pour une réussite à long terme dans la résolution des problèmes locaux, il importe d'investir de façon continue dans le capital humain, en combinant les connaissances académiques et les compétences pratiques. À titre illustratif, la transformation urbaine de Medellín réalisée dans les cadres des projets et macro-projets urbains intégrés a été portée par de jeunes professionnels, y compris d'anciens enseignants universitaires. Leur approche interdisciplinaire, leurs compétences en matière d'engagement communautaire et leur vision systémique des projets ont été essentielles (EDU et coll., 2015).

L'implication des équipes territoriales est d'une importance capitale pour la compréhension des impacts multidimensionnels des interventions.

En Amérique latine, la perspective sectorielle traditionnelle des politiques publiques territoriales a conduit à un modèle de ville duale, divisant les problèmes des villes formels et informels entre différents organes administratifs dont la coordination est insuffisante. L'exécution en cours des programmes d'amélioration des quartiers fait ressortir la complexité des problèmes socio territoriaux, ce qui souligne la nécessité d'une approche globale et d'actions coordonnées et multisectorielles. La réussite des interventions dans le cadre des programmes d'amélioration des quartiers est intimement liée au caractère diversifié et intégré de leurs initiatives. L'évaluation du programme PROMEBA IV exécuté en Argentine met en lumière le rôle intégral des équipes de terrain dans la réussite de ces projets, tout en insistant sur leur efficacité en matière de coordination avec les habitants et de réaffirmation de l'identité des quartiers (Casullo, 2022). Cette approche s'avère déterminante pour aborder non seulement les dimensions physiques, mais aussi sociales des établissements informels, démontrant ainsi l'importance de stratégies globales et d'une collaboration efficace entre les parties prenantes pour parvenir à un développement urbain durable.

La participation de la communauté au processus décisionnel permet de renforcer les capacités d'autogestion et d'organisation au niveau local, et d'optimiser ainsi l'utilisation des ressources publiques qui soutiennent les processus d'amélioration et d'intégration des quartiers.

En dépit de la complexité et de la non-neutralité de la participation, il s'agit d'un outil fondamental pour démocratiser les pratiques d'intervention urbaine. La capacité des individus et des groupes sociaux à influencer les conditions qui affectent leur vie définit la participation, qui implique une interaction sociale volontaire pour intervenir dans les activités publiques et en bénéficier. L'Institut du logement de la ville de Buenos Aires se sert des ateliers participatifs comme élément clé de ses initiatives de modernisation des bidonvilles dans la capitale argentine. Ces ateliers visent à dégager un consensus sur les aspects essentiels de la conception des interventions et ont joué un rôle majeur dans des projets d'envergure tels que le vaste projet d'amélioration des bidonvilles du Barrio Padre Mugica (Barrio 31)⁽⁴⁾. L'approche participative a également eu un impact sur les initiatives menées à Rodrigo Bueno, Villa 20 et Barrio Fraga. Par exemple, dans le Barrio Fraga, près de deux tiers des résidents ont été relogés dans de nouvelles unités de logement au sein du même quartier, un processus guidé par une prise de décision participative pour s'assurer du soutien de la communauté. Une approche parallèle a été adoptée dans le Barrio Mugica/31, ce qui a permis la construction de 1 254 nouvelles unités de logement pour accueillir les familles venant des établissements humains historiques, illustrant ainsi l'efficacité de l'implication des communautés dans les projets de développement urbain. Pour favoriser l'innovation dans les processus de conception et de gestion des programmes d'amélioration des quartiers, de nouvelles formes de participation et de représentation sont nécessaires, en tenant compte de la diversité des points de vue. Les programmes fondés sur la participation communautaire contribuent de manière décisive à la durabilité et au développement d'une démocratie locale plus directe et plus complète (Imparato et Ruster, 2003). Les évaluations mettent en lumière la nécessité d'innover davantage dans les approches de participation sociale, en encourageant une véritable représentation des organisations et en explorant les systèmes de prise de décision au-delà des espaces de consultation traditionnels. Les programmes d'amélioration des quartiers doivent relever le défi de créer des espaces d'échange de connaissances efficaces avec les habitants et de développer des formes collaboratives, interactives et partagées de gestion de projets planifiés.

4 À Barrio Mugica, par exemple, la participation de la communauté est considérée comme essentielle pour la durabilité des projets, l'implication des citoyens étant une occasion d'enrichir les propositions et de favoriser l'appropriation. Le conseil de gestion participative, créé par la loi no 6.129 de 2018, veille à l'engagement actif des résidents. Il se réunit tous les mois pour contrôler le respect des règles et encourager la participation. Le système politique du quartier, composé de 10 zones et de 109 délégués, facilite une communication structurée. Des sessions mensuelles se tiennent pour garantir la participation pleine et avisée des résidents au processus d'urbanisation.

Les interventions urbaines durables exigent la participation des communautés, des efforts continus d'entretien et la prise en compte des facteurs externes. La conception des programmes d'amélioration des quartiers peut résister à l'épreuve du temps, à condition de choisir des matériaux nécessitant un minimum d'entretien et de prévoir des dépenses récurrentes pour la réparation périodique des infrastructures. Il importe de prévoir des ressources supplémentaires pour les régions montagneuses et densément peuplées. Pour obtenir des résultats optimaux, il faut impliquer et éduquer les habitants dans la préservation des interventions, en reconnaissant que les quartiers améliorés peuvent attirer davantage de personnes, augmentant ainsi la demande d'infrastructures construites. En outre, il est indispensable de comprendre que les infrastructures aménagées dans le cadre des interventions peuvent ne pas être durables dans les quartiers confrontés à une violence locale chronique ou dans les endroits où il y a une absence notable d'autorités ou de pouvoirs publics, car ces infrastructures nécessitent un suivi permanent de la part de toutes les parties prenantes pour assurer la durabilité du projet. Pour illustration, une analyse menée par la Banque interaméricaine de développement sur l'intervention Favela Bairro dix ans après sa mise en œuvre (Libertun de Duren et Osorio Rivas, 2020) révèle que, malgré l'amélioration immédiate des conditions de vie des habitants après les interventions, les infrastructures se sont dégradées au fil du temps et les services publics ont souffert de détérioration et d'abandon, revenant quasiment à leur état initial ou à des conditions similaires à celles des favelas n'ayant pas bénéficié de l'intervention. Il ressort de l'évaluation de l'état d'entretien des infrastructures que dix ans après l'achèvement du projet, le groupe de favelas ayant bénéficié d'une intervention a obtenu des résultats similaires à ceux du groupe de contrôle. De multiples facteurs ont été identifiés comme causes de la détérioration des infrastructures, qui ne sont pas nécessairement associées au programme Favela-Bairro II. La croissance démographique, par exemple, est un facteur important. En effet, entre 2000 et 2010, la population des favelas de Rio a augmenté de près de 27 %, alors que dans le reste de la ville, elle n'a crû que de 3,4 % (Institut brésilien de géographie et de statistiques, IBGE). Un rapport sur les projets et microprojets urbains intégrés menés à Medellín met en lumière par ailleurs l'importance de l'implication des communautés, de la prise de décision responsable et du soutien continu des communautés après l'achèvement du projet pour un impact à long terme (EDU et coll., 2015).

Dans le domaine de l'élaboration pratique de politiques urbaines, en particulier pour les programmes d'amélioration des quartiers, la précision des données est essentielle. Elle est indispensable pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies efficaces qui influencent tous les aspects de la gestion des zones urbaines, notamment la compréhension des problèmes des établissements humains informels et l'évaluation de la réussite des programmes d'amélioration (Acevedo et coll., 2021). La rareté des données dans ces zones informelles rend difficile l'élaboration de politiques de logement qui répondent réellement aux besoins des populations les plus vulnérables. Un défi commun auquel sont confrontés de nombreux pays est le peu d'informations disponibles sur ces établissements informels. Même lorsque les données sont disponibles, il n'est pas aisé de les mettre à jour, ce qui fait obstacle à une intervention efficace et creuse davantage le fossé entre les espaces urbains formels et informels. La manière dont les données et les descriptions sont élaborées à partir des informations disponibles est loin d'être passive. La représentation de la réalité détermine les limites et les cadres qui définissent les possibilités de la transformer (Acevedo et coll., 2021). La décision cruciale de ce qu'il faut représenter et, implicitement, de ce qu'il faut omettre est de la plus haute importance. Cette approche facilite la compréhension des différentes perspectives, ainsi que des défis et des besoins de ces milieux. Par exemple, l'Argentine a agi de manière proactive en élaborant le Registre national des quartiers populaires (RENABAP) entre 2016 et 2017. Ce registre, fruit de la première enquête officielle sur les établissements humains informels, fournit aux familles de ces zones un certificat de ménage qui leur permet d'accéder aux services urbains essentiels⁽⁵⁾. Un autre exemple est le registre des campements au Chili, qui a intégré des enquêtes en ligne et des applications Web qui ont permis de recueillir des informations géoréférencées en temps réel, facilitant le travail des enquêteurs sur le terrain et l'analyse ultérieure des données⁽⁶⁾.

5 Pour plus d'informations, consulter le site Web officiel : <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap>.

6 Pour plus d'informations, consulter le site Web officiel : <https://storymaps.arcgis.com/stories/dfe-1fe1afd334ec790f879e736a5af5e>

En conclusion, il est primordial de concevoir et d'exécuter intégralement les programmes d'amélioration des quartiers. Le succès des interventions est tributaire de la façon d'aborder simultanément les aspects physiques, sociaux, économiques et inter institutions.

Données économiques du secteur : les dimensions économiques de la recherche de solutions aux établissements humains informels en Amérique latine

L'urbanisation galopante et l'étalement des villes, tant dans les pays en développement contemporains que dans les pays historiquement développés, ont conduit à la création d'établissements humains informels et de ceintures de pauvreté caractérisés par un accès limité aux services. Cette tendance est particulièrement marquée dans les villes d'Amérique latine, où les processus rapides d'urbanisation mettent en évidence les défis que pose la planification d'une croissance urbaine organisée (Daude et coll., 2017). L'insuffisance des infrastructures, tant au niveau des transports que des services publics, associée à des réglementations restrictives en matière d'utilisation des sols, a empêché les villes de la région d'absorber les flux migratoires et d'étendre leur taille de manière organisée, ce qui entrave l'accès aux opportunités économiques offertes par la ville. Dans ce contexte, la croissance démographique des villes latino-américaines a accentué l'incidence des établissements humains informels, où les conditions de logement sont précaires et où l'accès à des emplois de qualité et aux services de base est limité (Daude et coll., 2017).

Par ailleurs, la vulnérabilité des établissements informels est exacerbée par leur emplacement souvent précaire dans des zones géographiquement vulnérables, exposant les résidents à des risques environnementaux tels que les glissements de terrain, l'élévation du niveau de la mer et les inondations. Le risque élevé de catastrophes entraîne des externalités négatives importantes, telles que la perte de services, les dommages causés aux habitations, la perte des moyens de subsistance et la propagation rapide des maladies⁽⁷⁾ (Banque mondiale, 2012). Il convient de relever que la décision de s'installer dans ces zones vulnérables est motivée par des compromis entre l'accessibilité financière, la proximité des possibilités et les réseaux sociaux existants. Toutefois, les conséquences sont graves, l'insécurité foncière expose les résidents à des risques constants, ce qui entrave les investissements dans l'amélioration des logements et des services (Banque mondiale, 2012).

L'expansion urbaine sans planification a entraîné une augmentation des taux de motorisation, générant de grandes distances et de faibles densités de population dans la région (Vera et coll., 2024). Les ménages consacrent ainsi entre 6 % et 19 % de leurs dépenses mensuelles à la mobilité (Daude et coll., 2017). Par exemple, dans des villes comme São Paulo, Bogota, Mexico et Lima, un quart de la population passe au moins une heure par jour à se rendre au travail (Daude et coll., 2017). En outre, la forte demande de logements dans les zones centrales et les réglementations restrictives en matière d'utilisation des sols entraînent une augmentation des prix des logements, ce qui exclut du marché formel de nombreuses familles à faibles revenus ou à revenus moyens. Ce phénomène a alimenté le développement du marché informel du logement, qui se manifeste par l'émergence d'établissements informels, ainsi que par la croissance et la densification des établissements existants.

D'un point de vue financier, bien que les établissements humains informels répondent au besoin immédiat de logements à coût abordable pour les familles, ils engendrent des coûts privés et publics considérables. Comme le soulignent Ferguson et Navarrete (2003), les coûts privés résultent des efforts que les familles consentent pour la construction d'abris appropriés sur une longue période. En outre, les risques environnementaux pour la santé sont accrus, ce qui entraîne une plus grande prévalence des maladies, des niveaux importants d'invalidité et des décès prématurés parmi les résidents de ces établissements informels. Du côté des pouvoirs publics, les coûts se manifestent par les investissements nécessaires à l'amélioration des établissements informels. Il s'agit notamment de réorganiser l'établissement humain pour établir un tracé adéquat des rues, de déplacer les familles pour faciliter cette activité et d'aménager des infrastructures essentielles telles que des routes pavées, des systèmes d'adduction d'eau et des installations d'assainissement.

Comme le souligne la Banque mondiale (2012), les coûts associés à l'amélioration des conditions dans les établissements humains informels dépendent fortement des lieux spécifiques, avec des variations considérables dans les coûts unitaires, même au sein des villes. Selon les chiffres approximatifs du Projet du millénaire de l'ONU (Sachs et coll., 2005), le coût unitaire moyen de l'amélioration des bidonvilles est estimé à environ 670 USD par habitant, soit environ 2 500 USD par unité. Ces données approximatives incluent les investissements dans l'obtention des titres fonciers, l'accès à l'eau, l'assainissement et le traitement des eaux usées, les initiatives sociales en matière d'éducation et de santé, ainsi que l'amélioration des structures résidentielles, mais elles excluent le prix du terrain. En outre, le Projet du millénaire de l'ONU (Sachs et coll., 2005) suggère que pour répondre aux besoins d'amélioration des 100 millions d'habitants de bidonvilles visés (comme indiqué dans l'objectif du Millénaire pour le développement no 11) entre 2005 et 2020, il faudrait 67 milliards d'USD sur une période de 15 ans. Répondre aux besoins en logement des 570 millions de nouveaux arrivants nécessiterait 227 milliards d'USD supplémentaires. Le coût combiné de la modernisation des bidonvilles existants et de la fourniture d'abris nouveaux ou alternatifs s'élève à 294 milliards d'USD (Freire, 2013). Cela signifie que l'extension de ces initiatives d'amélioration pour couvrir l'ensemble du milliard d'habitants des bidonvilles porterait le coût total à 897 milliards d'USD, ce qui équivaut à une dépense annuelle de quelque 60 milliards d'USD, soit six fois l'investissement annuel actuel dans les programmes

⁷ De plus, la Banque mondiale (2012) souligne les risques accrus auxquels sont confrontées les personnes démunies dans les bidonvilles, notamment les conditions de vie surpeuplées, les logements insalubres, une alimentation inadéquate et un mauvais état de santé.

d'amélioration des bidonvilles (Freire, 2013). Cela souligne l'importance de l'engagement financier nécessaire pour relever les défis des établissements informels à l'échelle mondiale.

Une étude récente menée par la Banque mondiale (GPRH, 2022) a analysé les coûts d'amélioration des logements dans 11 pays d'Amérique latine et des Caraïbes⁽⁸⁾. Les résultats indiquent que le coût moyen de l'amélioration des logements (tels que la rénovation des salles de bains, des cuisines, des murs et des toits) est de 5 311 USD, avec un écart-type de 1 539 USD. Cela signifie que le coût de l'amélioration des logements dans les 11 pays analysés varie de 3 772 USD à 6 850 USD. Pour les améliorations structurelles des logements (telles que les fondations, les colonnes, les poutres et la structure du toit), le coût moyen est de 9 369 USD, avec un écart-type de 2 609 USD, allant de 6 760 USD à 11 978 USD dans les 11 pays. En ce qui concerne les branchements d'eau ou d'évacuation d'eaux usées à l'intérieur des domiciles (y compris les réseaux hydrauliques et d'assainissement, les boîtes d'inspection, les compteurs, les tuyaux et les appareils sanitaires), le coût moyen est de 2 582 USD, avec un écart-type de 737 USD, allant de 1 845 USD à 3 319 USD. Pour l'expansion ou la densification (soit la construction d'un espace supplémentaire équipé d'un bloc sanitaire pour réduire le surpeuplement, soit la construction d'une unité de logement indépendante supplémentaire pour un surpeuplement irrémédiable), le coût moyen pour un surpeuplement pouvant être réduit, en supposant la construction d'un espace supplémentaire avec un bloc sanitaire, est de 9 369 USD, avec un écart-type de 1 326 USD, allant de 5 510 USD à 8 162 USD dans les 11 pays. Pour un surpeuplement irrémédiable, en supposant la construction d'une unité de logement supplémentaire de 50 m², comprenant une cuisine, une salle de bain, deux chambres, un espace salon-salle à manger et mezzanine, le coût moyen est de 19 630 USD, avec un écart-type de 4 298 USD, allant de 15 333 USD à 23 928 USD.

En fin de compte, il est impératif de reconnaître que, si le secteur privé peut jouer un rôle dans les programmes d'amélioration des quartiers, la responsabilité générale d'une planification urbaine efficace et de l'intégration des communautés des quartiers informels dans le tissu urbain plus large incombe principalement aux pouvoirs publics.

Étude de cas no 12 : Fondo de Integración Socio-Urbana (Argentine)

En Argentine, le fonds d'intégration socio-urbaine (FISU), créé par le décret no 819/2019, conformément à la loi no 27 453, est une initiative pionnière. Son objectif principal est de financer des projets d'intégration socio-urbaine pour les quartiers populaires inscrits au registre national des quartiers populaires (RENABAP) et de faciliter l'aménagement de terrains viabilisés. Le RENABAP a été institué à la suite d'un recensement exhaustif des bidonvilles et des établissements informels. Au 31 décembre 2016, le registre national des quartiers populaires comptait 4 416 établissements informels, abritant plus de 930 000 familles (environ quatre millions de personnes), soit près de 10 % de la population argentine.

Cet énorme défi nécessite un investissement estimé à plus de 26 milliards d'USD pour régulariser les établissements, soit plus de 150 fois l'investissement direct annuel du gouvernement fédéral en faveur des programmes de développement des bidonvilles et des établissements humains informels. Ce fonds novateur, créé en vertu de la loi, vise à combiner les ressources publiques avec les capitaux de développement et les capitaux privés, offrant ainsi une nouvelle classe d'actifs pour les investisseurs privés et institutionnels en Argentine. Le fonds a été conçu comme un instrument d'emprunt pour les provinces et les municipalités qui souhaitent investir dans la régularisation des établissements humains informels et les prêts seront garantis par la part de la coparticipation fiscale fédérale de chaque province, avec la possibilité d'obtenir des garanties souveraines additionnelles. Ce fonds dédié est une initiative public-privé à impact unique menée en Amérique latine.

8 Argentine, Brésil, Colombie, Chili, Équateur, Guatemala, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine.

En 2020-2021, une première tranche de capital public, d'environ 60 milliards AR\$ (environ 300 millions d'USD), a été obtenue grâce à des recettes fiscales spécialement conçues à cet effet, principalement versées par des particuliers fortunés. Envisagé comme une initiative d'une durée de 15 à 20 ans, le PISU reconnaît que la mise en œuvre de solutions efficaces à grande échelle nécessite plus que le seul financement public. L'afflux de capitaux privés dans le fonds est essentiel, car il s'accompagne de la série appropriée de mesures incitatives et des cadres solides pour contrôler et produire des résultats sociaux améliorés.

Financement de la prestation de services

Les investissements dans les infrastructures et les services publics constituent les éléments les plus importants de tout programme d'amélioration, car ils représentent généralement entre 50 et 75 % du montant total des coûts. Ces éléments essentiels comprennent les infrastructures tertiaires telles que les rues, les réseaux d'eau et d'égouts, l'éclairage public, la collecte des déchets solides, l'accès au gaz et à l'électricité, la stabilisation des sols, le drainage et les parcs. En moyenne, le coût des infrastructures par ménage s'élève à environ 2 000 USD, les investissements dans l'amélioration des rues et des trottoirs constituant 40 % de cette dépense. En général, les entités publiques financent les projets d'infrastructure en s'appuyant sur des mécanismes de financement à long terme, complétés par des contributions de bailleurs de fonds et d'autres intermédiaires financiers. En outre, les bénéficiaires de ces initiatives contribuent généralement au remboursement des coûts d'infrastructure par le truchement de frais d'utilisation ou de tarifs.

Les villes peuvent recourir à divers instruments financiers pour appuyer les programmes d'amélioration des quartiers. Au départ, les dons, les fonds fédéraux et les initiatives communautaires sont couramment utilisés pendant les phases initiales du programme. Au fur et à mesure que l'expertise technique et les ressources financières se développent, il est possible de faire appel à des programmes de microfinancement, à des facilités de crédit communautaires et à des fonds de prévoyance nationaux. À un stade avancé, les programmes nationaux de logement liés au secteur financier et aux programmes de subvention permettent aux résidents urbains d'utiliser leur épargne pour acquérir ou louer des logements à prix abordable.

En ce qui concerne les structures de financement et les sources de financement pertinentes pour les programmes d'amélioration des quartiers, les modalités les plus courantes sont les suivantes : i) allocations provenant de fonds du secteur public ; ii) utilisation de fonds de prévoyance ; iii) réception de financements appuyés par des bailleurs de fonds ; iii) mise en œuvre de mécanismes de délivrance de titres fonciers ; iv) déploiement de mécanismes de microfinance pour le logement ; et v) création de fonds d'épargne collective et de fonds communautaires.

i) Allocations provenant de fonds du secteur public. Le secteur public, y compris les administrations municipales, régionales et centrales, est essentiel pour le financement initial des programmes d'amélioration. Les administrations municipales jouent un rôle majeur dans l'identification des besoins, l'organisation des projets et la supervision de l'exécution et du financement. Néanmoins, le financement municipal est souvent insuffisant et les administrations centrales constituent la principale source de financement des programmes d'amélioration. Ces fonds peuvent prendre la forme de dons de contrepartie, de programmes de subventions individuelles,

de prêts ou de programmes de rehaussement de crédit. Les fonds nationaux sont mis en place pour cofinancer des projets d'investissement dans le développement local et sont généralement gérés par des organismes locaux. Les fonds fédéraux peuvent aussi être directement mis à la disposition des résidents individuels dans le cadre de programmes sociaux ou pour accéder à des prêts à taux réduit ou à des microcrédits. Les prêts de l'administration centrale peuvent aider les administrations locales et les communautés à financer des programmes d'amélioration. Les fonds peuvent être octroyés à des établissements de crédit ou à des prêteurs privés, ou par le biais de garanties au profit des banques privées. Cela peut renforcer l'octroi des prêts communautaires et les marchés connexes.

Utilisation de fonds de prévoyance. Les fonds de prévoyance sont des programmes d'épargne qui recueillent les contributions obligatoires des employés des secteurs privé et public sous forme de pourcentage de leur salaire. Ces fonds sont utilisés par les économies émergentes pour résoudre le problème de pénurie de fonds à moyen terme. Au Brésil, le FGTS fonctionne comme un fonds de prévoyance et finance des logements pour les personnes à faibles revenus, ce qui empêche la prolifération des bidonvilles. Le FGTS a réorienté sa priorité vers les groupes à faibles revenus, 77 % de ses prêts étant accordés à des ménages dont les revenus sont inférieurs à cinq fois le salaire minimum. Au Mexique, INFONAVIT prévoit un service similaire pour aider les cotisants à accéder aux prêts immobiliers. Les fonds de prévoyance doivent être gérés avec soin et faire l'objet d'une reddition de comptes rigoureuse afin de garantir un ciblage adéquat.

Réception de financements appuyés par des bailleurs de fonds. Les bailleurs de fonds internationaux jouent un rôle important dans le financement de l'amélioration urbaine, en accordant des fonds en faveur des investissements et de l'expertise technique. Entre 1992 et 2005, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement ont consacré 11,7 milliards d'USD à l'amélioration des bidonvilles et au logement, en mettant l'accent sur des programmes stratégiques à grande échelle. Par ailleurs, l'implication du secteur privé dans le développement du logement s'est accrue. Les donateurs bilatéraux, y compris l'Agence américaine pour le développement international (USAID), l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (SIDA), l'Agence allemande de coopération technique (GIZ) et l'Agence espagnole de coopération internationale au développement (AECI), ont mis en place d'importants programmes d'amélioration des quartiers, tandis que la Banque asiatique de développement appuie l'assistance technique au profit des organismes de financement du logement. Des organismes de plaidoyer et de financement, tels que Cities Alliance et la Facilité de l'Organisation des Nations Unies pour la réfection des taudis, ont été créés par des bailleurs de fonds.

Mise en œuvre de mécanismes de délivrance de titre fonciers. Le financement des espaces urbains est un moyen pour lever des recettes en faveur des infrastructures sans emprunter. Le secteur public investit dans les infrastructures, ce qui accroît la valeur des terrains adjacents. Si le secteur public peut capter cette valeur supplémentaire par le truchement de taxes ou d'autres moyens, il est possible de financer davantage d'infrastructures sans grever les finances locales. On trouve des exemples de ce programme de financement dans des villes comme São Paulo. D'autres approches visent à limiter les profits spéculatifs associés à l'augmentation de la valeur des terrains. Dans certaines villes de Colombie et de Porto Alegre, au Brésil, l'État achète des terrains pour des projets de logements sociaux et prend le contrôle de l'utilisation desdits terrains. La ville profite de la différence entre la valeur de vente de la parcelle et le prix qu'elle a payé pour le terrain.

Déploiement de mécanismes de microfinancement du logement. Les ménages à faible revenu éprouvent des difficultés à obtenir des prêts au taux du marché ou à épargner suffisamment d'argent pour améliorer leur logement. Les prêts hypothécaires sont limités aux personnes ayant des revenus stables et vérifiables. Pour remédier à cette situation, les institutions de microfinancement du logement proposent de petits prêts (généralement compris entre 550 et 5 000 USD) sans garantie, assortis d'une courte échéance. Parmi ces institutions, citons Mibanco au Pérou, la Fundación Hábitat y Vivienda au Mexique et le Kuyasa Fund en Afrique du Sud. Le microfinancement du logement est souvent inclus dans les programmes d'amélioration des quartiers. Par exemple, les petits projets d'infrastructure communautaire au Nicaragua sont financés par de petits prêts allant de 200 USD pour l'amélioration des logements à 300-1 500 USD pour les microentreprises.

v) Création de fonds d'épargne collective et de fonds communautaires. L'épargne collective est essentielle pour mettre les communautés pauvres en contact avec les institutions financières et pour financer l'amélioration des infrastructures et des logements. Dans des pays comme le Pakistan, l'Afrique du Sud et la Namibie, des ONG collectent l'épargne des commu-

nautés pour financer des infrastructures. Les groupes d'épargne encouragent le financement collectif de l'amélioration des logements et mobilisent les ressources des administrations nationales et des bailleurs de fonds étrangers. Parmi ces groupes, nous pouvons citer le Slum Dwellers International en Inde, le Cambodia Urban Poor Development Fund et le Baan Mankong en Thaïlande. La Coalition asiatique pour l'action collective accorde de petits dons en faveur des initiatives communautaires visant à améliorer les bidonvilles ou les établissements informels dans 19 pays. Les communautés définissent elles-mêmes leurs principales priorités et reçoivent un financement rapide qui leur permet de tirer parti des sources de financement complémentaires.

Il est important de reconnaître les programmes d'amélioration des quartiers comme un investissement prioritaire pour le progrès et le développement socio-économique qui permettent d'explorer diverses solutions fiscales qui vont au-delà du simple recouvrement des coûts. Ces programmes doivent mettre en place des mécanismes favorisant la viabilité financière tout en préservant le pouvoir d'achat des communautés marginalisées. Cela implique d'adopter des politiques foncières, d'encourager les initiatives d'épargne communautaire et d'impliquer activement les organisations locales afin d'adapter les solutions aux besoins locaux. Pour parvenir à la viabilité financière, il faut une combinaison stratégique de financements municipaux, de stratégies de subventions croisées et de contributions des bénéficiaires. En outre, une stratégie de financement bien équilibrée doit comprendre un mélange de prêts à court, moyen et long terme afin d'intégrer de manière transparente la construction, l'infrastructure et l'amélioration des moyens de subsistance.

Rôle du secteur privé

Le secteur privé a toujours joué un rôle dans la fourniture de logements pour les personnes à faibles revenus, car la demande de logements à prix abordable peut être une activité rentable. Cette tendance se poursuit aujourd'hui, puisque les grandes banques internationales recherchent des partenariats dans ce domaine et les entreprises accordent des crédits aux fournisseurs et mobilisent des capitaux grâce à l'émission d'obligations. Le financement basé sur le foncier est également devenu un mécanisme permettant d'attirer des promoteurs privés en tant que co-investisseurs dans des programmes d'amélioration des quartiers. Le regroupement des terres et le réaménagement foncier ont aussi été utilisés pour développer des lotissements à coût abordable pour les habitants à faibles revenus. Ces systèmes consistent à consolider les zones urbaines périphériques et à passer un contrat avec un promoteur privé pour vendre les terrains viabilisés tout en indemnisant les propriétaires initiaux en leur donnant des parcelles correspondant à leur part initiale.

Dans les villes d'Amérique latine, le secteur privé participe à l'amélioration des quartiers informels grâce à diverses initiatives telles que les partenariats public-privé, la microfinance et d'autres modèles pour le logement, les services de base et le développement des infrastructures. Ces initiatives visent à relever les défis auxquels sont confrontés les établissements humains informels et à améliorer les conditions de vie de leurs habitants.

Étude de cas no 13 : Investissement à impact (BNDES, Brésil)

Les investissements de la Banque brésilienne de développement économique et social (BNDES) concernent les opérations financières et sur les prêts accordés par la BNDES à divers secteurs et entreprises au Brésil. Ces investissements ont fait l'objet de recherches et d'analyses approfondies. Des études ont montré que les prêts octroyés par la BNDES ont un impact considérable sur les investissements des entreprises. Cet impact se manifeste par l'amplification des effets des flux de trésorerie sur les investissements et la réduction des contraintes financières auxquelles sont généralement confrontées les entreprises dans les pays en développement.

Par exemple, la BNDES accroît ses crédits de 1,1 milliard R\$ par l'intermédiaire du Fonds pour l'universalisation des services de télécommunication (FUST) afin d'élargir l'accès à la large bande au Brésil, en particulier dans les écoles, les zones rurales et les favelas. Cette initiative, en collaboration avec le ministère des Communications, vise à lutter contre l'exclusion numérique par le financement des projets qui permettent d'étendre la connectivité à l'Internet dans les régions peu couvertes. L'intervention comprend des opérations directes et indirectes, la BNDES jouant le rôle d'agent financier. La priorité donnée aux favelas s'inscrit dans le cadre d'une stratégie plus vaste visant à combler le fossé numérique, à réduire les inégalités et à fournir un accès à l'Internet aux communautés confrontées à l'exclusion conformément aux objectifs plus larges de développement socio-économique du pays.

Étude de cas no 14 : Moradigna (Brésil)

Moradigna est une initiative de logement à impact social menée au Brésil pour résoudre les problèmes de logement dans les établissements humains informels. Opérant sous la forme d'un organisme à but non lucratif, Moradigna se focalise sur la promotion de logements à prix abordable et des services sociaux pour les familles à faibles revenus. Le projet met l'accent sur des solutions durables en rénovant des maisons pour offrir des espaces de vie sûrs et confortables. Les travaux de rénovation, qui couvrent l'approvisionnement en matériel, la gestion et de la main-d'œuvre à coût abordable, se déroulent dans un délai de cinq jours ouvrables. Moradigna collabore étroitement avec les communautés bénéficiaires, en embauchant des travailleurs locaux et en favorisant la création d'emplois et de revenus. Moradigna a rénové plus de 800 maisons au profit de plus de deux mille personnes à São Paulo et dans la zone Est de Rio de Janeiro. Grâce à diverses ressources financières, notamment des dons, des campagnes de collecte de fonds et des collaborations avec des entreprises sociales et des organismes gouvernementaux, Moradigna s'impose comme un exemple d'entrepreneuriat social, car le projet ne se contente pas de réduire le déficit de logements, mais il promeut l'autonomisation économique et l'amélioration de la qualité de vie des résidents. Cette approche contribue à renforcer la capacité d'épargne des populations vulnérables et à réduire la dépendance à l'égard de la construction de logements informels dans des quartiers précaires.

Étude de cas no 15 : TerraNova (Brésil)

La démarche adoptée par le projet TerraNova repose sur la participation active du secteur privé à l'amélioration des établissements informels, notamment à travers une entreprise sociale innovante. Dans ce modèle, l'entreprise privée joue le rôle de coordonnatrice et de négociant. Elle pilote le processus de régularisation des établissements humains informels. Elle négocie notamment des rachats à prix réduit auprès des propriétaires fonciers privés sous-jacents, gère les procédures d'obtention de titre foncier et d'enregistrement pour les occupants des établissements et collabore avec les autorités municipales pour faciliter la mise en place d'infrastructures. En faisant appel au secteur privé, cette approche introduit un élément de financement foncier adapté, en élargissant le concept traditionnel de régularisation foncière adaptée. L'entreprise sociale joue le rôle de médiatrice et veille à la régularisation des habitations en facilitant les accords de rachat à un prix abordable, en s'occupant des procédures juridiques et en coordonnant avec les autorités la mise en place des infrastructures nécessaires. La stratégie financière et opérationnelle mise en œuvre par l'entreprise sociale privée reflète un modèle d'entreprise durable. L'entreprise permet aux résidents d'effectuer des paiements mensuels abordables sur une période donnée, ce qui garantit la faisabilité financière du processus de régularisation. Les résultats, attestés par les données de remboursement et de tarification au niveau des parcelles, montrent l'efficacité de cette approche menée par le secteur privé pour améliorer les conditions de vie dans les établissements humains informels.

Nouveaux défis. Des politiques curatives aux politiques préventives. Que peut-on faire ?

Politiques préventives : Terrains viabilisés

Dans de nombreux cas, l'amélioration des établissements informels peut s'avérer plus rentable que la réinstallation. Des études ont montré que l'amélioration peut générer des avantages économiques importants, y compris une augmentation de la valeur des propriétés, une amélioration de la santé et une réduction des taux de criminalité⁹. Toutefois, en raison des coûts élevés associés à l'amélioration, la plupart des pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire ne peuvent résoudre le problème des bidonvilles urbains que pour une proportion limitée de leur population. Même dans les villes relativement prospères des pays en développement, comme Rio de Janeiro, où l'on a mis l'accent sur l'amélioration des bidonvilles, la couverture reste insuffisante par rapport à l'ensemble de la population. Le problème fondamental réside dans le coût élevé de la rénovation rétroactive une fois que les bidonvilles se sont formés. Par conséquent, une stratégie efficace consiste à prévenir ou à réduire la formation d'établissements informels afin d'éviter des interventions ultérieures coûteuses (Ferguson et Navarrete, 2003). Cet aspect est d'autant plus important que les populations des bidonvilles urbains dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire devraient doubler au cours des 25 prochaines années. Il est par conséquent impératif de donner la priorité à la prévention de la formation des bidonvilles à différents niveaux des pays, notamment dans les villes et les États.

9 Se référer aux informations présentées dans la section intitulé : « Leçons tirées des programmes d'amélioration des quartiers en l'Amérique latine et dans les Caraïbes », où des concepts clés ont été mis en évidence et examinés en profondeur.

À cet égard, une enquête menée auprès de 400 experts politiques en Amérique latine a permis d'examiner la faisabilité d'un élargissement de l'utilisation des sols et des outils réglementaires. Les experts ont évalué diverses options politiques, le financement des infrastructures et l'aménagement de terrains viabilisés étant considérés comme les plus importants dans un contexte post-COVID-19. L'enquête a aussi fait ressortir l'importance de la définition de normes plus réalistes d'utilisation des terres. Des stratégies proactives de cette nature ont été mises en œuvre dans des villes brésiliennes et d'autres, notamment en Colombie, en Argentine, en Équateur et en Uruguay (Goytia, 2021).

Néanmoins, nombre de ces villes continuent de privilégier une approche curative, en recourant à diverses stratégies pour améliorer les établissements informels. Les études révèlent un défi de taille : les interventions d'amélioration à elles seules ne permettent pas de réduire efficacement l'informalité lorsque la capacité d'absorption du secteur formel est insuffisante en raison de l'environnement réglementaire en matière d'utilisation des terres. Par conséquent, l'efficacité de ces programmes, même dans les villes ayant bénéficié d'initiatives d'amélioration récentes, est souvent discutable, comme le montre la croissance informelle continue dans les années qui suivent l'exécution onéreuse de ces programmes d'amélioration.

Étude de cas no 16 : Projet d'expansion urbaine (León Sureste, Nicaragua)

Depuis 1998, la ville de León, au Nicaragua, met en œuvre un projet innovant d'expansion urbaine grâce à un capital initial fourni par la commune d'Utrecht. Cette initiative visait à aménager des parcelles viabilisées pour les familles à faibles revenus à prix abordable et avec des options de financement. La vente de ces parcelles permet de créer un fonds renouvelable qui est systématiquement réinvesti dans de nouveaux aménagements. Plus de 5 000 parcelles ont été aménagées, fournissant des terrains pour des projets sociaux et permettant de relocaliser des familles vivant dans des zones à haut risque. Cette approche a transformé León en une ville pratiquement exempte d'établissements informels. Le projet a également attiré des promoteurs privés pour la construction de logements sociaux, et la création de coopératives de logement a été encouragée. Des terrains ont été vendus à des promoteurs privés, ce qui a permis d'aménager 750 parcelles supplémentaires, et d'autres entités privées de la zone d'expansion ont tiré parti de l'infrastructure en place pour aménager 730 autres parcelles. Au total, 6 416 parcelles ont été aménagées en 15 ans, au profit de quelque 32 000 personnes dans une municipalité qui ne compte que 170 000 habitants. Le projet d'expansion urbaine démontre la faisabilité d'une stratégie à long terme, économiquement durable et portée par les municipalités pour prévenir la formation d'établissements informels. Il fournit des terrains accessibles aux familles à faibles revenus, favorise les partenariats avec le secteur privé pour une croissance urbaine planifiée et organisée, et crée des synergies avec les organismes en charge de la prestation des services de base (Casas et Torner, 2017).

Étude de cas no 17 : Trenque Lauquen (Buenos Aires, Argentine)

La municipalité de Trenque Lauquen à Buenos Aires a mis en œuvre en 2011 un instrument innovant de politique foncière connu sous le nom de réaménagement des parcelles avec une participation public-privé. Cette approche exige des propriétaires fonciers des zones périurbaines qu'ils partagent les coûts d'extension des infrastructures de mobilité et de service. En échange de l'abandon d'une partie de leur propriété pour le tracé des rues et des réseaux, les propriétaires reçoivent une parcelle urbanisée, dotée de services et d'un accès aux routes construites. Cet instrument facilite un partenariat public-privé. L'application de ce mécanisme Trenque Lauquen en 2011 a permis d'inciter les propriétaires fonciers à contribuer au financement des infrastructures nécessaires à l'expansion du périmètre urbain (Alcocer et coll., 2010).

Politiques préventives : Lutte contre le changement climatique, infrastructures vertes, efficacité énergétique et consommation d'eau.

Historiquement, les projets d'intégration socio-urbaine en Amérique latine ont souvent négligé la dimension environnementale en tant que composante essentielle des interventions territoriales. Cette négligence découle de la forte orientation de ces projets, plans et programmes vers la résolution des problèmes urgents liés aux besoins de base non satisfaits des populations cibles. S'il est vrai que la priorité donnée à ces besoins est valable, elle a parfois pour conséquence de laisser passer des possibilités d'intervention où les dimensions environnementales et socio-économiques pourraient entrer en synergie. Un exemple illustratif dans ce contexte est la mise en œuvre d'infrastructures basées sur la nature (IBN) dans le cadre de solutions basées sur la nature (SBN), dont la construction et l'entretien ont généralement un impact positif plus important sur le bien-être des populations et des économies locales que les infrastructures grises conventionnelles (Hardoy et coll., 2020; Kozak et coll., 2020; 2022). Cela souligne la pertinence de l'action climatique.

En résumé, l'action climatique peut être divisée en deux objectifs principaux. Premièrement, il s'agit de contribuer à l'atténuation, en s'attaquant aux causes profondes du changement climatique par la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou l'amélioration de leur capture au moyen de puits de carbone. Deuxièmement, l'accent est mis sur les stratégies d'adaptation, qui s'attaquent aux conséquences du changement climatique en réduisant les risques et en renforçant la résilience des communautés face au climat. La planification et la mise en œuvre de mesures d'action climatique dans les établissements informels d'Amérique latine doivent s'harmoniser avec les priorités de leurs habitants, y compris la création d'emplois durables et la promotion de l'inclusion. Les initiatives d'action climatique ne doivent pas être perçues comme des mesures supplémentaires à envisager uniquement après avoir résolu les problèmes socio-économiques existants, mais plutôt comme des moyens efficaces de répondre à ces problèmes; une voie vers la fourniture de services et l'aménagement d'environnements urbains offrant une bonne qualité de vie. La vulnérabilité au changement climatique dépend non seulement des conditions climatiques défavorables, mais aussi de la capacité de la société à anticiper les impacts connexes, à y faire face, à y résister et s'en relever. Étant donné que les établissements informels sont confrontés à des risques plus élevés que les villes formelles, les interventions

d'amélioration menées en collaboration avec les communautés peuvent conduire à une meilleure résilience future, facilitée par l'amélioration de la fonctionnalité des infrastructures et la formation des habitants.

Comme le montre le document intitulé : « Ecological Design : Strategies for the Vulnerable City » (Vera et coll., 2022), l'espace public joue un rôle fondamental en tant que plateforme d'action civique, d'échange et d'autonomisation. Associé à l'infrastructure verte, l'espace public devient un moyen d'améliorer la résilience sociale et environnementale des quartiers. Dans de nombreux cas, les habitants des établissements spontanés ou informels construisent et entretiennent leurs maisons, mais il y a souvent un manque d'initiatives pour construire des espaces publics ou assurer leur entretien en raison de leur caractère communautaire. Cela représente une possibilité pour des interventions qui, non seulement consolident ces espaces communs et améliorent leur utilisation, mais fournissent aussi des solutions basées sur l'infrastructure verte, qui sont plus résilientes que les approches traditionnelles.

Étude de cas no 18 : Études sur l'efficacité énergétique dans les quartiers vulnérables (CABA, Argentine)

Une étude récente examine les habitudes de consommation d'énergie de 38 ménages dans divers quartiers à faible revenu de la ville de Buenos Aires (CABA), en Argentine : Barrio Playón de Chacarita, Barrio 20 et Valparaíso. L'échantillon est réparti en deux groupes : le groupe A, qui comprend les maisons nouvellement construites en revêtement IVC avec accès au réseau de gaz ; et le groupe B, qui comprend les maisons autoconstruites dans les blocs de quartier sans accès formel aux services publics, dépendant des raccordements informels aux réseaux d'électricité et d'eau, et n'ayant pas accès au réseau de gaz naturel.

Conformément aux recherches antérieures, les résultats confirment principalement l'existence de sept services énergétiques essentiels – appelés « consommations clés » – qui représentent près de 80 % de la consommation d'énergie résidentielle des ménages de CABA. Ces services comprennent : la climatisation (chauffage et refroidissement), l'approvisionnement en eau chaude, la cuisson et la conservation des aliments (réfrigération)⁽¹⁰⁾. L'analyse souligne les possibilités de réductions substantielles, de l'ordre de 30 à 50 %, réalisables grâce à des mesures rentables. La mise en œuvre d'initiatives encourageant une utilisation rationnelle et efficace de l'énergie, en s'appuyant sur des programmes éducatifs (via les écoles, les médias, les infographies, etc.) et en facilitant l'accès des citoyens à des appareils à haut rendement énergétique est au cœur de cet effort (Goytia et coll., 2023).

L'étude préconise l'adoption généralisée des pompes à chaleur (climatisation avec technologie inverter pour le chauffage et le refroidissement) comme alternative viable aux chauffages électriques ou au gaz, promettant des réductions de la consommation électrique pour la climatisation par un facteur de 3 à 5. De même, le remplacement des équipements de production d'eau chaude sanitaire par de nouveaux appareils de classe d'efficacité A et des chauffe-eau à gaz par des chauffe-eau sans pilote (classe A) permet de réaliser des économies substantielles de l'ordre de 30 à 50 %. Dans le domaine de la cuisson, l'introduction de casseroles thermiques ou « marmites magiques » est identifiée comme une mesure transformatrice, capable de réduire la consommation liée à la cuisson de 40 à 60 %. Enfin, une initiative ciblée visant à remplacer les réfrigérateurs obsolètes par des modèles plus efficaces sur le plan énergétique pourrait entraîner des réductions supérieures à 50 %. La mise en œuvre des mesures identifiées pourrait effectivement ramener la consommation d'énergie des ménages de ces quartiers en dessous de 150 kWh/mois (ou 1 800 kWh/an), rendant ainsi une partie importante de leur consommation électrique éligible aux tarifs sociaux (Goytia et coll., 2023).

10 Dans les résidences ayant accès au gaz naturel via les réseaux, les principales consommations d'énergie sont attribuées au chauffage, à la production d'eau chaude et à la cuisson. Inversement, dans les zones sans accès au réseau de distribution de gaz naturel, la cuisson est la consommation prédominante, souvent dépendante du gaz en bouteille (gaz de pétrole liquéfié – GPL). Qui plus est, la consommation d'électricité pour la production d'eau chaude sanitaire, la climatisation, la réfrigération des aliments et des boissons, et l'éclairage est d'une importance secondaire.

Dans les différents groupes démographiques étudiés, il est évident que les services essentiels peuvent être maintenus avec 25 à 50 % d'énergie en moins. La promotion de ces changements dans l'utilisation de l'énergie s'avère avantageuse, non seulement en termes de réduction des coûts, mais aussi parce qu'elle permet aux ménages d'orienter des ressources vers d'autres besoins urgents, apportant ainsi une valeur ajoutée substantielle aux familles à faibles revenus. Parallèlement, le gouvernement bénéficie d'une réduction des dépenses liées aux subventions à l'énergie résidentielle (Goytia et coll., 2023).

Compte tenu de la politique de subvention en vigueur (au moment de la réalisation de cette étude), qui décourage involontairement l'adoption de mesures d'efficacité énergétique, il est urgent de formuler des politiques qui encouragent activement et, dans certains cas, incitent même à prendre des initiatives en matière d'efficacité.

Étude de cas no 19 : Morar Carioca Verde (Rio de Janeiro, Brésil)

Morar Carioca Verde est une initiative novatrice de développement urbain menée à Rio de Janeiro, en particulier dans les collines de Babilônia et Chapéu Mangueira. Ce projet pilote, qui s'inscrit dans le cadre plus large du programme Morar Carioca, se distingue par son approche innovante des besoins en matière de logement et des préoccupations environnementales dans les favelas. L'initiative fait de la durabilité un principe fondamental, comme en témoigne son alignement sur le programme de labellisation Casa Azul. Plutôt que de se contenter de fournir des logements, l'initiative Morar Carioca Verde se focalise sur des interventions durables, en introduisant des éléments novateurs tels que l'incitation à la collecte des déchets par des réductions sur les factures d'électricité. Cela témoigne d'un engagement à favoriser la sensibilisation à l'environnement au sein de la communauté.

Le projet met l'accent sur la collaboration multidisciplinaire, impliquant divers services municipaux et Caixa Econômica Federal. Le label Casa Azul de Caixa joue un rôle essentiel, en accordant des subventions techniques pour les logements durables et en certifiant les bâtiments. L'engagement social est un aspect fondamental, l'accent étant mis sur la réduction des conflits et la prise en compte des besoins de la communauté. L'initiative Morar Carioca Verde a réussi à améliorer la qualité urbaine et à intégrer des pratiques durables dans la construction, la gestion des déchets et les espaces publics. L'éclairage public à LED, le chauffage solaire de l'eau, la réutilisation de l'eau de pluie et le soutien à l'agriculture urbaine figurent parmi les caractéristiques durables du projet. Le concept de durabilité économique et environnementale de l'initiative est centré sur la communauté, influençant la vie quotidienne et la gestion de l'espace public.

Conçue à l'origine comme un projet pilote, l'initiative Morar Carioca Verde est devenue une diffuseuse de pratiques durables. Elle contribue au programme d'urbanisation plus large de Rio de Janeiro, Morar Carioca, qui vise à promouvoir l'inclusion sociale grâce à une planification urbaine globale pour toutes les favelas de la ville. Le succès du programme Morar Carioca Verde le positionne comme un précurseur, établissant de nouvelles normes pour les futures interventions urbaines dans des contextes similaires.

Étude de cas no 20 : Barrio Moravia (Medellín, Colombie)

Moravia, initialement établie comme une colonie dans un endroit stratégique de la zone d'extraction du lit du fleuve Medellín, a été confrontée à d'importants défis socio-environnementaux. Dans les années 1970, elle est devenue une décharge municipale, attirant des familles déplacées par le conflit armé ou attirées par l'essor économique de Medellín, qui s'appuient sur le recyclage des déchets pour leur subsistance. En 2004, les données du recensement ont révélé que la population de Moravia résidait sur 10 hectares de terrain, au sommet d'une montagne de 35 mètres de haut contenant 1,5 million de tonnes de déchets. Le terrain instable, les pentes abruptes, les constructions fragiles et la présence de déchets industriels et domestiques présentaient de graves risques pour la santé.

C'est pourquoi le « Projet d'intervention globale à Moravia et dans sa zone d'influence » a été lancé. Déclaré d'intérêt public en 2006, il a adopté une stratégie multiforme qui aborde les aspects sociaux, paysagers, environnementaux, éducatifs et liés au genre. La dimension sociale visait à améliorer la qualité de vie des utilisateurs, à reconstruire les liens communautaires et à renforcer l'identité. La composante portant sur le paysage a porté essentiellement sur la récupération de Morro de Moravia, en le transformant en un point de repère culturel et pittoresque grâce à la flore locale et au recyclage. Le volet environnemental impliquait la restauration naturelle par le truchement d'interventions durables, notamment la biorestauration, les phytotechnologies, les bandes tampons et les zones humides. La dimension éducative vise à inculquer des valeurs, à promouvoir l'égalité, à encourager la participation et à mener des activités de sensibilisation à l'environnement en organisant des ateliers.

La conception environnementale de Moravia a respecté les principes urbains sensibles à l'eau, équilibrant les ressources en eau grâce à des technologies peu coûteuses basées sur les écosystèmes. Le système de gestion de l'eau comprend des bandes tampons pour le prétraitement des eaux de ruissellement et des zones humides pour le traitement des lixiviats. Sur le plan social, le projet a favorisé l'engagement de la communauté autour de jardins communautaires, ce qui a permis de promouvoir l'autonomisation, l'identité territoriale et la cohésion sociale parmi les résidents. La transformation de Moravia illustre une approche globale de l'intervention urbaine, prenant en compte les dimensions environnementales, sociales et économiques pour créer une communauté durable et résiliente.

Bibliographie

- Abramo, P. (2009). Favela e Mercado Informal: A nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. IPPUR - Universidade Federal do Rio de Janeiro. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5297407/mod_folder/content/0/ABRAMO%2C%20P.%20Favela%20e%20Mercado%20Informal.pdf
- Acevedo, P., Vera, F., Zambrano-Barragán, P., Poskus, M. A., Alonso García, L., Azcona, G., Babio, G., Bazzucchi, F., Bettencourt, L. M. A., Beukes, A., Bhatt, A., Duharte, J. P., Fortuny, G., Fraser, A., Gaarder, M. M., Iruretagoyena, M., Izquierdo, L., Kallergis, A., Larson, K., Wainer, L. S. (2021). Informando lo informal: estrategias para generar información en asentamientos precarios. Banque interaméricaine de développement.
- Alcocer, M., Cohen, M. X., Oliveira, C. B., Santos, B. A., Alvarado, N., Palenque, P., Rojas, E., Larangeira, A., Ruiz, V., Cibils, V. F., Couriel, J., França, E., Smolka, M., Burgos, R., Brakarz, J., Fandiño, S., Pegoraro, D. B., Romo, M., Dávila, H., Abizanda, B. (2010). Construir ciudades: Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana. Banque interaméricaine de développement. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Construir-ciudades-Mejoramiento-de-barrios-y-calidad-de-vida-urbana.pdf>
- Aydet, S. A. (2015). Programa de Manejo Urbano Ambiental Sostenible de la Cuenca del Río Reconquista. Programa AR-L1121, Préstamo 3256/OCAR.
- Baker, J. L. (2012). Climate Change, disaster risk, and the urban poor: Cities building resilience for a changing world. World Bank Publications. https://www.unclearn.org/wp-content/uploads/library/wb28062016_climate_change_disaster_risk_and_the_urban_poor.pdf
- BNDES. (2023). BNDES amplia em R\$ 1,1 bi crédito para acesso à banda larga; foco são escolas, favelas e áreas rurais. Banco Nacional do Desenvolvimento. <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-amplia-em-rs-1,1-bi-credito-para-acesso-a-banda-larga-foco-sao-escolas-favelas-e-areas-rurais>
- Brakarz, J. (2008). Logros y desafíos de los Programas de Mejoramiento de Barrios: Lecciones a partir de la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo. Taller Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) “Análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques”.
- Brakarz, J., Rojas, E., et Greene, M. (2002). Ciudades para todos: La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Ciudades-para-todos-La-experiencia-reciente-en-programas-de-mejoramiento-de-barrios.pdf>
- Buchholz, K. (2020). How has the world's urban population changed from 1950 to today? World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2020/11/global-continent-urban-population-urbanisation-percent/>
- Casas, M. P., et Torner, F. M. (2017). Prevención de asentamientos informales a través políticas de expansión urbana de lotificación con servicios para familias de bajos ingresos. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/prevencion-asentamientos-informales-traves-politicas-expansion-urbana>
- Casullo, C. (2022). PROMEBA IV - Programa de Mejoramiento de Barrios. Préstamo BID 3458 OC/AR. IADB. Informe de Evaluación Final.
- Childress, M., Carter, S., et Barki, E. (2021). Fit-for-purpose, private-sector led land regularization and financing of informal settlements in Brazil. Land, 10(8), 797. <https://doi.org/10.3390/land10080797>
- Cuenin, F. (2009). El aporte del análisis económico al diseño, seguimiento y evaluación de proyectos de mejoramiento de barrios. Banque interaméricaine de développement. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-aporte-del-analisis-economico-al-diseño-seguimiento-y-evaluación-de-proyectos-de-mejoramiento-de-barrios.pdf>

- Daude, C., Fajardo, G., Brassiolo, P., Estrada, R., Goytía, C., Sanguinetti, P., Álvarez, F., et Vargas, J. (2017). RED 2017. Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090>
- de Barros Merola, E. (2023, junio 13). Programa Bairro Maravilha está presente em 97 localidades das zonas Norte e Oeste. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - prefeitura.rio. <https://prefeitura.rio/infraestrutura/programa-bairro-maravilha-esta-presente-em-97-localidades-das-zonas-norte-e-oeste/>
- EDU, Universidad EAFIT, de Desarrollo, A. F., et de Medellín, A. (2015). Medellín. Modelo de transformación urbana. https://issuu.com/urbameafit/docs/medell__n_modelo_de_transformaci__n
- Ferguson, B., et Navarrete, J. (2003). A financial framework for reducing slums: lessons from experience in Latin America. *Environment and urbanization*, 15(2), 201–215. <https://doi.org/10.1630/095624703101286646>
- Fernandes, E. (2011). Regularization of informal settlements in Latin America. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/policy-focus-reports/regularization-informal-settlements-in-latin-america>
- Freire, M. E. (2013). Slum Upgrading. En R. W. Bahl, J. F. Linn, et D. L. Wetzel (Eds.), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries* (pp. 367–392). Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/financing-metropolitan-governments-developing-full_0.pdf
- GCBA. (2023). El Patio Gastronómico y la Vivera Orgánica aumentan el potencial del Barrio Rodrigo Bueno. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. <https://buenosaires.gob.ar/noticias/el-patio-gastronomico-y-la-vivera-organica-aumentan-el-potencial-del-barrio-rodri-go-bueno>
- Goytia, C. (2021, marzo 18). Learning from Latin America's informal settlements and urban policies. *Urbanet*. <https://www.urbanet.info/learning-from-latin-americas-informal-settlements-and-urban-policies/>
- Goytia, C. (2022) Goytia, C., Cristini, M., Bermúdez, G., Dorna, G., Berro, F., Di Fonzo, M., et Sánchez, B. (2016-2017). Encuesta Actividad Económica en el Barrio 31. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Goytia, C., Heikkilä, E. and Pasquini, R. (2022) Do land use regulations help give rise to informal settlements? Evidence from Buenos Aires, *Land Use Policy*, Volume 125, 2023, 106484, ISSN 0264-8377, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106484>.
- Goytia, C., Gertner, G., Zavalía, R., Darhanpé, H. B., Gil, S., Estrik, A., et Aguirre, A. (2023). Programa de Integración Socio-Urbana: Barrio 20, y Barrio Fraga de la Ciudad de Buenos Aires. Proyecto de Fortalecimiento del Observatorio de Vivienda de la CABA. Estudio de eficiencia energética y del agua. Informe Final.
- GPRH. (2022). El costo y la asequibilidad de las soluciones de vivienda en América Latina y el Caribe ¿Es posible hacer más con menos? Análisis para México, Brasil, Colombia, Chile, Argentina, Perú, Ecuador, Panamá, Paraguay, Guatemala y República Dominicana. World Bank Publications. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099808304282219845/pdf/IDU059c3b-27b0eff8040c40b5320b7c4c151513b.pdf>
- IBGE. (s/f). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Recuperado el 5 de febrero de 2024, de <https://www.ibge.gov.br/>
- Imparato, I., et Ruster, J. (2003). Slum Upgrading and Participation Lessons from Latin America. <http://documents.worldbank.org/curated/en/277391468765324276/Slum-upgrading-and-participation-lessons-from-Latin-America>

- Libertun de Duren, N. R., et Osorio Rivas, R. (2020). Bairro : Ten Years Later. Banque interamericana de développement.
- Magalhães, F., Restrepo, P., Lonardoni, F., et Moris, R. (2016). Slum upgrading and housing in Latin America. Banque interamericana de développement. <https://doi.org/10.18235/0000402>
- MINVU. (2019, agosto 21). Catastro Nacional de Campamentos. Catastro Nacional de Campamentos. <https://storymaps.arcgis.com/stories/dfe1fe1afd334ec790f879e736a5af5e>
- Moradigna. (2018, diciembre 18). Moradigna. <https://moradigna.com.br/>
- Moreno, A. B., Kawasaki, W., Lopez, I. G., Bullon-Cassis, L., et Mwamati, D. (2017). Policy Paper 10: Housing Policies. Habitat III, 34.
- Prefeitura Municipal de Curitiba (s/f). BAIRRO NOVO DA CAXIMBA. Curitiba. Recuperado el 8 de febrero de 2024, de <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/especiais/bairro-novo-do-caximba/19>
- Reese, E., Rodríguez, S., et Barchi, M. (2024). Lecciones de programas de mejoramiento de barrios de la región. En Programa de Mejoramiento de Barrios de Uruguay (UR-L1188). Banque interamericana de développement.
- RENABAP. (s/f). Registro Nacional de Barrios Populares. Observatorio de Barrios Populares. Recuperado el 5 de febrero de 2024, de <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/0a127285-4dd0-43b2-b7b2-98390bfd567f/page/klATC>
- Sachs, J., Earthscan, et PNUD. (2005). Investing in development : a practical plan to achieve the Millennium Development Goals. Earthscan. <https://digitallibrary.un.org/record/564468#record-files-collapse-header>
- Sandoval, V., et Sarmiento, J. P. (2018). Una mirada desde la gobernanza del riesgo y la resiliencia urbana en América Latina y el Caribe: Los asentamientos informales en la Nueva Agenda Urbana. REDER, 2(1), 38–52. <https://doi.org/10.55467/reder.v2i1.10>
- Sebastián, A. R. (2016). Proyecto piloto de carácter multidisciplinar para el desarrollo sostenible en favelas (Río de Janeiro, Brasil). Ciudades para un Futuro más Sostenible. <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu14/bp0035.html>
- Terranova - Land Settlements. (s/f). Com.br. Recuperado el 5 de febrero de 2024, de <https://grupoterranova.com.br/en/>
- Vasquez, C., et Lince, M. (2023). Impacto de los programas de mejoramiento de vivienda por autoconstrucción: evidencia para barrios populares de Argentina. Banque interamericana de développement.
- Vera, F., Doherty-Bigara, J., Patiño, S., et Sordi, J. (2022). Ecological Design: Strategies for the Vulnerable City: Urban green infrastructures and Public Space in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0004388>
- Vera, F., Toro, F., Mashini, D., Barrios, D., Santos, M. Á., Cabannes, Y., Davis, D. E., Keil, R., Macdonald, S., Lefèvre, C., Smolka, M., Maleronka, C., Sassen, S., Schechtner, K., Alcayaga, S., Devine, S., Jordán, R., Cruz, N. F. da, Burdett, R., ... Carvalho, G. (2024). Lo metropolitano: escala, complejidad y gobernanza (F. Toro, D. Mashini, et F. Vera, Eds.). Banque interamericana de développement. <https://doi.org/10.18235/0005504>
- Wainer, L. S. (2022). Foro de Vivienda 2022: soluciones resilientes para la reducción del déficit habitacional en América Latina y el Caribe. Banque interamericana de développement. <https://doi.org/10.18235/0004465>





Urban and Municipal Development Fund
African Development Bank
CCIA Building | Avenue Jean Paul II, Plateau 01
Box 01 1387 | Abidjan, Côte d'Ivoire

www.afdb.org
umdf@afdb.org



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP



Visit our webpage