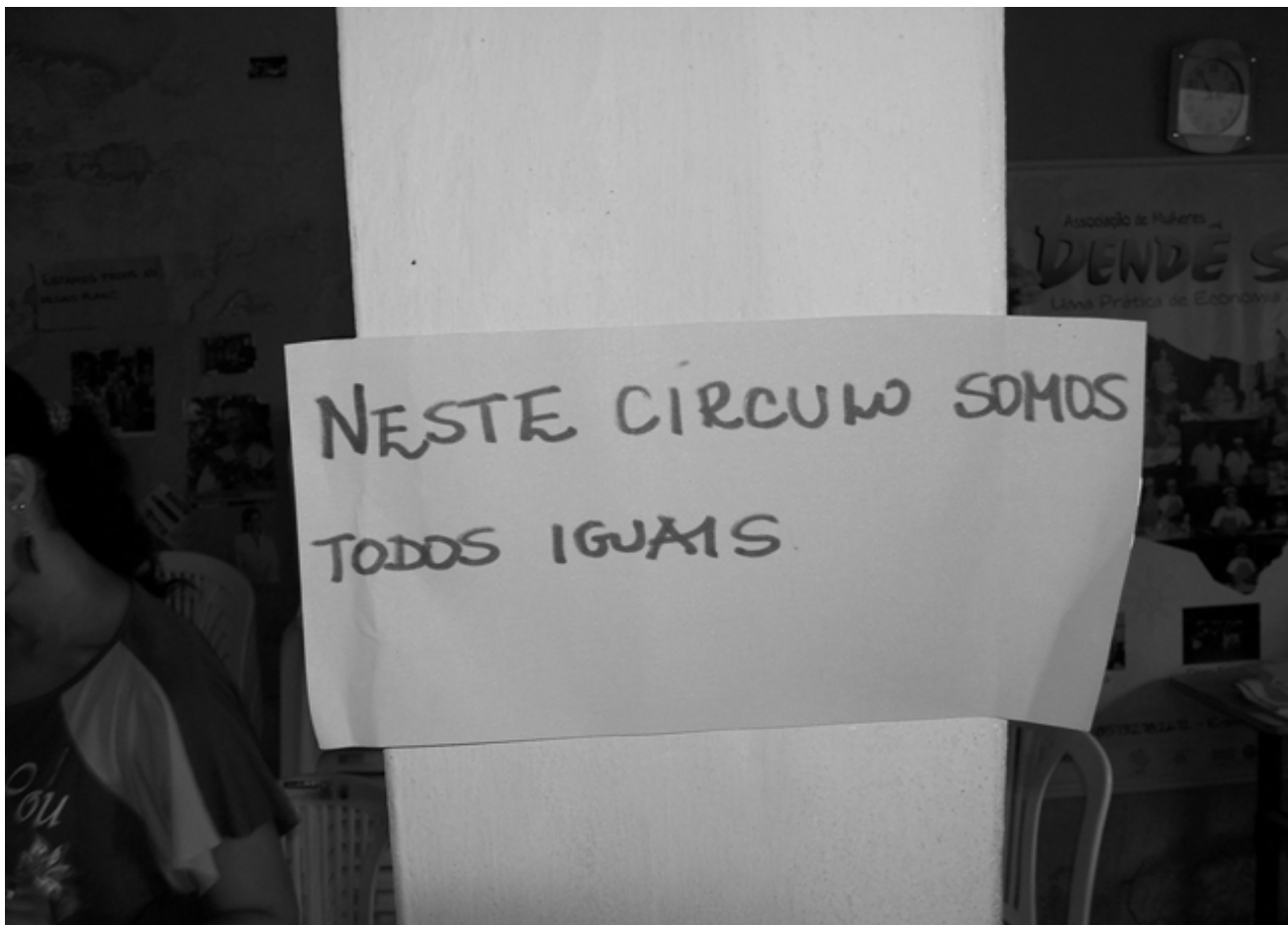


# Programmes échanges et partenariats

Carnet de route



Bienvenu dans le  
nouveau monde

Fortaleza - Ceará - Brésil

Benoît Guichard

Échanges et Partenariats /  
Association Alternative  
Terrazul

Session Avril 2008



## Edito

Vivre à Fortaleza oblige à réfléchir à sa manière d'être et de penser. On pourrait la résumer ainsi: C'est une ville située au bord de la mer, inondée de soleil et rafraîchie par le vent de l'atlantique. Mais le vent ne traverse pas librement la ville, il est bloqué par les montagnes d'immeubles des classes aisées, qui pousse comme des champignons (même sur les dunes...).

On croise d'innombrable 4x4 aux vitres teintés, qui déboulent sur les autoroutes urbaines découpant la ville. On croise aussi les enfants des rues et les recycleurs de déchets (catadores de lixo). Ils nous rappellent que Fortaleza ne se limite pas à son côté touristique, capitale brésilienne du « tourisme » sexuelle, attirant par charters des touristes européens et brésiliens. En avançant dans l'intérieur de la ville, le panorama change, les immeubles se raréfient et on commence à croiser d'autres visages, d'autres manières de vivre. Deux mondes se côtoient sans se voir, ou se voient sans se côtoyer.

A l'écoute des médias, la réalité est quelque peu différente. Le pays est en croissance et la sacro-sainte classe moyenne s'agrandit toujours plus! Qui dit classe moyenne dit consommation. La télévision sur-expose la vente de téléphones, d'ordinateurs, de biens mobiliers... ou de voitures!! Et le tout à crédit!!

Certes, les quartiers populaires reçoivent progressivement de l'eau, de l'électricité. Certains plans de relogement existent et quelques politiques publiques visent aussi les quartiers, les jeunes ou l'éducation. On est cependant loin de politiques capables d'englober toute la population.

*Tout cela, rend l'inégalité plus criante et peut-être plus écoeurante.*

La logique dominante dans les quartiers est d'attendre la charité de l'Etat. Les populations restent donc dans la survie quotidienne, sans

développer le quartier (économiquement, culturellement ou socialement).

C'est ce constat qui pousse une minorité à se prendre en main et à créer des alternatives. Des groupes locaux décident donc de créer les conditions de leur propre dynamisme par l'économie solidaire et sociale. Les ONG trouvent aussi leur place en servant "d'aide technique", en mettant leur compétence pour aider à l'organisation des projets ou pour former les populations (sur l'agriculture urbaine, la comptabilité, la formation, l'auto-gestion, etc).

Le chemin est difficile et demande de l'abnégation. Mais les expériences se multiplient, ce qui est une des conditions importantes pérenniser le mouvement, pour qu'il soit plus qu'un simple complément de revenu.

Vivre à Fortaleza vous change, vous dégoûte parfois, tout en vous donnant espoir et l'envie de transformer les choses au niveau local. En changeant son regard là-bas, on le change aussi ici. Les distances sont à la fois courtes et énormes. Des deux sociétés, une à une histoire de lutte ayant obligé à partager une partie des richesses, à créer des politiques publiques plus englobantes. L'autre construit ces propres luttes et ces pratiques et tente de renverser le cours de son histoire.

## Sommaire

Edito.....	3
Entretien à mi-parcours.....	5
... L'économie solidaire ou quand l'alternative se met en place .....	6
L'association alternative Terrazul.....	6
Atelier de "consommation durable" à Rosalina.....	8
Deuxième rencontre du réseau brésilien des AGENDA 21 locaux de l'Etat du Ceará.....	10
Le Budget Participatif à Fortaleza.....	13
L'économie solidaire ou la nouvelle politique publique – 1.....	16
L'économie solidaire ou la nouvelle politique publique – 2.....	17
L'économie solidaire ou la nouvelle politique publique – 3.....	19
A quoi sert la monnaie sociale ?.....	22
Rencontre avec l'Institut Terramar.....	24
... La question du logement .....	26
La question du logement (1) : Le modèle brésilien de répartition territoriale.....	26
La question du logement (2) : un droit en avance.....	28
La question du logement (3) : l'occupation et la régularisation foncière .....	29
La question du logement (4) : le plan directeur.....	31
La question du logement (5) : le Cearah Periferia et le programme Cidade de Todos.....	32
La question du logement (6) : Le logement comme future grande avancée sociale ?.....	35

## **Entretien à mi-parcours...**

**Te voilà de retour après ta première partie de mission, quel est le bilan à mi-parcours ?**

Mon bilan à mi-parcours est positif. J'ai réussi à apprendre beaucoup. J'ai rejoint l'Association Alternative Terrazul à Fortaleza. Elle travaille dans l'éducation à l'environnement, avec une orientation socialiste et anticapitaliste. Lors de ma période à Fortaleza, l'ONG travaillait sur la consommation consciente, auprès de différentes communautés de la ville. Cela m'a permis de voir l'organisation de certains groupes de quartier, principalement les associations de femmes, et de comprendre une partie des enjeux du travail politique dans les quartiers. Par le travail commun sur la prise de conscience, on lutte plus efficacement pour le développement des quartiers.

Pour aller plus loin, je suis aller rencontrer d'autres structures, d'autres mouvements et d'autres situations, j'ai essayé de me rapprocher de la réalité. Il y a un peu de frustration aussi, celle d'être parfois resté trop en observateur.

**Comment envisages-tu la deuxième partie de mission ?**

Avec impatience. Il me tarde d'être à Belém pour le Forum Social Mondial. J'ai envie de me retrouver au coeur de l'organisation du plus grand événement de la société civile. Qui plus est en Amazonie, dans un monde tout aussi différent que le Nordeste!

Il y aura deux parties importantes: la première va concerner l'appui au comité d'organisation, et la deuxième va concerner le travail en lien avec les organisations en France, pour servir de relai, de point de liaison. Tout un programme! J'aime jouer ce rôle, cela permet de rencontrer des situations nouvelles, d'apprendre en permanence. Et puis cela fait écho à ce que j'ai déjà réalisé, notamment à Lisbonne pour le sommet alternative Afrique-Europe... mais cette fois en beaucoup plus grand!

**Au-delà de ta mission, aurais-tu des commentaires à nous faire partager sur ta vie dans la société brésilienne par exemple ?**

Il y aurait beaucoup de chose à dire. Il y le particularisme de la région qui est très marquant. Les nordestinos ont un véritable amour pour leur terre. Ils l'ont développé notamment par le fait d'être toujours restée à la marge des grandes économies du pays, en ayant été la réserve de mains d'oeuvre du pays. Elle est donc marquée par un rapport de défiance par rapport à l'extérieur. Ce rapport existe toujours, notamment à cause des achats de terre par des entreprises étrangères. Il y a aussi le développement du tourisme de masse ou l'esclavage moderne du « tourisme » sexuel.

La culture Nordeste est aussi passionnante, puisqu'elle est à la croisée une histoire complexe. En vrac, il y a la culture des côtières, la culture du sertão (zone semi-aride), la culture de la ville, la culture de l'exode rural pour Fortaleza ou de l'émigration vers les grandes villes du sud du Brésil. On peut aussi noter l'importance des religions et des différentes églises et leurs influences. C'est aussi une région métissée avec une majorité d'indiens, mais aussi des descendants d'africains qui avaient formé certains quilombos (village d'esclave en fuite). Dans les terres, on retrouve la culture du vacher, celle du latifundiaire, ou encore celle du cangaceiro (mi-bandit de grands chemins, mi-Robin des Bois), etc.

Bref, il aurait fallu que je reste plus longtemps pour comprendre profondément l'imaginaire collectif.

## ... L'économie solidaire ou quand l'alternative se met en place ...

### **L'association alternative Terrazul**

23 mai 2008

*Voici un premier tour d'horizon de l'histoire et de certaines des activités de Terrazul.*

#### **L'historique :**

L'association alternative Terrazul est une association socioenvironnementale brésilienne située à Fortaleza, dans l'Etat du Ceará. L'institut Terrazul fut fondée en 1999, sous l'impulsion de plusieurs membres de la Central Única dos Trabalhadores (plus grande centrale syndicale d'Amérique du Sud) qui travaillaient sur les questions d'environnement et de santé à la CUT, et d'écologistes. Ils cherchaient alors à rapprocher les mouvements sociaux et environnementaux pour mener des projets, des programmes et des campagnes, destinés à la société et aux mouvements sociaux, pour contribuer à la réflexion sur notre futur en tant que citoyen et en tant qu'espèce habitant sur la terre, en cherchant à amplifier le débat sur les problèmes environnementaux, en les liant à ses causes économiques et politiques et pour renforcer la lutte pour une vie digne, pour un futur sain et un à nouveau modèle de civilisation qui respecte la diversité ethnique, culturelle, et biologique de chaque individu et de chaque société."

Terrazul se situe donc dans le courant écosocialiste brésilien qui lutte pour un socialisme alternatif lié à la défense de l'environnement et basé sur la conception que le mode de production capitaliste et l'organisation de la société qui en découlent sont préjudiciables à l'homme et la nature. Ils détruisent les équilibres naturels avec des conséquences catastrophiques pour l'humanité. L'écosocialisme remet

donc en cause la logique productiviste basée sur le court terme et la destruction. Il propose un système socialiste égalitaire et internationale (par l'interdépendance des crises environnementales), avec un mode de production compatible avec la nature. Il s'est développé au Brésil avec le mouvement des Seringueiros de Chico Mendes, défenseur de l'Amazonie et des communautés qui l'exploitent sans la dégrader.

#### **Les activités**

Terrazul intervient sur plusieurs champs, comme la santé, la citoyenneté, l'agenda 21, la jeunesse, la consommation durable, l'économie solidaire et l'écologie. Elle cherche à former des transformateurs sociaux, en s'appuyant sur des pratiques pédagogiques cherchant à stimuler la réflexion sur les causes et les conséquences de mode de consommation. L'éducation est pris comme facteur de transformation sociale.

Terrazul est dirigée par un directoire divisé en un directoire technique, administratif et financier et d'une présidence. L'équipe est composée de personnes contractées sur projet, de bénévoles et militants, mariant souvent étude et militantisme à Terrazul et dans d'autres plateformes. La base active de l'association est donc dans son ensemble très jeune. Le travail est aussi soutenu par un conseil consultatif, un conseil fiscal ainsi que par des adhérents se réunissant lors d'une assemblée semestrielle.

Depuis 1999, Terrazul a participé et a développé de nombreux projets que l'on peut retrouvé sur le site dans l'historique de Terrazul, démontrant une activité importante de l'association, ainsi que la vitalité des mouvement sociaux Brésiliens. Une des volontés marquées est la création ou la participation à de nombreux réseaux.

#### **Les projets**

Terrazul mène actuellement plusieurs projets, dont les trois premiers sont structurels pour l'association.

**-la consommation durable :** Terrazul participe à la "Liga de Consumidores e Consumidoras Conscientes do Ceará" et s'inscrit dans

les mouvements d'économie solidaire. Elle mène des réflexions avec une dizaine de communautés de Fortaleza, notamment sur les produits nécessaires et inutiles, sur les biens publics, sur la planification des dépenses familiales, sur le mode de production capitaliste pour tenter d'impulser des modes différents de consommation et avec l'idée à moyen terme de développer une coopérative inter-communautaire pour l'alimentation. Une des méthodes utilisées est l'organisation d'ateliers participatifs avec des représentants des communautés pour développer une réflexion collective. Terrazul joue un rôle de facilitateur avec pour but rendre autonome les collectifs créés.

**-le projet du quartier de Rosalina** : Le quartier de Rosalina (plus de 6000 habitants) est une Favela créée suite à des occupations de terrains dans les années 90 et marquée par l'insalubrité, le manque d'accès aux biens vitaux (comme l'eau), le chômage, la violence ou la drogue. La mairie de Fortaleza a entamé la construction de logement pour reloger toutes les familles et le futur quartier doit être doté d'un centre de soin, de petits commerces, d'une école nouvelle, équipement neuf pour permettre de développer le quartier avec les habitants et de manière locale et durable. Avec cette dernière, Terrazul travaillent en appui aux communautés du quartier (personnes âgées, jeunes, femmes...) pour accompagner le relogement d'un développement durable du quartier dans le cadre d'un agenda 21 local, débattu et décidé par les habitants. Un des points d'ancrage de l'organisation de Rosalina est la coopérative de femme travaillant dans la couture. Des opérations diverses sont menées, des ateliers (comme pour la consommation), des opérations de santé publique (actions de prévention contre la dengue), ou bien encore des débats autour du relogement. voir le documentaire de Sophie Guérin d'alternatives sur Rosalina :

**-Le programme "Genre, Production et Nature"** : il a été lancé en 2000 en lien avec le Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Marco, l'ONG Alternativas (Canada) et Terrazul, dans le Município de Marco. Le but étant d'orienter la production de Cajou vers une production

durable et d'organiser une coopérative et de développer une fabrique de "doce" de cajou par 30 femmes de 10 communautés de Marco.

**-la Juventude Alternativa de Terrazul** (Jeunesse Alternative Terrazul) : c'est une structure autonome qui regroupe 15 jeunes de Fortaleza présents dans différents mouvements jeunes de Fortaleza. Elle participe à de nombreux conseils de la jeunesse, comme le conseil municipal jeune (conseil consultatif et délibératif composé pour moitié par des membres de la société civile et pour autre moitié de conseillers municipaux)



**-la participation à différents réseaux au Brésil et dans le monde.** Terrazul est donc multiforme et ses activités diverses. Ses membres sont par ailleurs militants d'organisations politiques ou présents dans les instances jeunes municipales, de la région ou du gouvernement.

## **Atelier de "consommation durable" à Rosalina.**

23 mai 2008

*Vendredi 16 mai à 8 heure du matin, une douzaine de personnes avaient rendez-vous dans la coopérative de couture de Rosalina pour un atelier sur la consommation durable. Rosalina est une des favelas de Fortaleza, dont les habitants vont connaître un relogement, accompagné par un agenda 21 local visant à développer le quartier. Depuis plusieurs années, Terrazul travaille avec la communauté.*



### **"oficina : Fomento de consumo sustentavel"**

Cet atelier organisé en deux matinées, entre dans le cadre plus globale d'un programme mené par Terrazul avec le soutien de la mairie (prefeitura) de Fortaleza. Des ateliers vont en effet avoir lieu dans différentes communautés de Fortaleza. Ces ateliers vont déboucher sur le lancement de la "campagne des consommateurs conscients", pour se

terminer par une rencontre de plus de 400 "consommateurs conscients" en novembre.

L'atelier est composé essentiellement de mère de famille (travaillant pour partie dans la coopérative) et de jeunes filles pour certaines membres des organisations jeunes du quartier. Le manque de présence d'homme est du, en partie, à un problème de déséquilibre homme-femme atteignant des taux impressionnant (jusqu'à 30/70 dans les favelas) et pour lequel je n'ai pas encore trouvé d'explication, c'est comme cela dans tout le nordeste...

Après une présentation du projet, l'atelier s'organise autour de l'édification de principes communs devant accompagner son déroulement. Le point central de cette première demi-journée est la création de la rose des savoirs, constituée de 5 pétales : l'économie solidaire, l'environnement, la consommation, la consommation durable, et le mode de production capitaliste. le but étant de réfléchir par groupe sur ces thèmes et de partager ses connaissances. Les réponses données mettent toutes en avant la nécessité de protéger la nature qui est notre propre environnement, parlent toutes de la nécessité de consommer sans détruire l'environnement et en développant la communauté. Plus généralement toutes les personnes présentes étaient déjà au fait des logiques touchant à leur vie et à leur environnement. L'atelier continue ensuite sur les biens nécessaires, inutiles, ou que l'on peut substituer. deux réponses sont majoritaires, une maison et la nature. La rencontre se termine par la diffusion d'un film "consumo grande loucura" sur les alternatives possibles dans la production et la consommation.

La première matinée a permis de mutualiser les connaissances de chacun et de créer une réflexion commune sur les alternatives à développer et de nouvelles à engager.

La seconde matinée débute par la diffusion de "l'île aux fleurs", là encore pour faire prendre conscience de l'inégalité du système et de la nécessité d'y répondre, de travailler pour trouver des alternatives. Le film est de 1989, mais fait encore écho aujourd'hui à certaines



situations de pauvreté extrême. Une grande partie de la matinée est destinée à travailler sur la planification budgétaire familiale d'une famille type de Rosalina, ou comment organiser au mieux ses revenus et dépenses, les jeunes arrivent à économiser un peu, les mères de famille, non. La conséquence principale est de voir que le poste budgétaire principale est l'alimentation, souvent pour moitié du budget total. cet atelier est là aussi pour prendre conscience du coût et de l'importance de l'alimentation. L'idée à moyen terme est de commencer à penser à la création d'une coopérative des 14 communautés participantes, notamment en lien avec le Mouvements des Sans-Terre.



## **Deuxième rencontre du réseau brésilien des AGENDA 21 locaux de l'Etat du Ceará**

30 mai 2008

*Lundi 26 mai 2008, à Fortaleza, avait la deuxième rencontre du réseau des AGENDA 21 locaux de l'Etat du Ceará. Cette réunion regroupait principalement des acteurs des AGENDA 21 Locaux, ainsi que quelques politiques, et devait servir à fortifier et pérenniser le réseau.*

### **AGENDA 21 Global**

Pour rappel, l'organisation des Nations Unies (ONU) a lancé en 1992 à Rio de Janeiro, la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), le « Sommet de la Terre ». 179 pays ont alors lancé un programme AGENDA 21 Global, document de 40 chapitres, servant de base pour développer des actions pour un développement durable et soutenable, devant concilier justice sociale, efficacité économique et protection de l'environnement.

### **AGENDA 21 Brasileira**

Le Brésil a lancé l'AGENDA 21 Brasileira qui reprend les principes de l'AGENDA 21 Global. Il a été construit sur la base d'une consultation large de la population, et doit être un « instrument fondamental pour la construction de la démocratie participative et de la citoyenneté active dans le pays ». La première phase fut lancée en 1996 et fut menée par la « Commission des Politiques de Développement Durable et de l'AGENDA 21 Brasileira (CPDS) » et est conclue en 2002 par la rédaction du document AGENDA 21 Brasileira.

2003 marque le début de sa mise en oeuvre et 2004 le consacre comme plan pluriannuel 2004-2007. Il devient ainsi un instrument institutionnel et fondamental, cadrant la politique de développement durable du Brésil et est vu comme un moyen de participation active des habitants aux politiques publiques. Plusieurs conférences

nationales sur l'environnement, les villes, la santé, viennent dynamiser les politiques publiques et la recherche de leur application dans les régions et municípios, et selon le principe de l'action locale, base de l'Agenda 21. Il y a aujourd'hui, plusieurs centaines de processus engagés, très inégalement répartis selon les régions.

Le plan d'action pour le développement durable a défini plusieurs lignes stratégiques : L'investissement dans la société de la connaissance, l'intégration sociale dans une société solidaire, la stratégie pour une durabilité urbaine et rurale, les ressources naturelles stratégiques (eau, biodiversité, forêts), la gouvernance et l'éthique pour la promotion de la durabilité. L'Etat brésilien doit faciliter ces objectifs en aidant à diffuser les connaissances, les échanges d'expériences, les consensus, les articulations entre les politiques publiques des Agendas 21, en promouvant l'insertion des AGENDA 21 dans les politiques publiques locales ou encore aider à la formation sur l'AGENDA 21 .



### **AGENDA 21 Local**

Le dernier niveau est celui de l'application concertée avec les habitants. Il est défini comme un : « *plan d'action pour le développement durable, instrument de formulation et de mise en oeuvre des politiques publiques locales, au moyen d'une planification stratégique participative et de co-responsabilité, qui définit et établit*

*les priorités qui seront exécutées par le partenariat gouvernement-société ».*

Le réseau brésilien des AGENDA 21 locaux, qui s'est réuni pour la première fois en 2004, a élaboré en 2005 à Porto Alegre, la carte des principes établissant les règles de bases du débat à l'intérieur du réseau et les liens entre les différentes rencontres et structures et ainsi faciliter les mises en oeuvre des nouveaux Agenda 21, faciliter l'échange de pratique, diffuser l'information et stimuler les processus.



### **Le réseau cearense**

La rencontre du réseau du Ceará est la deuxième de ce type et devait permettre de diffuser les informations sur les expériences, de fortifier et le pérenniser le réseau et commencer à débattre notamment sur le rôle des institutions. Elle précède la rencontre nationale des agendas locaux, du 10 au 12 juin. Étaient aussi présent, deux représentantes du Ministère de l'environnement et d'un membre du Conseil des Politiques de l'Environnement de l'Etat du Ceará (CONPAM) -

Plusieurs questions ont tourné autour du rôle des Institutions, qui doivent jouer un rôle de dynamisateur mais sans financer systématiquement les projets. L'Etat du Ceará dispose d'un budget pour l'environnement depuis peu et encore largement insuffisant et ne peut que venir en appui aux projets ni proposer de plan régional. Elle

propose cependant d'impulser les AGENDA 21 via le Programme Timbre Vert qui récompense les entreprises ou administrations qui ne dégradent pas l'environnement. Il compte aussi augmenter le nombre de municípios ayant un AGENDA 21 à 30 (actuellement neuf sont en cours), en favorisant la formation de multiplicateurs sociaux pour informer plus activement. Une bibliographie va aussi être établit.

Le ministère garde la position définie dans l'AGENDA 21 Brasileira, mais pose plusieurs questions à débattre pour clarifier la situation actuelle : sur les règles des Agenda 21, sur le rôle des institutions, sur une centralisation ou une discipline peut-être plus forte, sur l'amélioration de la mise en oeuvre, etc. Il a été aussi affirmé qu'il doit servir de rails pour les politiques publiques locales et peut être développer dans plusieurs municípios en même temps (échelon administratif proche de la commune).

### **Exemples cearenses d'Agenda 21**

La force des AGENDA 21 est la participation de la population, du secteur privé et des autorités locales. C'est là aussi sa faiblesse, il est très difficile de mener à bien un agenda sans une communauté organisée ou une mairie qui impulse et soutient le processus. Le Prefeito (maire) a donc un rôle d'impulseur local fort dans les AGENDA 21, voir directement l'Etat (la région) comme à Bahia, ou à Rio (notamment sous le mandat du nouveau ministre de l'écologie Carlos Minc), etc

Plusieurs exemples sont venus illustrés la mise en place d'un AGENDA 21, mettant en exergue les succès et limites rencontrés. Le dynamisme et l'envie de faire est cependant partagé par tout les acteurs présents.

-La ville de Fortaleza avec la société civile ont mis en place un forum mensuel pour les agenda 21 proposant des séminaires, des cours de méthodologie, des ateliers pour permettre aux partenariats de se renforcer comme avec le Cefet (Centro Federal de Educação Tecnológica).

-Un des exemples d'AGENDA 21 de Fortaleza est celui de **Rosalina**, où un Agenda 21 est venu accompagner le futur relogement. Il est mené par la coordination des habitants et Terrazul joue un rôle d'appui. La coopérative de couture a été lancée, un séminaire avec la présence Leonardo Boff, organisé, le quartier a vu la mise en place d'une illumination publique (réduisant grandement l'insécurité), un travail sur les toitures a été réalisé, des cours sont données (couture, construction, artisanat, économie solidaire, etc.), un journal de la jeunesse est lancé, des écopoints ont été installés, un salon des personnes âgées ouvert, etc.

-Le município de **Cruz**, après une consultation populaire en 2002, a repris une expérience sur les déchets d'un município voisin pour lancer son Agenda 21. Un agenda local de compromis a été trouvé, en appui avec la Banco do Nordeste, pour travailler sur les déchets et leurs conséquences sur la mortalité infantile. Après différents séminaires, la question des déchets est apparue comme centrale, pour l'eau, les égouts, etc. En 2005-2006, fut organisé la mise en place du projet en passant des phases de sensibilisation, consultation, évaluation et mise en place du plan directeur de développement. Quatre priorités ont été définies, le tourisme (la ville est dans un parc naturel), l'environnement, l'économique et le social.

-Le município de **Maracanaú** dans la région métropolitaine de Fortaleza est le district industriel le plus grand de la région de Fortaleza et a donc attiré une population importante qui a vu une partie de son territoire déboisé pour accueillir les nouveaux arrivants. C'est donc aussi le district le plus dégradé au niveau de l'environnement. En 2001, un processus d'AGENDA 21 fut lancé avec la participation des habitants à des séminaires, mais l'absence de soutien de la mairie a paralysé le processus, qui n'avance plus dès 2002. Les raisons furent diverses, l'absence de connaissance sur l'AGENDA 21, les difficultés d'information et de diffusion de l'information, les difficultés de participation des communautés, le manque de valorisation du processus, le manque de crédit de l'AGENDA 21 (vu comme un outil

s'occupant seulement de l'environnement), etc. Il a fallu attendre 2005 et la nouvelle mairie pour voir le plan repartir. Avec des étapes différentes. Le changement d'orientation conceptuelle va entraîner des étapes méthodologiques différentes avec une valorisation de la communauté et un projet est lié à la qualité de l'air.

-Dans le município de **Jaguaribe** se pose la difficulté de la continuité du projet, du manque de compétence technique et par là du soutien des autorités. Des communautés du município de **Sertão de Iamuns** n'ont pas réussi à implanter un AGENDA 21 mais se sont tout de même engagées dans un pacte environnemental qui doit sensibiliser l'administration locale.

La seconde partie de la journée était consacrée à la pérennisation (communication, budget, structure) du réseau et à son organisation.

Le processus d'AGENDA 21 est en marche au Brésil mais est très inégalement réparti. Il doit concilier un triple intérêt, dont les deux premiers sont fondamentaux pour la réussite d'un projet. Une communauté organisée et acteur de l'AGENDA 21, une municipalité ou une région impulsant un projet ou assurant la continuité de celui-ci, et des acteurs privés intéressés à investir. Des questions se posent sur la manière d'impulser plus de projets, sur la clarification des règles et le rôle des institutions.

## Le Budget Participatif à Fortaleza

19 juin 2008

*Il y a quelques semaines, je suis allé voir les votes des délibérations du "segment jeunesse", pour le budget participatif. Cela ressemblait plus à une grande fête (un des groupes présents préparait un festival et le faisait savoir en ayant ramené une mini-batucada, ce qui, dans un gymnase, çela fait du bruit). Cette assemblée venait conclure un processus préparatif et délibératif et de choix des propositions et des représentants. Cet article présente le fonctionnement du Budget Participatif à Fortaleza.*

*La ville, sous la gestion de la maire **Luizianne Lins** ( qui remet son mandat en jeu dans peu temps, la campagne commence dans un mois), a mise en place depuis 2005 le budget participatif, présenté comme un des instruments de concertation avec les habitants devant permettre la participation de tous à l'élaboration des projets de la ville.*



### Le Budget Participatif

Le budget participatif BP (Orçamento participativo en Portugais) se définit comme un mécanisme de gouvernance de démocratie participative permettant aux citoyens d'influencer ou de décider une partie des budgets publiques, le plus souvent ceux des investissements municipaux. Le but premier du BP de Fortaleza est d'améliorer la gestion de la cité en permettant aux habitants de faire des propositions de services et de travaux qui seront exécutés en priorité para la municipalité. Ces propositions sont discutées et décidés par les habitants. L'idée la plus importante est de partager le pouvoir de

décision avec la population. Le résultat des concertations et des débats aboutit par la réalisation d'un **Plan des Travaux et Services** (Plano de Obras e Serviços – POS, en portugais), réalisé par le Conseil du BP, consacrant les demandes approuvées. Ce POS permet aussi l'accompagnement et le contrôle par la population de la réalisation des travaux, et ainsi offrir une transparence plus grande dans la gestion municipale.

Avant de rentrer dans les détails de l'organisation du BP, il convient de mentionner l'instrument de base du développement urbain, le **Plan Directeur Participatif - PDP**, élaboré aussi à partir d'un processus participatif. Ce plan est considéré comme un pacte territorial combinant les normes politiques et développement urbain. Il définit l'occupation des sol, l'implantation des équipements publics, les zones d'habitat populaire, de protection environnementale et les zones à valeur historique, pour réaliser l'organisation de l'espace urbain. Le développement de la ville devant toujours assurée sa fonction sociale (ce qui fut peu le cas jusqu'à présent, le cas des favelas en est l'exemple le plus flagrant, mais pas l'unique).

### Le fonctionnement du Budget Participatif

Parmi les institutions, le Secrétariat de la Planification et du Budget (SEPLA) est au coeur de du PDP et BP. Le BP est organisé sur un cycle de deux ans, la première année va ser servir définit le POS qui sera réalisé l'année suivante.

-Le cycle du BP participatif est jalonné de **réunions communautaires**, organisées par l'équipe du BP sur sollicitations. Ces réunions sont là pour divulguer de manière la plus large possible l'esprit du BP et appeler à la participation.

-**Les Activités Préparatoires** sont les premiers pas de l'élaboration du BP. Organisées en **Assemblées Préparatoires**, on y expose les possibilités et les limites du budget municipal, avec la participation du Secrétariat des Finances et on y préparent les Assemblées délibératives. Dans ces assemblées préparatoires, les habitants (à partir de 16 ans) discutent des réalités de chaque zone de la ville ou bien de

son segment social. Ces réunions permettent aussi de diffuser l'agenda du BP.

-Après cette première phase, vient la période des **Assemblées Délibératives** pour délibérer et décider. Chaque communauté, chaque quartier va proposer des demandes de travaux et de services, dans le cadre des axes du BP du **Plan Pluriannuel Participatif**. Chaque participant vote, parmi les différentes propositions, pour trois d'entre elles (qui doivent appartenir à des axes différents). Il y a un lien numérique entre le nombre de participants à l'assemblée et le nombre de propositions que l'assemblée va pouvoir formuler pour le POS. Les axes thématiques sont aussi là pour faciliter la compréhension et répartir les ressources disponibles en équilibrant les demandes.

-On procède aussi au vote des représentants des assemblées, les **délégués du BP**. Ils vont accompagner le processus tout au long de sa mise en place, contrôler son application, tout en tenant les communautés des évolutions. Ils participent aussi aux forums régionaux de la ville (Fortaleza est découpée administrativement en 6 SER – Service Régionaux, regroupant chacun plusieurs quartiers), ils se forment au fonctionnement municipal et aident à mobiliser pour les activités du BP. Ils élisent par ailleurs les **Conseillers Régionaux** qui représentent la ville dans le Conseil du BP.

-En plus des assemblées de habitants, on organise les **assemblées des segments sociaux** (femmes, personnes âgées, population noire, gays-lesbiennes-transsexuels-travestis, personnes avec un handicap et jeunesse). Ils disposent aussi d'un forum et de représentants pour le Conseil du BP, ainsi que le forum des enfants et adolescents (de 6 à 17 ans). Dans ces assemblées sont exposées des problématiques propres aux différents segments. Les segments sociaux sont là pour mettre en avant le concept de différences égales et essayer de rompre avec le système de domination sociale existant, lutter contre les discriminations et les exclusions, contre la ségrégation spatiale, contre les abus dans le travail, etc.

-Le **Conseil du Budget Participatif** est le dernier niveau du BP. Il réunit les conseillers élus lors des forums régionaux et lors de la

plénière des segments sociaux. Ils participent aux négociations directes avec la municipalité et définissent le Plan des Travaux et Services et ses actions prioritaires. Le Conseil contrôle aussi le fonctionnement du BP et adapte le règlement chaque année. *En chiffre cela donne près de 25 000 citoyens participants en 2007 et 153 assemblées.*

## Les principes

Fortaleza a repris plusieurs principes qui entourent le BP et qui sont liés à la gestion participative de la ville :

-La délibération populaire qui dépasse le cadre de la consultation, dans un compromis avec la municipalité délimitant l'intervention des citoyens.

-L'auto-réglementation, pour permettre de faire évoluer la structure et de l'adapter aux demandes et aux limites rencontrées.

-La formation citoyenne, pour plus de transparence, d'efficacité.

-L'apprentissage collectif sur les problèmes liés à la ville, à la structure publique.

-L'universalité autonome et volontaire de la participation et le droit à la participation

-La co-gestion des politiques publiques combinant la démocratie représentative et directe. Ce processus facilite ainsi le dialogue et la collaboration améliorant la gestion publique.

-Le contrôle social de l'action du gouvernement municipal, des dépenses publiques et l'accès à l'information.

-L'inclusion sociale des segments sociaux vulnérables et leur meilleure représentativité dans la société.

-La citoyenneté active de plein droit et sa pleine autonomie dans les choix et la possibilité de le faire.

-Les assemblées territoriales et les réunions régionales dans les quartiers contribuent à créer du lien social et à affirmer la démocratie.

Le plan directeur, le BP, le plan pluriannuel du BP, les agendas 21 sont autant d'outils pour changer la culture politique et développer celle de la participation démocratique et de son apprentissage. Il y a bien évidemment des limites dans son application comme le fait qu'une minorité de la population participe, en partie celle de la société

civile. Mais la démocratie participative est aussi un moyen d'imposer la démocratie en soi (qui est encore jeune, puisqu'elle démarre en 1985) avec une mode de fonctionnement différent de l'Europe, qui s'adapte à l'importance des communautés. Le travail autour du segment enfant et adolescent et du segment jeune montre la volonté d'éduquer à la démocratie, de la diffuser. C'est aussi un des fers de lance de la politique du gouvernement brésilien, et des municipalités PT, pour permettre de rompre avec un système politique clientéliste et qui offre la part belle à une minorité. Il vise donc à une remise en cause de la dépolitisation du système néolibéral par la participation du citoyen et de la communauté aux affaires de la cité.

## **L'économie solidaire ou la nouvelle politique publique – 1**

15 juillet 2008

*J'ai assisté, du 23 au 25 juin 2008 au Séminaire Familles et Politiques Publiques organisé par le laboratoire des Études de Politiques Publiques de la faculté d'économie domestique de l'Université Fédérale du Ceará. Les thèmes abordés lors de ce séminaire étaient liés au monde de l'économie solidaire comme la micro-finance ou les coopératives en auto-gestion.*

*Le but de cet article est de brosser un panorama du type d'actions et des concepts qui portent ce mouvement, et qui dépassent désormais le stade de l'expérimentation.*

### **Le contexte**

Le séminaire fut lancé par une intervention qui servi à cadrer le problème du paradigme du système économique dans lequel se trouve le monde et qui entraîne la raréfaction des ressources. L'accélération de ce système depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les destructions que celui-ci entraîne tant humaines que environnementales pousse à mettre en place des alternatives dans le cadre du développement durable.

### **Le marché du travail**

La situation du marché du travail explique en grande partie les raisons de l'économie solidaire. Ce thème fut donc abordé pour permettre de comprendre les raisons de ce mouvement.

Le marché du travail brésilien subit la réorganisation de ces activités, la concentration agricole, et à la réorganisation du mode de production imposées par la division internationale du travail. La désinégalité sociale que connaît le Brésil en est la conséquence la plus grave. Elle est symbolisée par les quartiers pauvres et périphériques des grandes villes avec toutes les conséquences que la pauvreté engendre. L'investissement économique qui se fait dans les campagnes, est réalisé

au détriment de la population et au profit des latifundiaires et de l'agriculture d'exportation. La conséquence est le schéma classique de l'exode rural vers les villes pour « grossir » les des populations vivant dans des bidonvilles (il est intéressant de noter que Fortaleza, située au bord de la mer, à une culture de l'intérieur). Les politiques publiques sont insuffisantes pour accueillir ces population et l'offre d'emploi trop limitée. On maintient donc une main d'œuvre de réserve importante dans des conditions dégradantes, beaucoup travaillent dans le secteur informel. Certes l'analyse n'est pas nouvelle, mais elle reflète en grande partie la situation des populations.

D'après une étude de Alberto de Oliveira, le fonctionnement de ce système économique entraîne une spécialisation trop forte du marché du travail avec un manque de diversification dans les villes. Bien que l'offre soit plus grande, les travailleurs ont plus de difficultés à trouver un travail correcte et dans le secteur formel. Les zones agricoles familiales ou les petites villes de l'intérieur, quand elles ont pu garder des activités diversifiées permettent aux travailleurs de trouver un emploi plus facilement. Selon lui, il existe un lien directe entre le maintien ou le renouveau de la diversité des activités et l'emploi.

Les pratiques de l'économie solidaire visent donc principalement ces populations et cherchent à diversifier les activités des communautés dans les villes. Des mesures et des programmes existent aussi dans les campagnes et visent a maintenir l'agriculture familiale (qui représente encore la moitié de la production nationale).

**L'économie solidaire est vue comme une politique publique puisqu'elle permet de contrer les inégalités en visant les populations n'ayant pas accès à certains services.** Cela suppose aussi un appui des institutions, à défaut de politiques institutionnalisées et généralisées. La politique d'Agenda 21, traitée dans un article précédent, fait aussi partie de cette nouvelle politique publique. La principale limite étant de l'appliquer sur tout le territoire



## **L'économie solidaire ou la nouvelle politique publique – 2**

15 juillet 2008

*Le premier thème de l'économie solidaire abordé, fut celui la micro-finance, dont l'outil le plus célèbre est le micro-crédit.*

### **La micro-finance**

*L'outil de l'économie solidaire le plus connu est la micro-finance. Elle dépasse désormais le stade de l'expérimentation et devient une pratique se diffusant et pouvant être portée par de nombreux acteurs.*

Plusieurs principes encadrent la micro-finance :

- L'accès au service bancaire est un droit,
- Elle vise les personnes qui n'ont pas accès au secteur "officiel" et institutionnalisé
- Elle doit permettre de développer un emploi, une activité susceptible de créer de nouvelles ressources,
- Sa pratique est faite de rigueur technique. La micro-finance doit lutter contre les rapports de force établis par le marché et modifier les relations entre les individus et les groupes sociaux. Elle est donc une composante de la politique publique et de la politique du citoyen.

La micro-finance doit, en priorité, viser les populations les plus pauvres, celles qui ne disposent pas d'un salaire minimum pour vivre (un peu plus de 400 reais soit 170 euros). Mais souvent, se sont les familles disposant d'un peu plus de revenus qui sont les premières à demander des micro-crédits. Les familles pauvres utilisent le micro-crédit pour la consommation et la survie quotidienne, rendant par là plus compliqué son rôle dans le développement. Des micro-crédits spéciaux pour la consommation existent, souvent offerts en monnaie sociale. La monnaie sociale étant utilisée dans la communauté, elle pousse les consommateurs à acheter les produits de la communauté et ainsi elle permet d'améliorer la vie du quartier. La monnaie et convertible sur la base de une unité= un real.

Pour les populations les plus pauvres, le micro-crédit est inséparable d'autres politiques ou d'autres projets dans la communauté, et ne peut se passer de l'appui des institutions. Les revenus les plus modestes doivent réussir à dégager des crédits pour développer une activité. Le défi se trouve là.

*Plusieurs initiatives existent dans la micro-finance, avec différentes façons de procéder :*



-Le premier témoignage fut celui du représentant de la Banco Do Nordeste. C'est un exemple intéressant puisque l'opération est menée par un établissement bancaire « officiel ». Le programme s'appelle Crediamigo, avec des crédits allant jusqu'à 10 000 reais (un peu plus de 4000 euros). Il vise les personnes disposant d'une activité ou voulant en créer une ( petits commerçants, entreprises, artisans, etc).

La BNB a lancé le programme Crediamigo dans le Ceará en 98, et a depuis élargi l'offre des services pour les populations exclues des services bancaires classiques. Les bénéficiaires peuvent disposer d'un compte-courant, d'assurances, d'aides aux entreprises, etc. La BNB compte étendre cet instrument à d'autres régions, en partenariat avec d'autres banques.

Selon les premières études sur les résultats du Crediamigo, un peu plus d'une personne sur deux serait sortie de la pauvreté grâce au micro-crédit. Beaucoup de facteurs entrent en jeu : L'alphabétisme et l'éducation sont ceux qui facilitent le plus la réussite des projets, ainsi que l'expérience.

-Un autre type de banque permet l'accès au crédit, il s'agit des banques communautaires et solidaires. Présentent dans des dizaines de communauté du Brésil, elles sont en pleine expansion, il en existe une trentaine en activité en 2008, mais une centaine sont en prévision. Vendredi 4 juillet, Fortaleza a lancé sa deuxième banque communautaire, la Banco Comunitário RioSol. Cette expansion est notamment due à l'appui de certaines banques traditionnelles et des institutions publiques (Pour Rio Sol, l'Institut Palmas, la mairie, et la Banco do Brasil). La banco Palmas est la plus ancienne au Brésil et elle se trouve à Fortaleza. Elle fut lancée en 1998 avec 2000 reais en caisse. La banque se définit comme communautaire, solidaire, associative et travaillant en réseau.

Elle fonctionne dans une logique de Prossumidore (Produtor et consumidor = Producteur et consommateur). La logique est simple et de bon sens, la communauté consomme ce qu'elle produit. La monnaie sociale est là pour faciliter pour les échanges à l'intérieur de la communauté et inciter au respect de ce principe, (1 palma = 1 real). La banque communautaire fonctionne dans une communauté de 50 000 personnes (c'est selon elle le maximum pour mener un travail de qualité) et peut travailler avec environ 500 familles par an.

La difficulté réside dans la l'accompagnement des projets. Ils font parties d'un mouvement plus grand, le développement de la

communauté. Leur réussite est importante pour les familles mais aussi pour la communauté, d'où la nécessité de la solidarité communautaire. Pour toute analyse "scientifique" des "clients", les membres de la banque font appel aux voisins du demandeur du crédit pour connaître sa condition, savoir si celui-ci est sérieux dans la gestion, etc. Le développement de la banque a entraîné un élan autour d'elle et la communauté dispose de coopératives, de commerces, d'agriculture urbaine, etc. Elle a réussi à créer un ensemble d'outils capables d'améliorer le quotidien des habitants, à l'image des ateliers de construction de matelas, de chauffe-eaux, etc. La deuxième banque communautaire de Fortaleza, Riosol, vient donc d'être lancée. Le souhait est de généraliser les banques communautaires à tous les quartiers difficiles pour mailler le territoire de Fortaleza et faciliter le développement économique local des communautés.



## **L'économie solidaire ou la nouvelle politique publique – 3**

15 juillet 2008

*L'expérience de la banque communautaire nous amène à réfléchir plus largement à l'économie solidaire, intrinsèquement liée au développement des communautés et à la culture.*

### **La coopérative en auto gestion**

Le travail est fondamental pour l'économie solidaire, car il concerne la vie et la subsistance des communautés. L'économie solidaire propose le travail en auto-gestion comme création d'un nouveau monde du travail et mode d'organisation. L'objectif est de résister aux schémas classiques pour rompre avec la subordination et l'exploitation dans le travail, et ainsi lutter contre les abus et les manques dans les droits des travailleurs.



**Le principe de fonctionnement est basé sur la coopération (par opposition à la compétition), qui est un processus d'interaction sociale, aboutissant sur des objectifs communs et des actions**

**partagées.** Le bénéfice de la production est redistribué à tous, le produit économique est entièrement le produit de la production sociale. En contrepartie, la coopérative ne peut ignorer le consommateur. Le mode de production et la qualité de la production sont donc deux paramètres importants. Ils permettent de vendre les produits et servent à valoriser l'orgueil des producteurs par rapport à leur travail. Cette insertion par le travail solidaire, permet de démocratiser la gestion du travail, de divulguer les secrets de production, de valoriser les relations à l'intérieur de la coopérative, de faciliter la distribution de revenu nouveau dans la communauté et, en soi, de renforcer le développement local durable.

Pour la réussite d'un projet en autogestion, cela débute par la réunion d'un groupe de personnes ayant un esprit « d'entrepreneur coopératif ». Ils doivent apprendre à devenir patron en groupe pour renverser les rapports de domination du travail. La capacité de création collective est le moteur de la coopérative pour savoir savoir décider, gérer et prendre les décisions de la propriété collective. Le marché de la communauté devient une des composantes de la société organisée, plaçant l'homme au cœur des relations économiques, le marché devient ainsi politique.

*Une autre thématique abordée fut celle de la sécurité alimentaire liée à la notion de politique publique*

### **Le droit alimentaire**

Le problème de la sécurité alimentaire mondiale, permet d'aborder la notion de droit à l'alimentation, extension de la notion de sécurité alimentaire. La crise alimentaire actuelle n'est pas la première de l'histoire, mais elle a de particulier qu'elle touche toute la planète. L'insécurité alimentaire est vue comme le résultat du croisement de la crise énergétique, écologique et de l'augmentation de la demande alimentaire. Il traduit une crise de développement du système mondiale et la nécessité de le transformer.

La solution se trouve dans la mise en place d'une politique publique pour l'alimentation. **L'état doit mener une politique de sécurité alimentaire pour la population et dépasser les strictes programmes d'aide alimentaire en faisant du droit à l'alimentation un droit**

**reconnu et appliqué** (50% de la population du Ceará souffre de problème d'alimentation). Au-delà de la sécurité alimentaire, une politique éducative importante doit accompagner la mise en place d'une telle politique, pour donner la possibilité de choisir sa consommation et de modifier son alimentation (par exemple, malgré les problèmes d'alimentation, l'obésité progresse très rapidement au Brésil, à cause d'une alimentation peu équilibrée ; les produits agricoles ne sont pas étiquetés et on ne sait pas leur provenance ; les OGM ne sont pas indiqués, etc).

La nécessité de changer d'orientation est d'autant plus forte et nécessaire que le mouvement actuel au Brésil va vers une concentration des propriétés agricoles au détriment de l'agriculture familiale (50 % de la production nationale), en faveur de l'agro-négoce. Les exploitations d'OGM augmentent donc et la déforestation n'a jamais été aussi forte. L'appât du gain, la contraction des prix sur le marché mondial pousse à un accroissement des conflits dans les campagnes (la criminalisation des mouvements sociaux en est un exemple flagrant).

Les intervenants craignent la mise en place d'une révolution verte accroissant le péril écologique et l'exode rural.

Pour eux, les solutions se trouvent dans un ajustement des flux commerciaux, en limitant les exportations, en réalignant les prix sur le coût de production réel et en empêchant les inflations spéculatives (sur la terre et les produits). Il faut, en parallèle, améliorer les programmes d'acquisition de nourritures pour les plus pauvres et augmenter les aides de la bourse familiale et de la bourse d'éducation. Les programmes d'appui aux agricultures familiales doivent être renforcés pour permettre de lutter contre la pression de l'agro-négoce et favoriser la production agricole durable.

### **L'institut Joazeiro et le programme Projovem**

Une autre intervention intéressante fut celle de l'institut Joazeiro qui développe un Centre de Référence en Alimentation Durable pour améliorer les problèmes de sous-nutrition et de mal-nutrition. En

parallèle, une ferme en ville a été créée, un travail sur l'artisanat est accompli, etc.



Le programme Projovem est destiné aux jeunes de 18 à 24, qui n'ont pas fini l'enseignement fondamental. Il doit permettre à de nombreux jeunes de se former pour permettre ensuite commencer une

qualification professionnelle (liées aux demandes du marché comme l'alimentation, le tourisme, l'informatique, la mécanique métallique ou la construction), en la liant à la communauté et au quartier du jeune.

D'autres présentations sont venues étayer les exemples d'action en faveur des communautés. Elles se heurtent à de nombreuses difficultés, comme celles du manque de participation dans les communautés, la présence quasi-unique de femmes (qui trouvent là un moyen de dépasser la simple fonction de mère au foyer et le système de domination patriarcale). Il y a des difficultés à assurer la continuité de certaines actions et de certains projets ou les problèmes de financement. D'autres questions peuvent se poser, comme la formalisation de l'économie solidaire qui souvent reste en dehors des règles du code du travail ou des (faibles) protections sociales. Ou encore comment assurer que le commerçant va vendre des produits issus de l'agriculture familiale et comment s'assurer que ceux-ci soient produits correctement ? Comment garder une éthique, comment viabiliser cette économie sur le long terme ? Mais ces pratiques sont nécessaires et deviennent vitales dans les communautés où elles s'implantent ce qui tend à les diffuser au-delà (beaucoup de coopératives ou de banques communautaires sont en création). Le lien avec les politiques publiques se trouvent donc dans la généralisation de ces pratiques. Aujourd'hui elle dépendent principalement de l'appui ponctuel offert par les institutions publiques à cette économie (mairies, états, etc) ou de l'appui de structures privées (instituts, fondations, etc).

## ***A quoi sert la monnaie sociale ?***

17 juillet 2008

Voici quelques précisions sur le fonctionnement et les principes de la monnaie sociale.

**La monnaie sociale est le moyen d'échange adopté par certaines communautés pratiquant l'économie solidaire. L'objectif de la monnaie sociale est de développer le marché local en accroissant la consommation dans les commerces locaux et en favorisant la production locale.**

-Elle est utilisée comme moyen d'échange et est liée à la pratique du troc, si les consommateurs n'ont pas de produit à échanger, il utilise alors la monnaie sociale. La monnaie sociale n'est utilisable qu'au sein de la communauté, c'est pour cette raison que les prêts à la consommation des banques solidaires se font en monnaie sociale.

-Le but est donc de garder la richesse que produit et que consomme la communauté à l'intérieur de celle-ci, pour éviter d'aller dépenser le peu d'argent de chacun dans les grands réseaux de supermarchés. Cela doit développer l'inclusion sociale de la population dans l'économie locale et éviter la centralisation de l'économie de marché (qui se fait au détriment de population pauvre). Cette une sorte de protection de le communauté pour lui permettre de se développer.

-Derrière la stricte consommation, il y a aussi l'idée de montrer sa participation à l'économie solidaire, de revendiquer son appartenance. Il y a la volonté de changer le type de produits vendus dans les magasins (par exemple éviter de vendre des détergents produits par des multinationales et vendre ceux de la communauté si elle en produit). Pour accroître son utilisation, les produits bénéficient souvent d'une petite ristourne pour les utilisateurs de monnaie sociale (jusqu'aux bus de la mairie de Fortaleza dont le billet passe de 1,60 reais à 1,50 rios).

-La monnaie est échangeable à tout moment dans la banque solidaire sur le base de 1 unité = 1 real.

-A l'ouverture de la banque Riosol, un vingtaine de commerces avaient décidé d'accepter le Rios.



## Lancement de la banque communautaire Rio Sol

17 juillet 2008

Le 4 juin 2008 fut officiellement lancée dans le quartier de Granja Portugal, la deuxième Banque Communautaire de Fortaleza. La banque Rio Sol va desservir les quartiers de Conjunto Ceará, Granja Portugal et Bom Jardim. Le lancement a réuni des centaines de personnes autour d'un marché de l'économie solidaire, de l'ensemble de musique bate-palmas, de jeux pour les enfants et d'une conférence avec divers représentants des institutions qui ont soutenu le projet (comme la mairie, l'Institut Palmas, Terrazul ou la Banco Popular). Les deux premiers crédits ont été signés à la fin de la présentation, dont un pour la coopérative des couturières de Genibaú.



La création de la Banque Riosol porte à 32 le nombre de banques solidaires du pays. La première Banque Communautaire, la banque palmas, fut créée à Fortaleza en 1998. Cette seconde étape marque la volonté de la mairie de Fortaleza, par l'intermédiaire du Secrétariat au

Développement Économique – SDE, en partenariat avec l'Institut Palmas, d'étendre l'économie solidaire pour toutes les communautés de Fortaleza pour faciliter les développement local et diversifier les activités des communautés. En soi, c'est créer un nouveau système économique capable de mettre les citoyens au centre des activités économiques de leur propre communauté. Ainsi, la Banque Riosol fait partie du Programme Travail Communautaire, la banque va aussi gérer le fonds d'Appui à la Production et à la Consommation Solidaire.

La banque va fonctionner comme un service solidaire, gérée par l'ONG SOLIDU (qui regroupe 12 institutions de la société civile et la mairie). Elle va pouvoir offrir des lignes de crédits pour des investissements productifs (jusqu'à 10 000 reais), va développer un credit pour la consommation avec la monnaie social, le Rios (jusqu'à 200 rios) et ainsi faciliter la consommation à l'intérieur de la communauté. Les utilisateurs auront accès à un compte courant, une carte, etc Une nouvelle économie est en marche !



## **Rencontre avec l'Institut Terramar**

12 août 2008

L'institut Terramar est une ONG basée à Fortaleza qui travaille avec plusieurs communautés côtières du Ceará.



L'histoire commence au début des années 90. Des pêcheurs lancent un mouvement de protestation appelé SOS Survie, pour défendre leur droit à la terre, leur métier et leur mode de vie. Ce mouvement fut marqué par un voyage de 74 jours de jangadeiros (pêcheurs des jangadas, bateaux de pêche traditionnels), du Ceará à Rio de Janeiro. L'institut Terramar est né de la volonté de donner une continuité à ce mouvement et à la réflexion l'entourant pour améliorer les conditions de la pêche artisanale et renforcer les communautés de pêcheurs.

Rapidement de nouvelles questions sont venues compléter les problématiques initiales. Dans le désordre on peut citer :

- la question du droit à la terre, la reconnaissance du territoire, la défense face au tourisme de masse et ses destructions,
- le rôle de la femme et ses activités dans la communauté (question que l'on retrouve dans l'économie solidaire en général),
- l'agronégoce et la culture intensive comme celle de la crevette et la destruction de la mangrove environnante,
- l'identité des pêcheurs, l'éducation et la transmission du savoir des pêcheurs,

-la production d'objets tirés de la mer comme les dérivés de la culture de l'algue,

-les relations des pêcheurs avec les institutions.

Terramar définit son action comme l'affirmation de la vie des Peuples de la Mer, qui est une condition fondamentale pour la transformation sociale. L'institut vient en appui aux communautés désireuses de travailler sur ces thèmes et agit comme facilitateur.

L'entretien a commencé par la diffusion d'un film sur Terramar, encore en finalisation. Ce film a présenté les 5 projets actuels de Terramar : Le Programme Développement Institutionnel et Organisationnel, le Programme Développement et Technologie, le Programme Éducation, Culture et Citoyenneté, le Programme Genre et Citoyenneté et le Programme Gestion Côtière.

La discussion a ensuite tourné autour de plusieurs sujets.

### **Le droit à la terre**

Une des grandes luttes des pêcheurs est liée à la possession de la terre, en lien avec le Mouvement des Sans-Terre.

Petit récapitulatif historique : La zone côtière, du temps de la domination portugaise n'avait aucun intérêt à cause de leur faible valeur productive. Ainsi seul les zones pouvant servir de port abrité pour les navires (comme Salvador de Bahia ou Rio de Janeiro) ou pour la défense des côtes, étaient occupées. Les bandes de terres côtières étaient donc habitées uniquement par les pêcheurs. Les droits de propriété des latifundiaires n'englobaient jamais ces territoires, de fait propriétés de l'Etat. L'intérêt pour ces zones naît dans les années 50 et s'accroît aujourd'hui sous un triple effet :

-la construction de maisons sur la côte pour les touristes et les brésiliens fortunés,

-la construction de zone hôtelière et d'activités pour le tourisme de masse,

-la pêche intensive et industrielle.

Un phénomène de faux propriétaires est apparu. Ils se munissent de faux papiers jaunies à l'occasion (phénomène que l'on retrouve aussi en Amazonie) et présentent ces papiers aux pêcheurs, en général installés depuis plusieurs générations et qui n'avaient jamais vu de



propriétaire. Les faux-propriétaires tentent d'extorquer des loyers ou déloger les communautés. Comme il n'y a pas de propriétaire hormis l'Etat qui n'assurent pas de contrôle spécifique, de nombreuses luttes naissent pour affirmer le droit des pêcheurs à conserver leur terre. La mobilisation dans les années 90 de la Prainha do Cantinho Verde est une des luttes symboliques pour le droit des pêcheurs à conserver ses terres.

La question de la terre va au-delà de l'habitat au-delà de la pêche, les communautés vivent d'une petite agriculture familiale qui complètent leur revenu. Les pêcheurs qui vivent le plus mal et qui ont le plus de difficultés à se maintenir sont les pêcheurs situés près des villes et qui n'ont pas pu conserver leur terre.

Il est par ailleurs intéressant de noter que les espagnols, les portugais et les italiens sont parmi ceux qui investissent le plus sur les côtes du Ceará n'ayant pas les moyens d'acheter sur leurs propres côtes.

### **L'évolution technologique**

L'apport de nouvelles technologies et la diffusion d'un savoir propre aux communautés de pêcheurs permettent d'améliorer le quotidien des communautés. Des jangadas-catamarans... Les jangadas traditionnelles sont parfaitement adaptées au type de pêche de la zone côtière du Ceará. Mais dans le but d'améliorer la stabilité et la vitesse, des expériences ont été tentées pour transformer les jangada en mini-catamarans. Ces évolutions permettent d'améliorer le rendement de la pêche et le confort des pêcheurs. On a aussi introduit le GPS, tout en préservant le savoir de la navigation selon la position des étoiles et les courants. Des panneaux solaires sont installés pour la production d'énergie. A terre, des serres captant la chaleur du soleil permettent de faire sécher les algues plus efficacement, on introduit de nouvelles techniques améliorer la production des cultures et leur qualité environnementale, etc. Ce travail sur l'éducation et la technologie doit permettre de rendre les communautés plus autonomes, plus viables, capables de transmettre le savoir aux autres communautés et de protéger l'écosystème.

### **L'amélioration de la vie de la communauté**

L'amélioration de la vie de la communauté, au-delà des évolutions techniques, passe par l'évolution du rôle de la femme. Elles s'organisent, participent à l'économie, à la politique, pour l'amélioration de la communauté et de leurs conditions. Les communautés de pêcheurs se sont organisés en un réseau capable d'appuyer les luttes des autres et d'aider à diffuser le savoir. Face à la montée du tourisme de masse, un réseau de tourisme durable et solidaire s'est aussi développé, le TUCUM (rede cearense de turismo comunitário).



Les grandes interrogations sur la viabilité de l'économie solidaire, sur les capacités de résistances face aux menaces de grands promoteurs. La principale difficulté est créer des perspectives sur 10 ans, 15 ans et de savoir si ces évolutions et ces luttes seront salvatrices à moyen terme. Cela ne dépend pas que des pêcheurs, mais de la société dans son ensemble et des institutions publiques en particulier. Celles-ci ne mènent pas de politique publique d'ensemble pour la protection du littoral et pour la défense des pêcheurs. Selon leur couleurs politiques, elles sont plus ou moins ouvertes au dialogue, mais il n'existe pas encore de réel partenariat. La notion de lutte est donc importante. Un autre point important pour viabiliser les communautés serait de permettre une commercialisation des produits tirés de la production des pêcheurs et des femmes, pour améliorer les revenus des familles. Pour cela, elles doivent avoir la possibilité de vendre leur produit dans des marchés particuliers, hors de grands réseaux de distributions.

## ... La question du logement ...

### **La question du logement (1) : Le modèle brésilien de répartition territoriale**

2 septembre 2008



*Cette série article fait suite au Séminaire sur le droit humain au logement qui s'est déroulé à Fortaleza les 21 et 22 août, à une rencontre avec le Cearah Periferia, ONG de Fortaleza et à mes propres interrogations de non-spécialiste sur le problème. L'habitation au Brésil est une question incontournable, complexe et difficile à résoudre. Elle croise l'héritage historique de répartition foncière avec les difficultés économiques et sociales d'une partie de la population. Le logement, plus que tout autre chose, reflète la division sociale du pays. Il concentre les problèmes de discriminations*

*sociales, les conditions de vie inhumaine, et maintient une population sous la joug de la domination et de l'exploitation. Le droit brésilien est pourtant en avance, il offre des outils pour répondre aux problèmes des « habitats à bas loyer » (favelas), son application est cependant loin d'être respectée.*

### **Des latifundiaires au favelas...**

Depuis l'arrivée portugaise au Brésil, la répartition foncière au Brésil est par essence inégalitaire. La domination et l'expropriation sont les fondements de la distribution des terres. L'élite latifundiaire de la colonie pouvait disposer de vaste pan de terre, tandis que les populations noires n'avaient aucun droit à la propriété (ce qui entraîna la création des quilombos, villages de l'intérieur créés par les esclaves en fuites et combattus par le pouvoir). Les populations indiennes ont vu leurs terres occupées, accaparées au fur et à mesure des avancées des latifundiaires et leur population réduit à l'esclavage.

Les population touchées par les problèmes de logement sont en grande partie les héritières de cette histoire. Avec l'industrialisation du pays, ceux qui n'avaient pas ou peu de terre pour survivre sont venus progressivement habiter les villes.

La loi de la terre de 1950 et le Statut de la Terre de 1964 (établis par la dictature) entérinèrent ce système inégalitaire. Ils légalisèrent toutes les occupations réalisées par les latifundiaires et par ceux ayant « acheté » des terres. En octroyant des titres de propriétés, Ces lois offrirent une protection juridique à ceux détenant la terre et affirma ainsi le processus d'exclusion sociale. Par ailleurs, cette période vit aussi le démantèlement des ligues paysannes qui luttaient pour la terre.

### **L'histoire continue**

Cette héritage historique est toujours à l'oeuvre, notamment dans les terres intérieures ou sur les côtes. Preuve en est, la manifestation d'indiens de plusieurs ethnies du Ceará, le 20 août 2008 à Fortaleza. La manifestation appelait à la défense et à la mobilisation des indiens victimes d'expropriation ou de processus d'expropriation (au profit d'entreprises portugaises, espagnoles ou brésiliennes, etc) et en luttent

pour la terre. Ces entreprises cherchent à profiter de la situation ambiguë des indiens et, dans certains cas, elles sont appuyés par la politique de « développement » de l'Etat du Ceará, Celui-ci va jusqu'à nier l'existence de certaines ethnies pour justifier les expropriations (la défense du territoire des indiens étant constitutionnelle).

Plus globalement, cette situation de tension foncière et sociale est générale dans le pays (voir aussi les luttes du MST et la criminalisation du mouvement dans le Rio Grande Sul) et maintient le Brésil au second rang des pays les plus inégalitaires au monde dans la répartition des terres.

A la discrimination coloniale, a donc succédé la domination du capital. On produit pour l'exportation ou on construit des hôtels sur les côtes du Ceará pour le tourisme de masse. Entre le développement par la recherche de devises extérieures et le respect des peuples, de la constitution ou de l'environnement, l'équilibre est parfois difficilement tenable. [1]

*[1] Cela s'illustre par le mot d'ordre présidentiel, qui est d'offrir à tout le pays, trois repas par jours. Il faut donc créer la richesse à tout prix en misant sur la répartition, aussi faible soit-elle, et quitte à sacrifier certains pans du pays. C'est ce qui explique une certaine passivité face à ces tensions foncières. Pour aller plus loin, les chiffres officiels démontrent que 50% de la population a atteint la classe moyenne au Brésil. Ils furent d'ailleurs célébrés par les médias, faisant la une de nombreux journaux. L'armada médiatique tourne uniquement autour de la consommation avec un matraquage publicitaire pour les produits mobiliers, de l'achat de motos, de voitures, de maisons. Cela donne une impression d'un élan général, d'un effet de rattrapage difficilement maîtrisable. La puissance publique peine d'ailleurs à suivre cette élan, la répartition des richesses, entre ceux qui profitent du boom économique et ceux qui en sont exclus, est encore très largement insuffisante, malgré les améliorations apportées par les programmes d'inclusion sociale et les bourses destinées aux populations défavorisées. Cela pose plusieurs questions sur le choix de résolution des problèmes sociaux : La*

*question du logement suit-elle la même logique ? Celle-ci serait : celui qui a accès à la classe moyenne peut s'offrir un logement du marché privé. Il serait donc préférable de laisser le marché faire sans intervenir massivement, en supposant que la croissance va inclure toujours plus de monde et va permettre l'accès au logement. Les programmes de logements sociaux sont très largement inférieurs en nombre à la demande et les structures chargées de financer le logement d'intérêt social n'ont pas vu leur situation s'améliorer fondamentalement. Par ailleurs, le prix du marché du logement privé est en croissance continue, la demande de crédit a explosé, ainsi que les phénomènes de spéculation.*

## **La question du logement (2) : un droit en avance**

2 septembre 2008

*La situation du logement dans les villes brésiliennes est liée à cette héritage de la répartition territoriale. L'exode des ruraux sans-terre à la recherche d'un emploi et le boom démographique ont amené les villes, principalement depuis les années 50, à s'accroître de manière démesurée, sans aucune mesure pour anticiper cet accroissement. Les populations se sont installées au gré des constructions d'usine, là où il y avait de l'espace. Elles ont donc occupé de fait des terres pour pouvoir s'assurer un droit fondamental, le logement. Cette situation existe dans toutes les villes brésiliennes, les luttes anciennes ont permis l'élaboration d'un droit en avance, sur lequel il est intéressant de s'attarder. La difficulté principale restant son application.*

### **Le droit au logement (direito a moradia)**

Le droit au logement est un droit constitutionnel (constitution de 1988) et l'état brésilien doit en être le garant. Sa présence dans la constitution fut le résultat de la lutte de différents mouvements sociaux, qui, au sortir de la dictature, se sont battus pour la mise en place de la réforme urbaine. Ce droit novateur devait résoudre les problèmes des favelas et éviter les nombreuses expulsions d'habitants qui existent depuis les années 60. Il était de pratique courante qu'une zone faisant l'objet de spéculation soit vidée de ses « pauvres » sans ménagement, comme ce fut le cas pour la « revitalisation » du centre de Fortaleza en zone « touristique-culturel ».

Il fut donc établi qu'une personne habitant depuis au moins 5 ans sur le même terrain, sans conflit particulier avec le propriétaire et prouvant la réalité de l'occupation continue (ce qui est assez compliqué, aucun papier officiel ne justifiant une « occupation de terrain »), a le droit à la possession du terrain si elle ressort du domaine privé et le droit à la concession si le terrain est public. Le principal problème fut l'absence de moyen pour permettre l'application de ce droit, seules les luttes ont permis de le faire respecter dans certains cas.

La création dans les années 90 de la « defensoria publica » fut une avancée intéressante. Les « défenseurs publics » sont des avocats rémunérés par l'Etat qui s'occupent de défendre ceux n'ayant pas les moyens de s'offrir des services d'un avocat. Lors du séminaire sur le logement, une des grandes satisfactions était de savoir que les défenseurs publics allaient s'engager encore plus étroitement avec les mouvements sociaux et avec les habitants demandant des régularisations.

Plus globalement, pour que le droit au logement soit respecté, plusieurs conditions sont nécessaires :

- la sécurité juridique de la possession ;
- l'accès aux services et aux infrastructures ;
- un loyer accessible ;
- l'habitabilité du logement et son adéquation avec le mode de vie des populations locales ;
- l'accessibilité du logement pour les groupes vulnérables et la localisation de l'habitat (éviter les constructions en périphérie quand la plupart des emplois se trouvent en centre-ville).

Le droit au logement est donc une déclinaison individuelle d'un droit que les pouvoirs publics sont aussi tenus d'appliquer : le droit à la ville.

### **Le droit à la ville (Direito a cidade)**

Le droit à la ville est le droit que chacun possède dans le partage de l'espace urbain. Chacun doit avoir accès à un habitat digne, à un emploi, des transports, des écoles et des soins médicaux proches et de qualité, à de l'eau, de l'électricité, des égouts. Chacun doit pouvoir disposer de l'ensemble des services publics que l'on rencontre dans une zone urbaine. Ce droit est lié à aux notions de justice sociale et fonction sociale de la ville (elle doit offrir l'accès aux services mentionnés tout en dépassant l'intérêt particulier au profit des intérêts collectifs).

Devant les difficultés rencontrées, une loi fut établie pour faire respecter le droit à la ville et assurer sa fonction sociale, c'est le Statut de la ville de 2001.

Le droit au logement est donc le droit de disposer d'un lieu pour soi et sa famille avec un habitat digne. Pour permettre son application, la sécurité première est d'obtenir la garantie juridique du terrain où l'on vit, pour pouvoir empêcher les expulsions et tenter de faire respecter le droit à la ville auprès des pouvoirs publics.

### ***La question du logement (3) : l'occupation et la régularisation foncière***

2 septembre 2008

70% des habitats au Brésil seraient « illégaux », c'est à dire construits sans titre de propriété. La majorité sont utilisées par les populations à bas revenu : on estime que 12 millions de domiciles urbains de bas loyer sont « irréguliers » au Brésil (selon le ministère de la ville). Pour Fortaleza, on considère que plus de 60% de l'habitat est dans ce cas, dont une minorité de logements à haut loyer, notamment construits sur les dunes, près de la plage du Futuro, ou près de la mangrove du Rio Coco.

Le statut de la ville et la constitution font de la régularisation une question fondamentale pour assurer l'inclusion urbaine, car l'insécurité juridique compromet les relations avec les pouvoirs publics et laisse planer la menace de l'expulsion. La création du Ministère de la ville en 2003 fut notamment liée à cette question.

#### **Le processus de régularisation foncière**

Le processus de régularisation foncière utilise les concepts de possession, d'utilisation, de prescription, et de régularisation.

La régularisation se définit comme l'action du pouvoir publique légalisant la possession et l'utilisation du terrain où vit depuis au moins 5 ans une personne et sa famille. C'est donc un rééquilibrage de la propriété privée au profit de ceux qui en ont été historiquement exclus. La contrepartie de cette propriété est l'application, par le nouveau propriétaire, de la fonction sociale de la propriété (respect des droits de la population, de l'environnement, avoir une activité économique ou sociale, etc).

La régularisation est menée par une action en justice appelée action de prescription (usucapião). Elle peut suivre plusieurs procédures selon que le terrain soit privé ou public et que l'action soit individuelle ou collective :

### **La régularisation juridique sur les terrains privés (regularização jurídica em área particular).**

Les conditions sont les suivantes : Vivre depuis au moins 5 ans sur un terrain de moins de 250 m<sup>2</sup> et avoir un propriétaire du terrain qui ne soit est jamais entré en justice contre l'occupation. L'action en justice peut-être individuelle ou collective (Usucapião especial de imóvel urbano individual ou coletivo).

Dans le cas individuel, aux conditions ci-dessus, s'ajoute celle de ne pas être propriétaire d'un autre terrain, et de vivre réellement sur le terrain. C'est la démarche la plus rapide.

Dans le cas collectif, l'action doit aboutir à la conquête collective de tous les terrains des habitants pour la création d'une propriété collective (condomínio). Une condition supplémentaire spécifie que toutes les familles doivent avoir des bas-revenus. L'action collective est plus rare et plus compliquée, car les cas individuels peuvent ralentir le processus collectif (absence de justificatif pour certaines familles).

### **La régularisation juridique sur les terrains publics (regularização jurídica em área pública).**

Elle peut être réalisée via la Concession de Droit Réel d'Utilisation (Concessão de Direito Real de Uso), c'est un loi remontant à la période de la dictature. La régularisation doit être une faite par une loi votée par les conseillers municipaux, après une étude de la zone. La loi octroie une concession individuelle ou collective contre des loyers, et doit donner les moyens de faire respecter le droit à la ville. Il n'y pas de limite de taille de terrain ou de temps d'occupation, cependant il faut arriver à convaincre les représentants du pouvoir législatif.

La seconde possibilité est la Concession d'utilisation spéciale dans un but de logement (Concessão de uso especial para fins de moradia). Dans ce cas, le pouvoir public octroie le droit d'utilisation du terrain. La concession pourra être récupérer en cas de projet public avec comme contre-partie l'octroie d'une autre concession.

Dans tous les cas, le plus difficile est de prouver l'occupation effective depuis 5 ans. Différents documents peuvent être-utilisés : les fiches de

paiement de l'eau ou de l'électricité, le registre de l'école du quartier, le registre du poste de santé, des cartes et des photos du quartier, etc. Ces conditions ne sont pas si évidentes à réunir, certains quartiers n'ayant pas d'école ou de poste de santé, voir d'accès à l'eau ou à l'électricité. Les habitants ont aussi parfois des difficultés à rester 5 ans sur le même terrain et changent d'habitat en fonction de la localisation de emploi ou des difficultés rencontrées. Par ailleurs, l'évolution de législation en 2007 a permis de préciser le rôle de l'Etat, qui est censé être le promoteur des régularisations foncières.

## **La question du logement (4) : le plan directeur**

2 septembre 2008

*Une des évolutions importantes est la prise de conscience des villes de la nécessité de planifier son expansion, ses travaux publics, d'anticiper les problèmes urbains ou, au moins, d'en résoudre une partie. Des plans directeurs sont donc progressivement mis en place. Le plan directeur est premier outil réel à l'échelle d'une ville. Cet outil doit être mise en place par chaque ville, est né pour coordonner et gérer tous les instruments précédents, planifier l'évolution de la ville et les politiques publiques. Le plan directeur municipal est donc lieu de toutes les batailles municipales, notamment sur le logement.*

### **La mise en place du plan à Fortaleza**

L'exemple de Fortaleza à ce sujet est révélateur. Le premier plan directeur fut travaillé par une équipe de « professionnels » payés par la municipalité pour élaborer le plan. Il dut faire face à la mobilisation des mouvements sociaux, avant d'être annulé par la municipalité suivante. Outre que ce plan ne prenait pas en compte les aspirations des habitants, il fut travaillé à partir de données périmées, par une équipe en sous-effectif, loin de la réalité du terrain. Les mouvements sociaux se sont alors mobilisés pour forcer la main à la nouvelle municipalité dirigée par Luizanne Lins et obtenir la mise en place d'un plan concerté et participatif. Le nouveau plan directeur de Fortaleza est actuellement à l'étude à la chambre de conseillers municipaux (vereadores) qui doivent voter le texte (en principe avant les élections...). Le nouveau plan établit les zones à risque et les différentes ZEIS (Zones Spéciales Intérêt Social, divisées en trois catégories, la 1ère étant pour les bas-loyers). Les premiers efforts seront concentrés sur ces deux types de territoire.

Le plan inclut aussi les demandes définies lors des budgets participatifs et tranche l'épineuse question du financement. Il doit aussi anticiper l'évolution à moyen terme de la ville, en terme de transport, d'urbanisme, etc. Fortaleza a connu croissance forte,

incontrôlée et jusqu'à présent non-planifiée. Entre 2000 et 2008, 350 000 personnes sont venues grossir sa périphérie, sans solution de logement). Une autre question, plus anecdotique mais très polémique, est celle des grandes baraques installées sur la plage du futur, totalement illégales mais devenues des institutions très lucratives.

Un point intéressant soulevé par les mouvements sociaux, est celui de l'habitation dans le centre de Fortaleza. Actuellement il y a un manque de plus 70 000 logements dans Fortaleza et de 140 000 dans sa grande périphérie. Dans le même temps, 70 000 logements sont vides dans le centre de la ville. La question se pose de la « repopularisation » de cette zone, où par ailleurs sont concentrés beaucoup de services publics la ville.

Le plan directeur de Fortaleza est un des plans pionniers du Brésil dans sa conception, puisqu'il fut à l'initiative des mouvements sociaux. Son application (ou non) sera un test à grande échelle, pour connaître la capacité des pouvoirs publics à résoudre une partie des problèmes de logement dans une des plus grandes métropoles du pays. Une des organisations du mouvement urbain de Fortaleza, organisatrice du séminaire, est le Cearah Periferia. Retour sur les activités du Cearah et sur le programme « cidade de todos », qui a mené la première expérience de régularisation foncière de Fortaleza.



## **La question du logement (5) : le Cearah Periferia et le programme Cidade de Todos**

2 septembre 2008

Le Cearah Periferia est une ONG de Fortaleza qui travaille dans le domaine de l'habitat, de l'expertise citoyenne, la planification urbaine, la régularisation foncière et l'économie solidaire. Elle est membre du Nuhab (Núcleo de Habitação e Meio Ambiente), mouvement historique de la lutte pour le logement à Fortaleza, et qui regroupe plusieurs institutions philanthropes, pastorales et ONG, etc.

### **la question du logement**

L'ONG est née en 1982 avec la volonté de former politiquement des leaders dans les communautés, sur le thème de la planification urbaine. Elle fut alors appuyée financièrement par la communauté européenne et Oxfam GB pour monter une école de planification urbaine, destinée aux populations, pour mener des études sur l'habitat et son développement, sur la cartographie et la régularisation de l'habitat. Elle mena en parallèle un travail sur la construction de l'habitat. L'école a formé plus de 300 « chercheurs citoyens » en étant soutenu notamment par l'Institut Français d'Urbanisme. Elle organise aujourd'hui des cours ponctuels.

### **L'économie solidaire**

Elle développe aujourd'hui des programmes liés à l'économie solidaire. Un des programmes s'appelle le FAPAG (Fonds d'Appui et Programme de Auto-Gestion) appuyé depuis 10 ans par le CCFD en France.

Ce programme s'organise autour de l'économie solidaire et de la question du genre. Il s'articule autour de neuf communautés. Celles-ci s'organisent dans l'optique de créer des coopératives ou pour consolider des associations. Le Cearah Periferia facilite le travail des communautés en organisant des séminaires, des formations.

Le deuxième axe du FAPAG est la gestion de la CoopSol et de Coopfirme, qui travaillent dans le domaine du micro-crédit et dans le suivi de l'activité développée grâce au micro-crédit, pour lui assurer toutes les chances de réussite. L'ONG fut aidée par la Banco Palmeira pour développer ces outils.

Le Cearah Periferia fut une des structures qui a mené le programme Cidades de Todos (Ville de tous) de 2003-2006.

### **Exemple et portrait d'une mobilisation pour la régularisation foncière à Fortaleza**

*. (tiré du livre : A participação popular no processo de regularização fundiária da Terra Prometida, Nuhab, 2007, Fortaleza)*

Le programme avait pour but la participation populaire dans le processus de régularisation foncière. Il fut réalisé dans le quartier de Terre Promise par le Nuhab, en lien avec l'Association des Habitants de l'Occupation de la Terre Promise. Le mouvement de régularisation des terres urbaines occupées est un phénomène relativement récent au Brésil et à Fortaleza en particulier. Le projet a donc fonctionné comme une expérimentation à l'échelle d'un quartier, en misant sur la participation et la mobilisation de la communauté pour s'approprier l'idée de régularisation et ainsi réaliser un diagnostic du quartier, capable de jouer en sa faveur lors des relations avec les pouvoirs publics. Il y a aussi l'idée de pousser la municipalité à faire un travail qu'elle ne réalisait pas ou très peu (pour diverses raisons : la volonté politique, les moyens financiers, l'ampleur des régularisations).

### **L'évolution des occupations à Fortaleza**

L'histoire des occupations quartiers occupés à Fortaleza, remonte à 1921 avec les premières industries de la ville. L'industrialisation va s'intensifier à partir des années 50 jusqu'aux années 70. La plupart des habitants viennent de l'intérieur de l'Etat du Ceará et les quartiers suivent les implantations et les fermetures d'usines, créant une multitude de favelas. Avec l'accroissement du tourisme, les implantations d'usines ont tendance à reculer, répandant les favelas vers la périphérie (Aujourd'hui, les plus grands quartiers occupés



forment une grande ceinture autour du centre de Fortaleza). Il est aussi important de noter que l'Etat du Ceará, et plus généralement le Nordeste est une terre d'émigration intérieure, principalement vers l'Etat du Rio Grande Sul, et vers les villes de São Paulo et Rio de Janeiro, et même vers l'Amazonie lors du « front pionnier » lancé par le gouvernement pendant la seconde guerre mondiale pour cultiver la borracha et réaliser les pneus de l'armée américaine). Cette exode existe toujours et il explique en grande partie le manque d'homme dans le nordeste, en particulier dans les favelas où l'on trouve populations les plus touchées par l'exode (jusqu'à 70 femmes pour 30 hommes). Cette histoire de l'émigration est très ancrée dans les mentalités et a créé un particularisme régional très fort, un sentiment « nordestino ». Le Réseau des Jeunes du Nordeste, regroupant des dizaines d'organisations, mène, par exemple, campagne auprès des jeunes pour éviter les départs vers les grandes métropoles.

### **Du projet Côte-Ouest à la Villa do Mar**

Au milieu des années 90, pour développer son potentiel d'attraction, la ville décide d'agrandir son littoral touristique, sans consultation des populations. C'est le projet Côte-Ouest, visant une zone située dans le quartier de la Grande Pirambu et de la Barra du Ceará ( deux anciens quartiers industriels proches du centre et au bord de la mer mais qui souffrent de l'absence d'infrastructure publique). Une partie des habitants devait être expulsée contre des indemnités dérisoires. L'absence de titre de propriété des habitants laissait le champ libre au pouvoir municipal et aux promoteurs (Les nouvelles habitations étant par ailleurs inaccessibles aux populations pauvres). Le projet Côte-Ouest, écrit en 1996, ne débuta qu'en 2002, retardé par les nombreuses contestations (qui remontèrent jusqu'à l'ONU). Le projet Côte-Ouest fut ensuite ralenti par la justice fédérale puis paralysé par la nouvelle municipalité en 2005 pour être discuté à l'intérieur du programme Orla (initiative du ministère de l'environnement). Un accord fut trouvé en 2007 avec la municipalité, qui retrouvait le contrôle du programme appelé dorénavant Vila do Mar et qui doit chercher à valoriser les

communautés. Reste à savoir si les populations seront réellement bénéficiaires du programme dans les faits.

### **La lutte de la terre promise**

Le Nuhab s'est rapproché d'un des rares quartiers menacés mais en résistance, Terra Prometida, pour lancer un mouvement de régularisation populaire à partir de 2003. La mobilisation populaire du quartier naît très tôt, dès le début de l'occupation en 1990, l'entraide étant obligatoire pour assurer la survie de la communauté. Devant les avancés du projet Côte Ouest, l'Association des Habitants fut créée dans une optique de lutte plutôt que de négociation pour les indemnités (contrairement à la plupart des associations des autres quartiers). Le mouvement de régularisation fut donc appuyé par le Nuhab, avec un objectif plus large : l'inclusion sociale des favelas, influencée par Statut de la Ville de 2001 et les expériences de Recife et Porto Alegre.

### **La mise en place du programme**

La première étape fut liée à la structuration de la proposition à l'aide de séminaires, de réunions, de débats, d'échanges pour clarifier les positions, les orientations et les possibilités pour réaliser le diagnostic du quartier et mobiliser les meneurs du mouvement et la population. La population et le Nuhab devaient créer une méthodologie nouvelle incluant la préservation de l'environnement ou bien encore dominant la question du droit pour pouvoir se déplacer dans la bureaucratie de la ville, dans le méandre juridique, etc. La population devait pouvoir s'approprier le projet et les plus jeunes apprendre la résistance.

Des rencontres furent réalisées avec des avocats, des étudiants en droit, en architecture, etc. Plusieurs thèmes ont orienté les travaux : l'aspect juridique, les potentialités et les demandes de la populations, l'évolution « physique » du quartier. Le thème le plus urgent restait cependant la régularisation, puis venait les questions sur la qualité de la vie.

La principale limite du processus fut la difficulté à mobiliser l'ensemble du quartier sur la durée, seule une minorité resta active. L'absence de résultat concret rapide fut rédhibitoire pour de nombreuses familles vivant dans un contexte de survie et lassées par les luttes du quartier et les promesses électorales. Le manque de leaders charismatiques capables de mobiliser le quartier fut aussi un frein.

### **Radiographie de la terre promise**

Une des premières activités dans le quartier fut le recensement physique et socio-économique du quartier composé de 209 maisons pour 910 habitants. 68% des chefs de famille sont des femmes, elles gagnent en général moins que les hommes, et ont en plus le travail domestique et familiale. 1/3 des familles vivaient en dessous la la « ligne de pauvreté ». La plupart des personnes n'avaient pas fini le niveau d'enseignement fondamental. La grande majorité des familles avait accès à l'eau, à l'électricité et à un système d'égout (souvent réalisé par les habitants eux-mêmes). Les familles ne se déplaçaient que rarement dans le centre de Fortaleza et n'utilisaient que peu les services offerts par la ville. La favela pouvaient cependant profiter d'un quartier propre, de la proximité des services du centre ville, de la proximité de la plage, d'une présence raisonnable des transports et d'un poste de santé. Les problèmes étant concentrés autour de l'insécurité, de la vente de drogue, de l'absence de rues goudronnées, de l'absence d'aire de loisirs, du peu de drainage des rues, etc.

la fin de la première période (mise en place du projet et diagnostic du quartier) coïncida avec la campagne pour la mise place du plan directeur participatif pour le développement urbain de Fortaleza et contre le plan directeur présenté par la mairie (qui sera annulé par la municipalité suivante).

### **L'élaboration de la proposition**

La seconde phase commença avec des ateliers sur le renforcement communautaire, sur la question des genres, sur l'échange de savoir, etc. Un échange eut lieu avec des institutions de Recife (ONG et

mairie) au sujet des méthodologie développées : Actions juridiques, mobilisations par des assistantes sociales, révélés topographiques, recensement de la population, etc. dans le quartier de la Mustardinha, un des quartiers pionniers pour les régularisations. Elles furent menées dès les années 80, dans le cadre d'un Zone Spéciale d'Intérêt Social (ZEIS en Brésilien). La grande différence avec Terra Prometida résidait dans le fait que le processus provenait essentiellement des autorités sans une participation importante de la population.

Puis débutèrent les ateliers difficiles sur le thème de régularisation Foncière, réalisé de façon la plus ludique possible (maquettes, discussions, théâtre marionnette sur la régularisation, la lecture d'une plaquette simplifiée (voir : Regularização Fundiára, 2008, 3ième ed, Nuhab, Fortaleza), etc. La principale difficulté résidait dans la capacité à transmettre un discours technique juridico-urbaniste auprès des leaders (multiplicateurs sociaux) puis de la communauté dans son ensemble (les femmes et les jeunes furent les deux groupes sociaux les plus réceptifs). La création des conseillers de rue (deux habitants par rue) chargés de la mobilisation améliora la participation citoyenne.

Deux notions étaient fondamentales à faire passer : le droit au logement en tant que droit fondamental en lien avec la notion de droit de la ville, et la définition de la régularisation foncière en tant que processus global (régularisation urbanistique et juridique).

Un mini-plan urbanistique de la Terra Prometida fut le produit final, réalisé par une vingtaine d'habitants en lien avec le Nuhab et comme objectif d'être inclus dans le nouveau plan-directeur. Pour les actions de régularisation, les difficultés de mobilisation ont amené les habitants à opter pour l'action juridique individuelle, plutôt que collective. Les régularisations furent un premier pas important, reste désormais à confirmer la réalisation du droit à la ville par les pouvoirs publics.

## ***La question du logement (6) : Le logement comme future grande avancée sociale ?***

2 septembre 2008

La question de l'habitation est complexe. La résolution de la situation sera sûrement le travail de plusieurs décennies, si chaque autorité publique respecte son rôle défini par la loi. Les luttes des quartiers appuyés par les mouvements sociaux sont primordiales, car elles mettent le droit à l'épreuve et mobilisent, voir éveillent les autorités municipales sur la question du logement. Le développement de la planification des villes et des politiques publiques peut-être un catalyseur important et essentiel pour commencer à réduire l'exclusion sociale et réduire l'habitat indécant.

Le mot d'ordre des présidences de Lula furent d'en finir avec la faim au Brésil, et d'amener un nombre toujours plus grand de brésiliens à sortir de la pauvreté (ce qui explique la volonté permanente d'éviter l'inflation pour stabiliser les prix et ne pas anéantir les systèmes d'aides et de bourses).

Après la faim, il faut espérer que la deuxième avancée sociale soit le développement et l'application du droit à la ville, pour ne pas maintenir la moitié de la population dans des conditions sociales indignes. On peut analyser la mise en place des divers instruments comme les prémices d'une politique plus générale. Les prochaines années le confirmeront peut-être.

Le logement conditionne son propre regard sur sa situation et la survie tend à annihiler les résistances. Il entretient les préjugés sur les populations des favelas. Il nie la question de la démocratie (En cette période d'élections, cela facilite les achats des votes des habitants par les candidats, pratiques généralisées malgré une campagne du gouvernement contre ce phénomène). Les logements insalubres et les conditions de vie permettent à la criminalité de se développer et de se maintenir sans difficulté, etc.

Il est aussi important de lier la question des tensions foncières et des luttes urbaines aux luttes des ruraux, car elles participent au même

phénomène d'absence de répartition, du maintien de préjugés et des discriminations, et sont les résultats d'un héritage historique et d'un système économique prédateur.