

Précis

Pratiques optimales d'aménagement urbain : l'exemple du Brésil

SELON UNE ÉTUDE DE L'OED*, LES CINQ PROJETS urbains réalisés au Brésil entre 1979 et 1989 avec un financement de la Banque ont aidé les municipalités à assurer des services plus efficacement et prouvé que des opérations bien conçues pouvaient aboutir à une amélioration durable des conditions de vie des habitants à faible revenu. Cette étude a mis en évidence que les retombées positives des opérations perduraient de cinq à dix ans après leur achèvement, notamment sous la forme d'une diminution des risques d'inondation, d'une fiabilité accrue des systèmes et procédures de gestion municipaux, une prise de responsabilité plus nette des collectivités locales en ce qui concerne la prestation des services à fournir, et d'une participation plus active de la communauté.

Partant d'études de cas sur des villes aux « pratiques optimales », l'étude a tiré de ces expériences des enseignements utilisables ailleurs. Elle préconise de poursuivre les efforts en faveur des populations urbaines pauvres, de diffuser des exemples de pratiques optimales, de compenser la médiocrité de l'entretien par l'utilisation de matériaux de haute qualité, de subventionner les institutions chargées des politiques et de la recherche, et de vulgariser les méthodes d'évaluation de la participation.



Évaluation des bénéficiaires : l'expérience du Brésil

UNE RÉACTION TRÈS SATISFAISANTE DES réunions de groupe organisées dans chacune des 11 villes ont permis de tirer de très précieux enseignements sur l'aménagement participatif des zones urbaines défavorisées au Brésil. L'équipe d'évaluation a rencontré pendant une à deux heures des groupes de 8 à 16 bénéficiaires des projets. Les habitants de ces villes se sont montrés tout à fait disposés à aider à répondre à très bref délai à des questions dans le cadre de l'étude.

Élément de surprise. Pour éviter une éventuelle manipulation des réponses de la communauté à ces demandes de renseignements, l'équipe d'évaluation a sélectionné les groupes de bénéficiaires à interroger et les zones devant faire l'objet d'une enquête sans prévenir les intéressés à l'avance. À son arrivée dans la ville, elle a rapidement identifié toutes les zones de projet et en a choisi une au hasard en organisant immédiatement une réunion avec le groupe de quartier.

Les réunions. Dans certaines villes, des assistants sociaux ou bien l'organisation communautaire locale ont aidé à identifier des habitants et à les faire participer à des interviews. Dans certains cas, les membres de l'équipe d'évaluation ont fait du porte-à-porte pour trouver des participants. Les autorités locales ne les ont en aucun cas sélectionnés. Il s'est avéré plus difficile de faire participer les habitants aux réunions dans les grandes villes que dans les petites villes.

Les débats. Un animateur a dirigé les discussions sur deux questions : comment le quartier a changé du fait du projet (perspective *avant le projet et après le projet*), et comment les quartiers aménagés se distinguent des autres (perspective *avec et sans projet*).

Cinq projets d'aménagement urbain financés par la Banque ont été réalisés au Brésil entre 1979 et 1989 (villes moyennes, agglomération de Recife, projet pilote pour l'agglomération de Fortaleza/Salvador, villes commerçantes du Paraná et reconstruction après les inondations dans le Nordeste) ; l'ensemble des emprunts s'est élevé à 335 millions de dollars. Les projets différaient dans leur conception et couvraient toutes les grandes zones urbaines du pays, mais ils visaient un objectif commun : accroître l'efficacité et l'équité des services urbains, afin d'améliorer les conditions de vie des pauvres en milieu urbain et de promouvoir le développement institutionnel.

L'étude de l'OED a porté sur les villes où la situation en matière d'infrastructure et de logement s'est améliorée au cours des périodes en question (1980-91) pour savoir comment les municipalités ayant suivi des pratiques optimales avaient réussi à améliorer le sort des pauvres. À partir de ces exemples, l'étude s'est efforcée de formuler des recommandations à l'intention des décideurs en citant des exemples remarquables susceptibles d'être imités.

L'évaluation s'est concentrée sur trois domaines cibles essentiels : conditions de vie des pauvres en milieu urbain ; décentralisation des services urbains ; point de vue des bénéficiaires et rôle effectif de ceux-ci dans les améliorations obtenues.

L'étude s'est appuyée sur une évaluation de la participation en utilisant les données communiquées par des habitants lors d'entretiens individuels ou collectifs. Les responsables de l'étude ont rencontré plus de 100 bénéficiaires résidant dans l'une des 11 villes aux « pratiques optimales » parmi lesquelles cinq villes moyennes, deux petites villes commerçantes et une cité-dortoir située dans l'agglomération de Curitiba (voir encadré).

Contexte

Les cinq projets faisaient partie de 14 projets urbains financés par la Banque et réalisés au Brésil depuis 1978, pour un coût total de 1,2 milliard de dollars. Tous avaient été préparés entre 1979 et 1983, sans le bénéfice préalable d'études sectorielles sur le Brésil. Chaque opération devait donc fixer ses propres priorités d'action. Les études sectorielles pour l'Amérique latine n'ont commencé qu'en 1983, et en 1985 pour le Brésil. À l'époque, la Banque songeait principalement à recouvrer les coûts afin de dégager les ressources nécessaires à de nouveaux investissements.

Dans les années 80, le Brésil est devenu progressivement de moins en moins à même de définir une politique d'urbanisation ; et la situation n'a commencé à s'améliorer qu'après l'entrée en vigueur d'une nouvelle constitution. De ce fait, les services opérationnels n'ont pu que constater les difficultés d'exécution considérables rencontrées par certains projets de la Banque pendant cette décennie. La constitution de 1988 a été à l'origine d'une forte décentralisation du pouvoir au bénéfice des municipalités. Le gouvernement fédéral, responsable de la politique sectorielle au moment de la préparation des projets, a cessé de s'occuper du secteur urbain, et a confié aux municipalités la responsabilité de l'aménagement urbain et leur a accordé des ressources à cet effet.

L'étude s'est concentrée sur les deux objectifs communs aux cinq projets (conditions de vie et développement institutionnel) et en a tiré des enseignements intéressants compte tenu du nouvel

environnement décentralisé. Bien que l'efficacité et l'équité restent des préoccupations majeures dans la stratégie sectorielle de la Banque au Brésil, le principal défi consiste désormais à favoriser une concertation multilatérale, faisant intervenir simultanément de nombreuses municipalités.

Conclusions générales

Une des conclusions de l'étude est que ces projets ont contribué à rendre les municipalités responsables au premier chef de la fourniture des services urbains. Il est également apparu que des équipements solides et bien conçus (en particulier pour l'assainissement, le drainage et le revêtement des chaussées) se traduisaient par une amélioration durable des conditions de vie des habitants à faible revenu.

En renforçant les capacités des municipalités et en contribuant à la simplification du cadre réglementaire, les

projets ont facilité la décentralisation des services urbains et ont aidé les associations de quartier à renaître, permettant ainsi aux habitants d'apprendre comment sont assurés les services urbains et comment tenir les autorités municipales responsables de leurs actes.

Quatre des cinq projets ont été jugés satisfaisants. Le projet de Recife n'a pas donné satisfaction du fait de sa conception excessivement ambitieuse au départ, et du contexte macroéconomique défavorable qui a entravé sa réalisation. Les projets concernant les villes moyennes et les villes commerçantes du Paraná ont été considérés comme des réussites remarquables. Trois opérations complémentaires continuent d'assurer la prestation efficace de services urbains à l'échelon municipal.

Impact sur les conditions de vie

Accessibilité et drainage. Grâce au revêtement des rues et à un drainage plus efficace, les autobus et les

Tableau 1: Avis des bénéficiaires sur leurs conditions de vie

Ville et zone visées	Appréciation des résultats des projets		Exemples les plus souvent cités de résultats	
	Avant et après	Avec et sans résultats	satisfaisants	non satisfaisants
Fortaleza	Mieux	(nsp)	Services de bus réguliers	Égouts insuffisants
Parque Potira			Plus de garderies	Aggravation des inondations
Recife	Identique	(nsp)	Quartier desservi par les bus	Aggravation des inondations
Casa Amarela			Plus de rues revêtues	Mauvais entretien
Salvador	Mieux	Mieux	Moins d'inondations	Services de soins insuffisants
Antonio Balbino			Accès facilité pour les véhicules	Mauvais entretien
Petrolina*	Beaucoup mieux	Mieux	Meilleur drainage	Égouts bouchés
Vila Mocê			Postes sanitaires et écoles	Mauvais entretien
Juazeiro	Mieux	Mieux	Accès facilité pour les véhicules	Persistance des inondations
Alto do Cruzeiro			Plus de places dans les écoles	Mauvais entretien
Natal*	Mieux	Identique	Accès facilité pour les véhicules	Persistance des inondations
Quintas			Proximité des postes sanitaires	Mauvais entretien
Aracajú*	Bien mieux	Mieux	Moins d'inondations/égouts	Néant
18 de Forte			service de bus plus fiable	
Propriá*	Mieux	Mieux	Moins d'inondations	Mauvais entretien
Bairro América			Plus d'écoles	
Almirante Tamandaré*	Mieux	Mieux	Services de bus améliorés	Trottoirs toujours pas revêtus
Lamenha Grande			Postes sanitaires et écoles	
Colorado*	Bien mieux	Identique	Accès facilité pour les véhicules	Néant
Colorado			Moins d'inondations	
Juiz de Fora*	Mieux	Identique	Nouveau service de bus	Persistance des inondations
Santa Efigênia			Postes sanitaires et écoles	Mauvais entretien

* Pratiques optimales.

La rubrique *Avant et après* résume le sentiment des bénéficiaires comparant leur environnement matériel avant et après les améliorations apportées par le projet. La rubrique *Avec et sans résultats* résume l'opinion des bénéficiaires sur la situation matérielle dans leur quartier par rapport à des quartiers comparables, mais auxquels des améliorations n'ont toujours pas été apportées.

Tableau 2 : Appropriation des projets par les municipalités

<i>Municipalité</i>	<i>Efforts pour dégager un consensus</i>	<i>Transferts inter-administrations</i>	<i>Initiative des projets</i>
Fortaleza	Oui (via l'équipe chargée du projet)	Conflictuels	Instances fédérales
Recife	Non	Conflictuels	Instances fédérales
Salvador	Non (conflit entre les niveaux fédéral et municipal)	Conflictuels	Instances fédérales
Petrolina*	Oui (responsables politiques convaincus par l'équipe du projet)	Sans heurts (même groupe politique)	Instances fédérales
Juazeiro	Oui (sous l'impulsion du maire, ingénieur)	Conflictuels	Locale
Natal	Non (maire influent, coalition majoritaire)	Sans heurts (même groupe politique)	Instances fédérales
Aracajú*	Non (maire influent, coalition majoritaire)	Sans heurts (même groupe politique)	Instances fédérales
Propriá*	Oui (via le conseil municipal)	Sans heurts (entre adversaires politiques)	Locale
Almirante Tamandaré*	Oui (avec l'aide des instances fédérales)	Sans heurts (entre adversaires politiques)	Locale
Colorado*	Non (inutile : coalition majoritaire)	Sans heurts (même groupe politique)	Locale
Juiz de Fora*	Oui (via l'équipe du projet)	Sans heurts (entre adversaires politiques)	Locale

* *Pratiques optimales.*

véhicules de service ont pu desservir pour la première fois de nombreux quartiers. La fourniture des services y a gagné et les habitants ont pu aller travailler dans d'autres quartiers. Les habitants de quatre zones couvertes par un projet et sujettes aux inondations ont déclaré qu'aucune inondation majeure n'était survenue depuis l'achèvement des projets (voir tableau 1).

Logement. Peu de logements ont été agrandis à l'issue des projets, mais les habitants ont utilisé des matériaux de meilleure qualité pour les rénover. Leur valeur immobilière a fortement augmenté.

Services sociaux. Les projets ont renforcé la vie communautaire dans les différents quartiers et ont eu un impact indirect sur les villes concernées grâce à la création de postes sanitaires, de garderies et d'écoles supplémentaires peu après que les améliorations prévues ont été apportées.

Entretien. L'étude a montré que les ouvrages construits avec des matériaux plus résistants avaient un impact plus durable, principalement en raison de l'entretien insuffisant, voire inexistant, des infrastructures dans les zones urbaines pauvres. C'est ainsi que des systèmes d'assainissement peu coûteux n'ont pas fonctionné parce que les canalisations se sont cassées ou bouchées. Dans les rues, les pavés irréguliers n'ont pas résisté au passage des autobus et des bennes à ordures.

Les travaux d'entretien ne sont toujours pas prioritaires et laissent à désirer dans la plupart des villes.

Impact sur le développement institutionnel

Grâce aux projets, les municipalités sont parvenues à mieux gérer elles-mêmes la préparation et l'évaluation des projets ainsi que la passation des marchés. Nombre d'entre elles ont procédé pour la première fois à une évaluation économique des investissements envisagés. La plupart des villes ont créé des bureaux spéciaux pour la passation de marchés et financent désormais leurs projets sur leurs propres ressources. Les municipalités ont également simplifié la procédure réglementaire d'approbation des projets, mais l'on peut déplorer que cette nouvelle « culture de projets » inclut rarement la maintenance.

Définition des politiques. L'impact sur la définition de la politique urbaine à l'échelon local est limité, en ce sens que le vide laissé par le retrait des autorités fédérales n'est toujours pas comblé. La plupart des villes ont néanmoins adopté des politiques de recouvrement des coûts plus rigoureuses. Certaines ont même créé des instituts de recherche et d'aménagement urbains auxquels a été affecté le personnel des projets, responsable d'innovations importantes et de l'actualisation des plans directeurs existants.

Appropriation. Les municipalités ont parfaitement repris à leur compte les projets initialement du ressort des instances fédérales (voir tableau 2). Le degré d'appropriation a parfois été assez fort pour que le transfert de projets entre adversaires politiques se fasse sans heurt, après les élections locales (trois scrutins municipaux ont eu lieu pendant la durée des projets).

Participation des bénéficiaires

Les projets ont aidé à redonner de la vigueur aux associations de quartier par l'intermédiaire desquelles les habitants ont beaucoup appris sur les règles régissant la fourniture des services urbains, sur l'organigramme correspondant, et sur le rôle et les relations des principales parties. Ces associations, qui participent traditionnellement à la mise en œuvre des projets urbains, ont été des agents de liaison efficaces entre les collectivités locales et les habitants, ainsi que de précieux témoins de l'avancement des projets pour le compte des habitants.

C'est dans les villes moyennes que ces associations ont connu la plus forte expansion. Dans les grandes métropoles, le fonctionnement de l'administration est complexe et l'éloignement géographique entre les sites des projets et la mairie ne favorise pas la communication. Quant aux petites villes, leurs habitants estiment pouvoir s'adresser directement aux responsables locaux, et l'intervention des associations y est donc inutile.

L'étude n'a relevé aucun élément indiquant que les communautés concernées aient été consultées pendant la phase de préparation des projets. La plupart des habitants n'ont appris leur existence que lorsque les travaux ont commencé dans leur quartier. C'est donc en observant et en suivant la réalisation des projets que la majorité des habitants s'est familiarisée avec les modalités de la prestation des services urbains. À cet égard, la participation des conseillers municipaux a été prépondérante.

Avertis des responsabilités incombant à leurs municipalités, les habitants ont tenu celles-ci responsables de la fourniture des services urbains dans leur quartier. L'expérience n'a toutefois aucunement incité les communautés à résoudre elles-mêmes leurs problèmes. Rien dans l'étude ne montre que les projets aient encouragé la mise en place de dispositifs d'auto-assistance en matière de services urbains.

Recommandations

L'étude recommande à la Banque et aux pouvoirs publics :

- *De poursuivre leurs efforts pour améliorer les conditions de vie des pauvres en milieu urbain.* Les collectivités locales, en particulier, devraient s'efforcer de reproduire ces expériences. Pour faire

face à une demande croissante, les municipalités devront prendre des mesures plus énergiques sur le plan budgétaire, et il faudra trouver des solutions originales pour faire participer le secteur privé.

- *De diffuser les expériences de pratiques optimales* des villes qui ont su améliorer remarquablement la fourniture de services urbains. Des communications dans des publications universitaires, des articles de fond dans les médias, des bases de données sur Internet, et des documents établis par des instituts et des associations professionnelles pourraient faire connaître ces expériences.
- *D'encourager la réforme des institutions à l'échelon municipal.* Les projets ont prouvé que les municipalités étaient capables de gérer efficacement la prestation des services urbains et de répondre aux exigences croissantes de leurs administrés dans ce domaine. Pour ces raisons, la réforme institutionnelle devrait prioritairement concerner l'échelon local. Cela peut également encourager des formes d'intermédiation financière inédites, destinées à mobiliser des financements privés.
- *D'opter pour des infrastructures robustes et globales* pour lesquelles seront utilisés des matériaux capables de résister pendant des années à un manque d'entretien. Sans maintenance, les économies initialement réalisées grâce à l'achat de matériaux meilleur marché sont annulées par les investissements supplémentaires liés à la détérioration prématurée des infrastructures.
- *De subventionner les instituts chargés des politiques et des recherches urbaines.* L'étude a révélé que ces instituts contribuaient à innover dans la prestation des services urbains locaux et garantissaient un engagement à long terme vis-à-vis du développement des politiques sectorielles et de l'aménagement urbain.
- *De toujours prendre en compte la participation — des femmes en particulier — dans la conception et l'évaluation des projets.* Les femmes ont joué un rôle déterminant dans le renforcement des communautés. Lors des débats organisés avec l'équipe chargée de l'étude, elles ont été parmi les participants les plus actifs et les mieux informés de l'amélioration des services urbains dans leur quartier.

Héritage des projets

Les services opérationnels de la Banque signalent que certains enseignements d'expériences passées ont été pris en compte dans la conception de nouveaux projets. À partir de la fin des années 80, les projets urbains ont commencé à accorder davantage d'importance au développement institutionnel, aux réformes municipales

(privatisations, entre autres) et à l'infrastructure urbaine rendue nécessaire à long terme par l'expansion des villes. Des efforts accrus ont également été consacrés à

la diffusion des réformes et des pratiques optimales, et à un élargissement de la participation communautaire par le biais des associations de proximité.

Précis

* Rapport d'impact : « Learning from Best Practice Urban Development Experience in Brazil », Alcira Kreimer et Roy Gilbert, rapport n° 16636, 17 juin 1997. Les Administrateurs et les services de la Banque peuvent se le procurer auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès du Service d'information et de documentation de la Banque mondiale :
tél. : 1-202/458-5454
fax : 1-202/522-1500
email : pic@worldbank.org.

Veillez adresser vos commentaires et demandes de renseignements au rédacteur en chef, Elizabeth Campbell-Pagé, tél. : 1-202/473-5365, fax : 1-202/522-3125, email : ecampbellpage@worldbank.org

Les commentaires et demandes de renseignements doivent être adressés à l'OED, tél. : 1-202/458-4497, fax : 1-202/522-3200, email : OED_Help_Desk@worldbank.org

Ce précis et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur internet, au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les Précis de l'OED sont produits par le Département de l'évaluation des opérations, partenariats et gestion des connaissances (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ni aux institutions qui lui sont affiliées.