

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

SCIENCES PO GRENOBLE

**Teto : de la boîte à dormir au développement
communautaire, enjeux humanitaires dans l'espace
urbain brésilien**



Mémoire de Master 2 PPOI, Sciences Po Grenoble, 2015

Sous la direction de Mr Frank Petiteville

Matthieu Gouyette

Je tiens à remercier l'ONG *Teto* pour avoir accepté leur premier stagiaire français, Mr Frank Petiteville pour sa réactivité vis-à-vis de la soutenance, mes parents pour leur soutien durant ces 5 années, ainsi que ma petite sœur Solène pour sa bonne humeur constante durant la rédaction de ce mémoire.

« Ainsi, seul le bidonville demeure une solution totalement admise au problème du stockage de l'humanité excédentaire au XXIe siècle. (...) Pour mortels et dangereux qu'ils soient, les bidonvilles ont devant eux un avenir resplendissant. »

Mike Davis, *Le Pire des Mondes Possibles*, 2006



« Tellement de maisons sans personne / Tellement de personnes sans maisons »

Graffiti, Sao Paulo, 2015

INTRODUCTION	7
PARTIE I : Enjeux humanitaires dans l'espace urbain brésilien.....	13
A. Quelle action humanitaire dans l'espace urbain ?	13
1. conséquences humanitaires de l'urbanisation	13
2. Nouvelles formes de violences liées à l'urbanisation	14
3. Quels défis pour les ONG ?	19
B. Violence et pauvreté : entre mythe et réalité	22
1. Une histoire de la favela	22
2. La Favela, le cœur de l'innovation sociale au Brésil ?	27
PARTIE II : Teto, une petite ONG qui joue dans la cour des grands ?	34
A. Teto/Techo, du pareil au même ?	34
1. Une ONG transnationale	34
2. ...Qui base son action sur le développement communautaire	38
B. Teto Brasil, un modèle spécifique, basé sur un mélange d'urgence et de développement ?.....	41
1. Modèle d'intervention Teto Brasil	41
2. Impact et limites	45
CONCLUSION.....	49
ANNEXES	50

INTRODUCTION

Le Brésil est à la mode. C'est le pays de l'Amazonie, du football, de la samba, des plages, de la joie de vivre, de la cachaça... Nous pourrions multiplier à l'infini ces clichés, bien qu'ils ne soient pas tous faux. Le Brésil est un pays qui connaît une croissance économique impressionnante, notamment portée par ses secteurs primaire (mines, agriculture) et secondaire (les énergies)¹, bien que la récession ne marque un léger ralentissement sur les dernières années. Le Brésil gagne aussi ses galons sur la scène internationale, à travers des dirigeants charismatiques (Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Vana Rousseff) qui s'invitent au club des nouveaux pays riches et influents (le BRIC) et mènent une politique extérieure subtile et efficace. Le Brésil aspire de plus en plus à intervenir dans les affaires du monde, et cherche toujours à devenir un membre permanent du conseil de sécurité de l'ONU². Il cherche aussi à se poser en contributeur de l'aide humanitaire mondiale, avec l'installation en mars 2009, à Rio de Janeiro, du deuxième plus important entrepôt humanitaire d'Amérique latine (le premier étant installé à Panama et géré par l'Organisation des Nations Unies)³. La précédente coupe du monde, organisée au Brésil, et les prochains jeux olympiques, qui auront lieu à

¹ Le Brésil possède l'une des plus grande réserve d'hydrocarbure au monde sur une bande de 200 km s'étendant entre Santa Catrina et Espiritu Santo. Cette zone au bord du littoral se nomme le « pré-sal ».

² http://www.lesechos.fr/01/10/2010/LesEchos/20775-037-ECH_le-pays-aspire-a-peser-de-tout-son-poids-dans-la-gestion-des-affaires-internationales.htm

³ <http://www.lefigaro.fr/international/2010/09/07/01003-20100907ARTFIG00702-le-bresil-nouveau-geant-de-l-aide-humanitaire.php>

Rio de Janeiro en 2016, ne font qu'asseoir le statut du Brésil et sa volonté de devenir « le pays de la décennie ».

Sao Paulo, Capão Redondo, zone sud-ouest : la favela avec le plus haut taux d'homicide de la ville. Les affrontements entre les bandes armées de trafiquants de drogue dans les favelas, ainsi qu'entre la police et ces mêmes groupes, donne du Brésil une image bien différente de celle d'un territoire consacré à la fête. En effet, le Brésil est aussi connu pour être un pays dangereux, gangréné par la corruption et la pauvreté. D'après un rapport de l'ONU de 2013, le taux d'homicide au Brésil est l'un des plus élevés au monde : il y est de 25.2 pour 100,000 habitants⁴ (en France, il est de 1.1 sur la même année). Cela se traduit surtout par des morts violentes (exécutions sommaires, mauvais traitements) et des effets psychologiques importants sur les enfants des quartiers les plus pauvres et précaires, les favelas.

Mais ces meurtres ne sont pas uniquement le fait d'un climat violent marqué par le crime organisé. En effet, nombre de ces meurtres ont aussi des motifs plus futiles : conflits de voisinage ou de famille, disputes qui dégénèrent ou violences provoquées par l'alcool. La plupart des victimes sont des jeunes hommes métis ou noirs, résidant dans des bidonvilles, les favelas. On peut mettre en cause la déstructuration du tissu social de la société brésilienne, l'explosion des violences et des inégalités socio-économiques persistantes. L'homicide est désormais la principale cause de la mort des moins de 19 ans, et l'on considère que depuis l'an 2000, près de 600 000 Brésiliens sont morts assassinés⁵, d'après le think tank brésilien *Mapa da Violencia*. Ce chiffre dépasse le nombre de victimes de certains conflits armés ou de guerres civiles.

De plus, selon la Banque Mondiale, le ratio de la population pauvre en fonction du seuil de pauvreté nationale se situait en 2013 à 8,9%⁶. Ce ratio tend à s'améliorer (il était de 14.1% en 2008). On compte cependant près de 16 267 000 brésiliens en situation d'extrême pauvreté avec des revenus inférieurs à R\$ 70 (près de 20 euros) par personne et par mois, le salaire minimum étant de R\$ 545.

⁴ Global Study on Homicide. United Nations Office on Drugs and Crime, 2013, <https://www.unodc.org/gsh/en/index.html>

⁵ http://mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Previa_mapaviolencia2014.pdf

⁶ <http://donnees.banquemondiale.org/pays/bresil>

Cela correspond à la population totale du Chili, ou bien à la population entière de l'Etat de Rio de Janeiro. Le Brésil est le 10^{ème} pays le plus inégalitaire au monde en terme de partage des richesses, avec un coefficient de Gini de 0.570 (le zéro représentant une égalité parfaite et le 1 représentant une inégalité parfaite). A titre de comparaison, la France se trouve à 0.327, la Namibie à 0.743 (pays le plus inégalitaire au monde) et le Danemark, pays le plus égalitaire au monde, à 0.247⁷.

La situation sanitaire est également préoccupante, avec en 2014 un taux de mortalité infantile de 19.21‰ contre 3.31‰ en France. Le Brésil est pourtant la 6^{ème} puissance mondiale, et la France la 5^{ème}. A cela s'ajoute de nombreuses violations des droits de l'homme. La coupe du monde et les jeux olympiques sont régulièrement utilisés comme un prétexte pour la démolition et le déplacement des favelas⁸. Lorsqu'il existe une compensation à l'expulsion, elle est souvent très faible et ne représente pas une solution viable pour les habitants. Tout cela se fait dans une atmosphère opaque et sans transparence de la part des autorités locales ou fédérales. De nombreuses favelas sont installées dans des zones à risque (glissement de terrains, inondations, épidémies dues aux moustiques et aux eaux stagnantes) et n'ont aucun soutien des municipalités, qui préfèrent la plupart du temps ignorer le problème. A Sao Paulo, ce sont près de 173 000 familles qui vivent dans des zones à risque⁹.

De plus, le contexte géographique y est spécifique : il s'agit majoritairement d'une violence et d'une pauvreté urbaine, qui touche beaucoup moins « l'intérieur » du pays (les zones rurales) et se concentre majoritairement dans les Etats du littoral (Rio de Janeiro, Sao Paulo, Bahia, Pernambouco) et plus particulièrement dans les mégalo-poles de plusieurs millions d'habitants telles que Salvador de Bahia, Sao Paulo ou bien Rio de Janeiro.

Toutes ces villes ne sont évidemment pas « en crise » et ont toujours un très grand attrait, notamment pour les jeunes. Il faut savoir qu'en 2013, 85% de la population brésilienne était urbaine, et que 40% vivait dans des villes de plus d'un million

⁷ http://www.statistiques-mondiales.com/gini_croissant.htm

⁸ <http://www.amnesty.fr/Nos-campagnes/Bidonvilles/Actualites/Expulsions-destructions-stigmatisations-indigne-Coupe-du-monde-2014-au-Bresil-8844>

⁹ <http://www.techo.org/wp-content/uploads/2013/02/montero.pdf>

d'habitants¹⁰. On estime la communauté française au Brésil à 30 000 individus, dont près de la moitié réside dans l'Etat de Sao Paulo (10 566 inscrits), et 7340 à Rio de Janeiro. Plus révélateur, environ 350 filiales d'entreprises françaises sont implantées au Brésil, dont 80% dans la circonscription de Sao Paulo¹¹. On peut donc voir la ville comme un espace hétéroclite, fragmenté, avec des espaces urbains extrêmement riches, prospères et développés, côtoyant des espaces très précaires et délaissés par les services publics.

Sao Paulo représente assez nettement ces contrastes et paradoxes de la situation brésilienne. Prenons l'exemple des transports qui se révèle marquant. C'est une problématique centrale très révélatrice des inégalités de cette mégapole : d'un côté, Sao Paulo possède la plus grande flotte de transport hélicoptérée au monde, avec 411 hélicoptères enregistrés, 2200 décollages et atterrissages par jour. New-York ne compte à côté « que » 120 hélicoptères¹². De l'autre côté, l'autobus coûte désormais R\$ 3.50. En 2013, nous avons pu voir à Sao Paulo de gigantesques manifestations violentes pouvant rassembler jusqu'à 65 000 manifestants, dénonçant la hausse du prix des transports d'environ 20 centimes d'euros¹³: Si l'on considère une personne touchant le salaire minimum brésilien (R\$ 545) et devant travailler 20 jours par mois, elle devra déboursier près de R\$ 120 uniquement en transports, soit 22% de son salaire. Il y a donc énormément de familles qui n'ont même pas accès au droit basique de pouvoir se déplacer afin de se rendre à leur travail.

Cette situation se doit d'interpeller l'acteur humanitaire, et est caractéristique de la diversité des formes que peut prendre la violence frappant les habitants d'un pays « en paix ». Il existe de nombreuses ONG internationales ou Organisations Internationales actives au Brésil (Médecins Sans Frontières, La Croix Rouge, WWF, Greenpeace, Care), ainsi qu'une nébuleuse d'ONG plus petites et locales (il existe des centaines d'ONG répertoriées¹⁴ dont Viva Rio ou bien Saúde

¹⁰ <http://www.statistiques-mondiales.com/bresil.htm>

¹¹ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-citoyens/preparer-son-expatriation/dossiers-pays-de-l-expatriation/bresil-22797/>

¹² <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/sao-paulo-ultrapassa-ny-e-tem-maior-frota-de-helicopteros-do-mundo/>

¹³ http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2013/06/17/manifestations-au-bresil-le-gouvernement-menace-du-carton-rouge_3431786_3222.html

¹⁴ <http://www.ongsbrasil.com.br/default.asp?Pag=18&Estado=SP>

Criança). L'ONG « *Teto* » pourrait se situer entre ces deux pôles : c'est une ONG internationale présente opérationnellement dans 17 pays d'Amérique Latine et faisant de la collecte de fonds en Angleterre, en Allemagne et aux Etats-Unis. Elle est active au Brésil depuis 2005 et se donne pour but d'éradiquer l'extrême pauvreté. Cette structure est gérée par un personnel relativement jeune (25 ans en moyenne) et ayant un budget moindre par rapport aux grandes ONG internationales : en 2013 il était de R\$ 2 302 809¹⁵, soit environ 668 249 euros. Ce faible budget est cependant compensé par l'extrême dynamisme de ses volontaires et des bénéficiaires (les « *moradores* »), incarnation du « *jeitinho* » brésilien décrit par l'anthropologue Sérgio Buarque de Holanda, considérant que le peuple brésilien aurait développé une propension historique à l'informalité¹⁶.

Cette ONG a une vision spécifique de la lutte contre la pauvreté. Elle cherche à agir sur de nombreux fronts : urgence (construction de maisons d'urgence) et développement (développement communautaire et plaidoyer au niveau des institutions dirigeantes). Elle possède une identité forte et unique au Brésil, et en Amérique Latine en général (c'est l'ONG la plus importante du continent sud-américain). Cette identité se base avant tout sur la construction de logements d'urgence dans les favelas, qui est le cœur de son action, mais qui est loin d'englober l'ensemble des projets de l'organisation. Ne retenir que la construction de maisons dans l'action de *Teto* est très utile pour s'intégrer dans une communauté au sein d'une favela. De nombreuses fois, en me déplaçant au sein d'une favela, les habitants m'ont apostrophé en criant « *a ONG das casas ! Vai Teto !* » (« L'ONG des maisons ! Allez Teto ! »). *Teto* signifie d'ailleurs « toit » en portugais (*Techo* en espagnol).

Au Brésil, *Teto* jouit d'une popularité beaucoup plus grande que des organisations établies comme Médecins Sans Frontières, Care ou la Croix Rouge, pourtant plus importantes. Comment expliquer son émergence en tant qu'acteur humanitaire incontournable au Brésil ? Quels sont les principaux défis auxquels l'organisation doit faire face ? Peut-on considérer son modèle de travail pertinent et efficace au

¹⁵ Relatório Anual de Atividades 2013, Teto Brasil

¹⁶ Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*, 1936

vu de la situation humanitaire dans les espaces urbains brésiliens les plus défavorisés ?

Nous allons d'abord nous concentrer sur les enjeux humanitaires dans l'espace urbain brésilien (I), puis tenter de décrypter la pertinence de l'action de Teto sur le développement communautaire dans ces territoires (II).

PARTIE I : Enjeux humanitaires dans l'espace urbain brésilien

A. Quelle action humanitaire dans l'espace urbain ?

« Il serait stupide de passer d'une vision fautive – selon laquelle les bidonvilles sont des foyers de criminalité, de maladie et de désespoir – à la vision inverse – selon laquelle on peut sans problème les laisser se débrouiller tout seuls. »

Jeremy Seabrook, *In the cities of the South*, p.197

Le Brésil est un des pays au monde avec le plus haut taux d'urbanisation. En 1940, 31% de la population vit dans les villes. En 2000, ce pourcentage arrive à 81%, soit près de 138 millions d'individus. La plupart des problèmes sociaux brésiliens, tels que la pauvreté, la violence, la criminalité et les inégalités, sont désormais urbains et demandent une intervention adaptée.

1. conséquences humanitaires de l'urbanisation

a. Un phénomène global

Le cas du Brésil n'est pas isolé : depuis 2008, plus de la moitié de la population mondiale vit dans des villes¹⁷. D'après le Haut-commissariat pour les Réfugiés (UNHCR), sur les 10,5 millions de personnes tombant sous leur mandat, la moitié vit dans un milieu urbain et un tiers vit dans des camps¹⁸, et cette tendance semble s'accroître. En effet, près d'un habitant sur trois des pays en développement vit dans un bidonville. En 2005, 998 millions de personnes logeaient dans un bidonville et on estime en 2020 que ce nombre s'élèvera à 1,4 milliard. L'Afrique

¹⁷ UN-HABITAT, *State of the world's cities 2008/2009 : Harmonious cities*, Earthscan, London, 2008, p.11

¹⁸ UNHCR, *2008 global trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, 16 June 2009, p.2

est le continent le plus touché, mais ce phénomène concerne l'ensemble des pays en développement. Cela s'explique par leur croissance démographique exceptionnelle, et les déplacements de population vers les villes (pour fuir un conflit, à cause de la dégradation de l'environnement en milieu rural ou bien en espérant vivre mieux).

b. Principaux fléaux

Les principaux problèmes rencontrés concernent l'accès à l'eau potable et à des installations sanitaires, le manque d'espace de vie suffisant, la précarité du logement ainsi que celle du bail. Les populations y sont livrées à elles-mêmes par les pouvoirs publics. UN-HABITAT nous explique que ces inégalités extrêmes maintiennent une forme de discrimination sociale et ne sont pas économiquement soutenables sur le long terme.

A cela s'ajoute des problèmes environnementaux : pollution du terrain (par des industries ou par les habitants eux-mêmes), inondations, glissements de terrain, incendies (criminels ou accidentels)... qui prennent des proportions énormes dans cet environnement. En effet, les bidonvilles naissent d'une mauvaise géologie : ils sont souvent construits sur les terrains dont personne ne veut, et qui ne sont normalement pas constructibles. Des études géomorphologiques de 1990 ont montré qu'un quart des *favelas* de Sao Paulo sont construites sur des sites dangereusement érodés, et les trois autres quart s'étendent sur des flancs de montagne abrupte ou des berges de rivière mal stabilisées¹⁹.

2. Nouvelles formes de violences liées à l'urbanisation

a. la ville : un terrain favorable à l'explosion de la violence

Les villes ont longtemps été considérées comme des refuges (à travers l'élévation de murailles comme dans la Jérusalem médiévale), et garde cette image dans

¹⁹ Suzana Taschner, "*Squatters settlements and slums in Brazil*", housing the urban poor, p.218, 1995

certains pans de la société. Cependant, c'est aussi un lieu d'affrontement entre acteurs violents, tels que les gangs de narcotrafiquants dans certaines favelas. L'intensité de ces conflits amène à se poser la question de la qualification juridique d'un conflit armé. En effet, la ville exerce un attrait sur les groupes armés par la concentration de richesses, d'opportunités de commerce, et d'une offre plus intéressante de biens et services (santé et éducation) que le milieu rural. L'anonymat offert par les grandes villes permet aussi de se cacher au sein d'une population dense ou d'apparaître en plein jour avec la concentration des médias²⁰. On peut donner quelques exemples de formes de violences liées à l'urbanisation²¹ :

-insurrections sociales et/ou politiques

-émeutes de la faim

-violence de gangs territoriaux

-violence xénophobe contre les migrants

-violences liées à la criminalité (trafic de drogue, d'armes, d'êtres humains...)

La police n'a pas toujours les moyens de faire face à cette nouvelle forme de violence, et les excès sont souvent nombreux. De plus, peut se mettre en place une coopération entre les différents belligérants qui s'organisent en réseaux complexes (divisés en spécialisation : armes, faux papiers, caches, emplois clandestins...). La violence peut aussi avoir tendance à s'autoalimenter, avec la circulation facile des armes et la fonte de la criminalité de droit commun avec une violence plus politique, soutenue à travers la corruption. Ces problématiques ne sont pas typiquement urbaines, mais le contexte de mégalofoles gigantesques ancrées dans les flux de la mondialisation ne fait qu'accélérer le phénomène²².

Luke Dowdney, dans un ouvrage sur les enfants de la drogue, se demande si on ne peut pas comparer la situation des favelas à un conflit armé : « *En surface, des*

²⁰ *Conflicts and emergencies in urban areas*, Conférence à Webster University, Genève, 30 janvier 2009

²¹ Stathis N. Kalyvas, *The logic of violence in civil war*, Cambridge University press, Cambridge, NY, 2006, 133-136

²² United Nation Office on Drugs and Crime (UNODC), *Crime and instability : case studies of transnational threats*, février 2010

similarités existent : des factions armées, avec des armes militaires, contrôlant des territoires, des gens et/ou des ressources à l'intérieur des favelas et opérant dans le cadre d'une structure de commandement »²³. On peut dès lors se demander si le droit international humanitaire est applicable à ce type de situation en milieu urbain, dans des Etats officiellement « en paix ».

b. La pauvreté, une quasi-constante du bidonville ?

Il faut noter que ces lieux sont aussi frappés par une extrême pauvreté. Ils sont souvent habités par des individus issus de l'exode rural qui se retrouvent dans des environnements inconnus et parfois franchement hostiles, marqués par les fusillades, les meurtres, les enlèvements, les abus sexuels, les recrutements d'enfants, les vols, les extorsions... La pauvreté y est d'ailleurs souvent plus prononcée que dans les milieux ruraux : le coût de vie est plus élevé en ville, et les gens doivent payer leurs logements parfois plus chers que ceux vivant dans les quartiers plus aisés, un paradoxe qui existe déjà depuis longtemps : *« A la fin du XIXème siècle [à Naples], les loyers avaient quintuplé tandis que les habitants de la ville s'étaient appauvris. Ironie supplémentaire : les pièces les plus sordides des quartiers de taudis les plus pauvres généraient les loyers les plus élevés au mètre carré. Comme ces pièces étaient les moins chères en termes absolus, elles suscitaient la plus forte demande. Malheureusement, la demande pour les taudis augmentait parallèlement à la pauvreté, ce qui donnait un élan supplémentaire à la spirale ascendante des loyers dont étaient victimes les moins capables de payer. »²⁴. Il en va de même pour l'accès aux autres biens et services (notamment l'eau ou la collecte d'ordures), qui subissent la loi de l'offre et la demande.*

Les experts du CICR²⁵ estiment qu'en moyenne les pauvres en milieu urbain doivent dépenser 60% de leurs revenus en nourriture, ce qui les rend extrêmement vulnérables aux variations de prix sur les marchés. Les nouveaux venus dans ces

²³ Luke Dodwdney, *Children of the drug trade, A Case study of children in organised armed violence in Rio de Janeiro*, 7Letras, Rio de Janeiro, 2003, p.101

²⁴ Frank Snowden, *Naples in the time of cholera, 1884-1911*, Cambridge, 1995, p.39

²⁵ <https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc-878-harhoff-tavel-fre.pdf>, p.8

milieux n'ont pas toujours les compétences requises pour survivre dans un milieu qui leur est étranger. Il existe très rarement des communautés et des réseaux d'aide et de solidarité, et ces personnes peuvent habiter à des distances gigantesques de leur lieu de travail. De plus, l'accroissement démographique conséquent des villes du sud dépasse les autorités locales, qui n'arrivent pas à suivre en termes d'infrastructures (école, santé, énergie, transports, communication, déchets, eau). L'eau, aussi, devient un enjeu majeur pour les mégalo-poles du sud, comme le prouve l'actuelle pénurie d'eau courante potable à Sao Paulo²⁶. Il est de plus difficile d'accéder à un emploi, et les populations résidentes souffrent parfois de discrimination xénophobe, raciste ou spatiale à l'embauche.

c. Le ghetto et l'Etat

Le phénomène est donc complexe, et semble dans une certaine mesure s'autoalimenter. C'est la stratification de la société qui conduit à l'insécurité, et qui alimente elle-même la stratification²⁷. L'appartenance à un gang conduit à une sorte de protection, et permet d'accéder à un statut social, comme l'évoquent les paroles de la chanson « Ghetto biiga », extraites du film « *La Cité de Dieu* » (F. Meireles et K. Lund, 2003), qui met en scène l'enfermement urbain d'un quartier périphérique de Rio de Janeiro et esthétise une certaine forme de violence : « *Je portais un flingue, mais j'suis pas un gangster, juste un business man. Tu comprends ? C'est important l'allure, dans le ghetto il faut faire reconnaître qui tu es. (...) La persévérance affaiblie la difficulté, ton insistance te donne le droit d'exister* ». De l'autre côté, se retrouvent les classes possédantes, rarement aux prises avec les quartiers pauvres (ou lors d'épisodes de violence), et protégés derrière des remparts et par des gardes ou milices privées.

L'Etat brésilien a en effet pendant longtemps mené une politique de criminalisation de la *favela*. Il considère ces lieux au pire comme des foyers d'insurrections potentielles, au mieux comme un frein au développement et à l'embourgeoisement des villes. De nombreuses *favelas* sont détruites à partir de

²⁶ <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2014/08/21/97002-20140821FILWWW00023-sao-paulo-souffre-de-la-secheresse.php>

²⁷ <https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc-878-harroff-tavel-fre.pdf>, p.4

1964 (année de la mise en place de la dictature militaire au Brésil), des quartiers entiers sont rasés, notamment à Rio, au nom de la lutte contre le marxisme (avec l'aide de l'agence au développement USAID) et de l'embellissement des villes. Les autorités échouèrent à éradiquer l'ensemble des bidonvilles des mégaloilles brésiliennes ; mais elles enclenchèrent un cycle de conflits entre résidents riches et résidents des favelas, et entre la police et les jeunes des bidonvilles, qui perdure jusqu'à aujourd'hui²⁸. En somme, l'échec de l'« Haussmannisation tropicale ».

On peut voir alors éclore deux types de récit concernant le ghetto, qui caractérisent le rapport du ghetto à son Etat. Du côté du pouvoir souverain, le ghetto est stigmatisé, à travers des discours politiques, identitaires et culturalistes. Il légitime l'élévation des barrières, les violences policières, l'abandon et la destruction de ces zones de « non droit »²⁹. La police n'ose en effet plus s'y rendre pour rétablir l'ordre et la population est soumise aux chefs locaux, et stigmatisée à l'extérieur. Cela peut mener à de véritables interventions militaires, comme en témoignent les campagnes de « *pacification* » des favelas³⁰ menées dans les années 2000 par la « *policia militar* » (Le *BOPE* à Rio et la *ROTA* à Sao Paulo), qui peut amener des situations de crise nécessitant une intervention humanitaire ou développementaliste.

De l'autre côté, le ghetto conduit à la création d'une identité propre et revendiquée, à travers une culture synonyme de survie et de résistance, qui va à l'encontre d'un pouvoir discriminant et violent. Le ghetto n'est donc pas jugé par ses habitants sur des critères moraux (bien ou mal), mais est considéré comme « *le lieu, (...) à partir d'où s'invente la suite* »³¹. Michel Agier distingue ainsi un conflit entre ces deux discours et les valeurs qu'ils portent.

²⁸ Michael Barke, Tony Escasany et Greg O'Hare, *Samba : a metaphor for Rio's favelas*, 2001, p.263

²⁹ Didier Lapeyronnie, *Le ghetto urbain*, Paris, éditions Robert Laffont 2008, p.189

³⁰ http://www.lepoint.fr/monde/la-pacification-des-favelas-de-rio-n-est-pas-durable-07-04-2015-1919068_24.php

³¹ Michel Agier, *campements urbains*, Paris, éditions Payot et Rivages 2013, p.90

3. Quels défis pour les ONG ?

« Le campement urbain n'est en soi ni illégal ni identitaire. Il est le moment d'un compromis fragile. »

Michel Agier, campement urbain, 2013

a. l'identification des bénéficiaires et de leurs besoins

La méthodologie utilisée par l'agent humanitaire pour identifier les besoins à la campagne ou en ville reste la même, seuls changent les indicateurs. On ne cherchera pas à connaître ni à évaluer les récoltes ou le bétail, mais plutôt les dépenses concernant le logement, la nourriture et les services. Ces indicateurs sont cependant plus difficilement vérifiables et il y a un risque d'une plus grande approximation dans les résultats. De plus, il est très compliqué d'identifier des bénéficiaires, pour plusieurs raisons³² :

- La masse des personnes demandeuses/dans le besoin est considérable. Les conditions de vie dans ces communautés pauvres sont en effet très difficiles, et il est délicat de considérer un individu plus légitime qu'un autre à bénéficier de l'aide. La question est d'identifier les facteurs qui font qu'un individu risque de passer d'une situation de vulnérabilité à une situation de crise.
- Les individus au sein de ces communautés sont très mobiles. L'identification des bénéficiaires dépend des conditions de vie, de l'emploi, d'une naissance dans le foyer... Il faut être vigilant à enregistrer les bonnes personnes, et à ne pas enregistrer plusieurs fois les mêmes.
- Certains bénéficiaires sont difficilement atteignables : soit ils se cachent (peur liée à une situation irrégulière et croyance qu'un enregistrement pourrait leur être préjudiciable), soit le territoire en lui-même est difficile à atteindre (géré par des narcotrafiquants/gangs).
- L'anomie propre aux grandes villes : les communautés sont éclatées, et il existe rarement un individu fédérateur, comme cela peut être le cas dans les

³² <https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc-878-harroff-tavel-fre.pdf>, p.9

communautés rurales (une autorité religieuse, un maire, etc...), pouvant indiquer aux acteurs humanitaires quels sont les foyers les plus en difficulté.

b. la complexification des problèmes

L'assistance humanitaire n'est pas forcément plus compliquée à organiser en ville qu'à la campagne : en effet, la concentration des populations peut être vue comme un avantage, puisque l'on peut toucher plus facilement de grandes quantités de bénéficiaires. De plus, il existe souvent des services de qualité, et la vie associative y est plus riche que dans des campagnes isolées. Cela permet d'avoir des sources d'information plus fiables (même si parfois partielles) et des relais à l'action de l'ONG humanitaire. Il faut toutefois se méfier de certains acteurs locaux qui pourraient reprendre à leur compte l'action des acteurs humanitaires (comme les églises évangélistes, très fortes dans les favelas), ou bien ne fournir que des infos partielles (qui risquent de faire passer à côté d'autres bénéficiaires).

Il existe par ailleurs d'autres défis plus difficiles à régler :

- Une erreur sur une intervention peut avoir des conséquences sur des milliers de personnes. Par exemple, intervenir sur un système de canalisation dans une favela peut s'avérer positif ou nuisible pour l'ensemble de la communauté.
- Il existe déjà des structures et processus propres à ces communautés, qui sont parfois difficiles à saisir pour un acteur extérieur, et l'expertise peut s'avérer difficile à obtenir.
- Il y a de nombreux problèmes logistiques à une intervention dans un bidonville/favela en milieu urbain : le lieu est déjà construit, les voies d'accès y sont souvent très étroites. Lors d'une catastrophe naturelle dans un quartier marqué par l'urbanisme sauvage (comme les nombreuses inondations/glissements de terrains qui ravagent les favelas à Sao Paulo et Rio de Janeiro³³), les victimes

³³ <http://www.courrierinternational.com/article/2011/01/14/des-favelas-soumises-au-deluge>

sont beaucoup plus nombreuses et les décombres très difficiles à évacuer. Il faut alors penser à utiliser les moyens logistiques d'autres acteurs.

c. Quelle coordination avec les autres acteurs ?

Un article de Roger Zetter et George Deikun révèle les manques de gouvernance en milieu urbain³⁴, en notant que « *le personnel gouvernemental urbain peut avoir été affecté par des désastres naturels ou avoir fui un conflit armé, ou être impliqué dans la violence urbaine. Des ressources administratives vitales, tels que des registres fonciers, des cartes et du matériel de bureau ont pu être détruits...* ». A cela s'ajoute parfois la mauvaise volonté des autorités locales qui voient d'un mauvais œil l'établissement de ces bidonvilles sur des terrains sous leur administration. Il faut cependant toujours chercher à avoir une dynamique de partenariat avec les autorités municipales, étatiques ou fédérales, ainsi qu'avec d'autres organisations, qu'elles soient humanitaires, de défense des droits de l'homme, ou bien le secteur privé et académique, afin d'avoir une approche participative. En effet, les organisations déjà présentes sur le terrain sont plus réactives et aptes à découvrir les signes annonciateurs d'une crise.

Il y a cependant deux difficultés principales concernant la coordination. D'abord, les échanges d'informations et d'expérience, la mise en place de formations communes et la passation de programmes à des partenaires représentent une mise en commun parfois difficile à mettre concrètement en pratique. En effet, les organisations présentes sur place ont des mandats, des intérêts, des structures de financement, des politiques, des cultures et des visions parfois très différents. De plus, la dichotomie entre urgence et développement reste très ancrée dans le mode de fonctionnement des donateurs, et il est parfois difficile de pouvoir justifier d'un partenariat auprès d'eux.

³⁴ Roger Zetter et George Deikun, "Meeting humanitarian challenges in urban areas", in forced migration reviews, Numéro 34, février 2010, p.6

B. Violence et pauvreté : entre mythe et réalité

1. Une histoire de la favela

« *La cité commence par un asile.* »

Jules Michelet, 1831

a. origine du terme et développement historique

Afin de mieux comprendre ce modèle de collectif populaire, et de pouvoir agir dessus, il est nécessaire de faire un détour par l'origine du terme *favela*. Il prend ses racines durant la campagne de Canudos (*guerra de Canudos*), qui est un conflit socio-religieux se déroulant entre 1896 et 1897 dans la région de Bahia, opposant l'armée régulière de l'Etat de Bahia, puis de la République du Brésil, à 30 000 colons établis en communauté autonome dans un village dans le nord-est de Bahia près de l'ancienne ferme de Canudos. Près de 20 000 *sertanejos* y sont morts (colons de la région), ainsi que 5 000 membres de l'armée républicaine. Une fois la victoire acquise aux républicains, les soldats sont laissés sans solde et sans emploi. De désespoir, une troupe d'anciens combattants décide de se fixer, bien que provisoirement, sur une bordure du fleuve tout proche et d'envoyer ses revendications au ministère de la guerre. L'endroit était rempli d'une plante communément appelée « *favela* » (la *Cnidoscolus quercifolius*), d'où tira son nom ce bastion de résistance, désormais appelé « *da favela* ». Les médias se référèrent alors au lieu par ce nom, et cet endroit devient peu à peu la référence de la communauté défavorisée qui se développe au sein de la ville. Le terme « *favela* » devient alors un substantif concret, qui représente une catégorie singulière de l'agglomération³⁵. Bien que d'autres bastions de pauvreté existent au sein de la ville, le terme est associé à la dénonciation des inégalités et à l'incapacité de l'Etat à pouvoir absorber une main d'œuvre qu'il vient tout juste de délivrer du système esclavagiste.

³⁵ *Um país chamado favela*, Renato Meirelles e Celso Athayde, p.40, Gente editora, 2014

D'autres chercheurs considèrent que la première favela est apparue sur le littoral de l'Etat de Sao Paulo, dans la ville de Santos, en 1881. C'est en effet à cette date qu'apparaît le « *Quilombo do Jabaquara* », une colonie urbaine d'esclaves fugitifs. Les cabanes précaires s'y érigent très rapidement et abritent des esclaves réfugiés de l'Etat de Sao Paulo, mais aussi d'autres régions.

Les deux évènements ne sont pas antagonistes, et révèlent que la *favela* est le fruit du brusque réarrangement de l'ensemble des règles fixant le jeu politique à la fin de la période monarchique et dans les balbutiements de la *Republica Velha* (la « République des États-Unis du Brésil » est le régime politique du Brésil entre 1889 et 1930). La *favela* est donc révélatrice de l'incapacité de créer une société qui puisse inclure socialement et économiquement les populations noires, anciennement esclaves. Il faut en effet souligner qu'à l'époque, de nombreux membres du *Partido Republicano Paulista* (Parti Républicain Pauliste), qui fut le moteur du changement, étaient d'anciens esclavagistes. Campo Salles, qui a été président du Brésil entre 1898 et 1902, et membre de ce parti, n'a par exemple libéré ses esclaves qu'un an avant l'abolition (qui a eu lieu en 1888).

Il est ainsi plus aisé de comprendre pourquoi 67% de la population des favelas est noire. Les habitants des *favelas* font en effet partie d'une longue lignée d'exclusions du système économique qui dura près de 4 siècles. Les personnes d'origine africaine ont en effet été considérées pendant des siècles comme un « objet », un outil de production et non une personne, voire un citoyen. On y trouve aussi très peu d'indiens, car protégés par les missions jésuites (en qui ils voyaient des êtres purs), ou bien décimés par l'exploration espagnole. Mais il existe d'autres populations au sein des *favelas*, notamment la main d'œuvre de substitution des esclaves, venant d'Europe et se retrouvant à dormir aussi dans ces grands espaces de pauvreté urbaine. En 1920, la population de Rio de Janeiro compte par exemple près de 172 330 portugais, soit 39.74% du total³⁶. La majorité de ces portugais se retrouve au bas de l'échelle sociale, vivant et transitant dans les mêmes lieux que la population de descendance africaine.

³⁶ *Um país chamado favela*, Renato Meirelles e Celso Athayde, p.44, Gente editora, 2014

b. Urbanisation et favela

Les autorités publiques sont rarement apparues comme un allié de ces quartiers défavorisés. Les favelas sont en effet des quartiers où se mélangent violence, égouts à ciel ouvert, habitations insalubres, épidémies de choléra, de variole ou bien encore la fièvre jaune. S'appuyant sur le modèle de Georges Eugène Haussmann (1853-1870), l'ingénieur Francisco Pereira Passos qui est le maire de Rio de Janeiro de 1902 à 1906, entame un projet de ré-urbanisation radical, avec des bases hygiénistes, dans l'idée d'embellir, d'urbaniser et de rendre les quartiers plus sains. Le centre-ville est alors vidé de ses quartiers insalubres au profit de larges avenues qui forment aujourd'hui encore le « Brésil carte postale ». Les habitants de ces quartiers doivent donc se réfugier sur les flancs de collines avoisinantes, bloqués entre la montagne et la mer. S'instaure alors un accord tacite de coopération entre l'élite et les franges les plus pauvres de la population. En effet, les besoins en main d'œuvre sont énormes, et les élites ne souhaitent pas voir cette main d'œuvre s'installer dans une lointaine périphérie. Afin d'avoir un accès rapide à cette main d'œuvre bon marché, la préfecture laissa ces terrains à flanc de falaise en dehors du marché immobilier, favorisant les installations informelles. Dans la plupart des cas, les habitants de ces nouvelles favelas seront ouvriers, employés de maison ou bien vigiles.

Cet exemple fondateur montre bien sur quelles bases seront traitées les communautés vivant dans les favelas, tout au long du XX^{ème} siècle et au XXI^{ème} siècle. Les favelas prospèrent tout au long de cette période, dans une ambiance d'impermanence, en fonction des changements urbanistiques et des politiques publiques. Aujourd'hui, on considère que 11,7 millions de personnes au Brésil vivent dans une *favela*, soit 6% de la population brésilienne.

c. focus sur la situation urbaine à Sao Paulo

C'est à Sao Paulo que naît la version brésilienne de l'ONG *Techo*, baptisée *Teto* au Brésil, pays lusophone. C'est aussi à Sao Paulo qu'existent les inégalités sociales et économiques les plus flagrantes, accueillant en son sein par exemple

une des plus grandes favelas d'Amérique Latine, Paraisópolis. En 2014, près de 398 200 personnes vivent dans une favela à Sao Paulo³⁷.

Sao Paulo, contrairement à Rio de Janeiro et Salvador de Bahia, d'anciennes capitales coloniales, n'a gagné en importance qu'assez récemment, au cours du XXème siècle. Originellement créée autour d'une mission jésuite en 1554, Sao Paulo est restée un petit village jusqu'à la fin du XIXème siècle. Le virage économique du Brésil, après la fin des filons aurifères et de l'esclavage, a permis à Sao Paulo de prendre une importance de premier ordre. L'économie se centre désormais sur l'exportation de caoutchouc et de café, et la structure productive se modernise. L'immigration étrangère (européenne et japonaise notamment) y est encouragée.

Sao Paulo devient alors une ville florissante, et établit un « nouvel ordre spatial » à travers l'organisation de la cité selon des termes ségrégationnistes. Les régions centrales, censées accueillir l'élite et le capital, développent une architecture fastueuse, à l'image de la création de l'Opéra de Sao Paulo (le Theatro Municipal, construit en 1911, sur le modèle de l'Opéra de Paris). Au contraire, les régions périphériques, notamment des plaines confrontées à des inondations et destinées à accueillir les infrastructures de transport, se transforment en lieu de vie sans législation pour l'ensemble de la classe laborieuse³⁸.

Dans les années 1950, Sao Paulo passe du modèle de la ville à celui de mégalopole, et devient la plus grande ville du pays. L'industrialisation croissante, faisant la part belle à l'automobile et à la métallurgie, changent le paysage pauliste. Le modèle de développement urbain n'est plus celui d'Hausmann, mais un modèle américain, basé sur la domination du véhicule individuel. Sao Paulo se voit alors transpercée d'artères et d'autoroutes immenses, conçues pour des véhicules produits par les multinationales s'installant dans la ville. Le premier plan d'urbanisme concernant l'ensemble de la cité n'eut cependant lieu qu'en 1971, durant la dictature militaire. Il fut établi selon des critères de densification et de verticalisation. L'ensemble de la « périphérie besogneuse » et ses milliers de pauvres et d'immigrés furent complètement exclus des plans, des politiques

³⁷ http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/Quadro_da_Desigualdade_em_SP.pdf

³⁸ http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_saopaulo-cityreport.pdf, p.2

d'urbanisation et des investissements publics³⁹. Cela représentait pour l'Etat une façon de régler le problème du logement à bas prix, sans se soucier des droits civiques et humains.

Ce schéma « centre-périphérie » perdure jusque dans les années 1980, où la donne commence à changer légèrement⁴⁰. Le ralentissement de la croissance et l'émergence de mouvements sociaux forts, revendiquant de meilleurs services publics, infrastructures et conditions de logements en sont les principales raisons. Emergent alors trois types de logements précaires.

D'abord, les immeubles dortoirs immenses dans la périphérie, qui apparaissent en même temps que la densification des *cortiços* (locations en immeubles très précaires) et des favelas à proximité de quartiers privilégiés. Ces immeubles sont pour moitié construits dans l'intention d'accueillir les plus défavorisés, et l'autre moitié sont d'anciens logements de la bourgeoisie urbaine récupérés. Ils présentent des conditions de vie et d'hygiène déplorables, avec des loyers exorbitants et une densité humaine très importante. Avec l'apparition de ce genre de logement dans le centre-ville, ce n'est plus la distance qui sépare les élites des classes laborieuses, mais un ensemble de murs, de barbelés, de vigiles et d'équipements de sécurité (voir annexe 1). Les propriétaires sont souvent des cadres moyens, qui cherchent à élever leur niveau de vie. Il s'agit en effet d'un des investissements immobiliers le plus rentable : d'après ONU-Habitat, les loyers dans les *cortiços* sont 90% supérieurs à ceux du marché légal⁴¹.

Se développe aussi le phénomène de squat, qui est très répandu dans les mégapoles des pays en développement. Cependant, il coûte parfois très cher de rester sur un terrain squatté, contrairement à l'image que l'on peut s'en faire. Il faut en effet payer des bakchichs aux hommes politiques (ces terrains « vides » sont en effet souvent des propriétés des autorités publiques locales), aux gangsters ou à la police, et les payer parfois sur des années. De plus, il faut prendre en

³⁹ Maricato, Ermínia (1996), *Metrópole na periferia do capitalismo – ilegalidade, desigualdade e violência*. Hucitec, São Paulo.

⁴⁰ Taschner, Suzana Pasternak (1998) "São Paulo: moradia da pobreza e o redesenho da cidade" in Sampaio, Maria Ruth (org.). *Habitação e Cidade*. FAU-USP/Fapesp, São Paulo, p. 169-181.

⁴¹ Mariana Fix, Pedro Arantes et Giselle M. Tanaka, UN-Habitat (2003) *Global Report on Human Settlements 2003, The Challenge of Slums*, Earthscan, London; Part IV: 'Summary of City Case Studies, Sao Paulo, Brazil', p 195-228.

compte le coût d'habiter très loin du centre-ville, qui se répercute sur le budget des transports. Baross et Van der Linden définissent ainsi ces quartiers : « *plans dessinés, faible niveau de service, situation périphérique, non-conformité avec les plans de développement urbain, et construction personnelle du logement* »⁴².

Enfin, il reste l'option de devenir propriétaire du terrain sur lequel on se trouve. Les habitants de ces zones achètent des parcelles qui sont exclues du marché du logement formel, à des entrepreneurs qui ne se conforment ni aux lois de zonage, ni aux règlements de subdivision, ni aux normes de fourniture de service. Ces quartiers sont ensuite lentement améliorés, parfois sur plusieurs générations. Ces entrepreneurs sont souvent issus des classes moyennes ou supérieures, et encouragent parfois les résidents à organiser eux même l'invasion du terrain, en espérant que l'Etat leur fournira des subventions pour mettre en place des infrastructures, qui augmentent la valeur du terrain. Par la suite, ils peuvent organiser des incendies criminels afin de déloger les premiers habitants et construire des logements destinés aux classes moyennes, comme cela s'est vu dans la banlieue de Buenos Aires⁴³. De même, si l'Etat intervient dans une *favela*, il crée parfois de nombreuses externalités négatives. En 1989, le Parti Travailleiste (PT) arrive au pouvoir à la mairie de Sao Paulo. Il tente de réhabiliter l'immense « ville illégale » des pauvres. Hélas, cela a eu pour effet une flambée des prix, et la création de « bidonvilles dans la *favela* »⁴⁴.

2. La Favela, le cœur de l'innovation sociale au Brésil ?

a. Conséquences sociales de l'urbanisation sur les favelas de Sao Paulo

La plupart des avenues majeures de la ville ont été construites au fond des vallées sillonnant la région métropole de Sao Paulo. Celui conduit à un désastre écologique : l'urbanisation rend le sol imperméable, l'eau commence à stagner sur la surface des avenues, ce qui entraîne d'énormes inondations. L'accumulation de

⁴² Baross et Van der Linden, "introduction", *The transformation of land supply system in third world cities*, p.2 à 7, 1990

⁴³ David Keeling, *Buenos Aires : global dreams, local crises*, Chichester, 1996, p.100

⁴⁴ Suzana Taschner, "Squatters settlements and slums in Brazil", *housing the urban poor*, p.216-219, 1995

ces eaux dans des *piscinões* (« grandes piscines ») entraîne par la suite d'autres inondations lors de leur drainage dans les rivières *Tietê* et *Pinheiros*. La localisation des *favelas* est intimement liée à la situation physique et environnementale de la ville. La plupart sont en effet installées à proximité des berges des rivières ou sur des zones à risques concernant les inondations. Il s'agit principalement de zones sans réel intérêt pour le marché de l'immobilier « formel », puisque zones à risques ou difficiles à construire. Les terrains, notamment dans la zone sud de Sao Paulo, restent donc inoccupés et deviennent le lieu d'installation des *favelas*. A cela s'ajoute le problème de la pollution de l'eau et de ses conséquences, ainsi que la destruction de la forêt vierge *Atlantica*.

Ce phénomène est amplifié par la croissance démographique importante de ces lieux. En 2014, la population de l'agglomération de Sao Paulo est de 20 935 204 habitants, et on considère que son taux annuel de croissance est de 0,85%, contre une moyenne nationale de 1,63%. Cependant, la disparité est grande entre les quartiers, puisque ce taux se relève à environ 3% dans les *favelas*⁴⁵. De plus, il règne assez peu de disparité ethnique au sein de la *favela*, puisqu'il s'agit majoritairement de descendants d'esclaves. On peut noter une mortalité infantile très élevée parmi les membres de ce groupe, ainsi que près de 63% des enfants en situation de malnutrition. A cela s'ajoutent des indicateurs plus élevés concernant les maladies infectieuses et les morts violentes.

b. Une « nouvelle » favela

« La promesse est que toujours, inlassablement, quelque chose de nouveau, quelque chose de beau, peut renaître des ordures, des plumes éparses, des cendres et des corps brisés. »

John Berger, *Rumor*

⁴⁵ http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_saopaulo-cityreport.pdf p.6

On ne peut pas réduire la favela à l'image qu'elle dégage à travers les médias. Si on analyse en effet les dernières données disponibles sur les favelas au Brésil, on se rend compte que l'on a affaire à une favela beaucoup moins pauvre que l'on ne se la représente. Un sondage nous apprend par exemple que 94% des « *favelados* » se considèrent heureux, ce qui est plus que la moyenne nationale au Brésil⁴⁶. Un facteur semble expliquer ce phénomène : il n'y a jamais eu autant d'argent en circulation dans les favelas. En 2013, le salaire moyen dans une favela au Brésil est de 1068 reais, contre 603 reais en 2003. Cela représente une augmentation de 54,7%. Au niveau national, le salaire a augmenté de 1172 reais à 1616 reais, soit une évolution de 37,9%. La conclusion est simple : la croissance est beaucoup plus soutenue dans les favelas. Cela a permis à des milliers de brésiliens de passer dans la classe C, c'est-à-dire la classe moyenne brésilienne (avec des revenus se situant entre R\$ 1.064 et R\$ 4.591 par mois). Cela représente le phénomène de société le plus important qui se soit produit au Brésil les 10 dernières années. 65% des habitants des favelas sont aujourd'hui considérés comme appartenant à cette classe, contre 54% des brésiliens en général.

La perception de la favela tend aussi à changer : 81% des habitants sont heureux de vivre dans leur communauté, et 66% ne souhaitent pas la quitter. 62% sont fiers d'y habiter. La principale raison de cet attachement se situe dans les liens sociaux tissés entre les *moradores* (habitants des *favelas*). Les programmes de relogement du gouvernement ne rencontrent pas un franc succès, à l'image des échecs constatés dans certaines autres parties du monde. On a pu par exemple voir ce phénomène à Hong Kong, où le relogement de milliers d'urbains pauvres des bidonvilles a entraîné la destruction des structures sociales et économiques informelles développées au sein des communautés : « *Les agences qui planifient l'éradication des bidonvilles voient les logements bons marchés dans des barres d'immeubles comme une alternative pour les gens ; les résidents des bidonvilles savent que la vie dans ces logements réduiraient leur capacité de reproduction et leur capacité de production de subsistance. Par ailleurs, la localisation de ces appartements rend l'accès au travail plus difficile. C'est la raison toute simple pour laquelle les habitants des bidonvilles préfèrent rester dans les bidonvilles et*

⁴⁶ *Um país chamado favela*, Renato Meirelles e Celso Athayde, p.29, Gente editora, 2014

sont prêts à se battre pour éviter l'expulsion. Pour eux, le bidonville est le lieu où, même dans des conditions qui vont en se détériorant, la production demeure possible. Pour l'urbaniste, ce n'est qu'un cancer dans la ville. »⁴⁷.

Au Brésil, 51% des habitants des favelas considèrent que la communauté s'est améliorée d'une façon ou d'une autre, notamment en termes d'accès aux services. 93% des habitants de ces zones ont des projets de développement et d'évolution, contre 81% de la population brésilienne en général. Il existe en effet au Brésil une allocation chômage très faible, et une demande de main d'œuvre spécialisée dans de nombreux domaines. Les générations actuelles pensent pouvoir casser le paradigme de la pauvreté à travers l'éducation et l'auto-entreprenariat. De plus en plus d'individus pensent à ouvrir une entreprise au sein de la favela (on peut par exemple trouver un *sex-shop* dans la favela de Santa Marta à Rio de Janeiro) ou à reprendre des études ou une formation.

c. les agents du changement

Beaucoup de *faveleros* considèrent la famille comme primordiale pour cette évolution (14%), 40% estiment qu'ils doivent leur succès à Dieu (nous sommes dans la nation la plus catholique au monde⁴⁸), et 42% considèrent leur ascension comme le fruit de leurs efforts personnels. Très peu attribuent ce développement aux politiques publiques ou à la croissance économique. Leur histoire individuelle peut justifier cette perception, en plus d'un fort sentiment religieux. En effet, cette nouvelle génération reste les enfants d'une génération maltraitée par l'Etat, duquel elle n'avait rien à attendre pour son bien-être. De plus, 52% des *moradores* des *favelas* de Sao Paulo viennent d'autres régions du Brésil. La mobilité reste aussi très grande (les *favelas* se font et se défont très rapidement, parfois uniquement considérées comme des lieux de passage), les habitants n'ont donc parfois pas le temps de s'ancrer dans un lieu et de ressentir les bénéfices de politiques gouvernementales. A noter aussi que 61% des participants à cette enquête avaient

⁴⁷ Hans-Dieter Evers et Rudiger Korff, *Southeast Asian urbanism : the meaning and power of social space*, NY, 2000, p.168

⁴⁸ <http://www.lefigaro.fr/international/2013/07/21/01003-20130721ARTFIG00155-le-plus-grand-pays-catholique-perd-des-fideles.php>

moins de 35 ans et restent donc très ouverts sur les possibilités offertes pour l'avenir.

La *favela* a de nombreux détracteurs, mais a aussi ses défenseurs. Parmi ces derniers, la plupart proviennent de « *l'asfalto* », les quartiers d'« asphalte », c'est-à-dire goudronnés, par opposition aux excroissances urbaines anarchiques que représentent les favelas. Il s'agit en premier lieu du gouvernement, avec notamment la mise en place de la « *bolsa familia* », une subvention destinée aux familles les plus pauvres. 24% des habitants des favelas reçoivent cette aide de l'Etat, ce qui équivaut à 2,8 millions de personnes⁴⁹. Lors de son lancement en 2003, cette subvention s'élevait à 74 réais mensuels, contre 153 réais aujourd'hui. Ce montant ne suffit évidemment pas à subvenir aux besoins d'une famille, mais permet le développement d'activités productives, notamment auprès des femmes. Comme il est désormais garanti que la famille aura du pain tous les jours (près de 53% des personnes vivant dans les favelas ont déjà souffert de la faim), les chefs de famille peuvent se concentrer sur la reprise d'une formation, et l'application d'une meilleure comptabilité à la gestion du foyer. Il existe d'autres programmes, comme le « *Brasil Carinhoso* » (« tendre Brésil ») qui ont aussi bénéficié au secteur de l'alimentation, et ont permis une augmentation du pouvoir d'achat des *moradores*, permettant l'acquisition de vêtements, médicaments, produits d'hygiène et cosmétiques. L'augmentation du pouvoir d'achat et le transfert de revenu a donc peu à peu profité à l'ensemble des secteurs de production. Ce genre d'investissement social a donc tendance à multiplier les échanges économiques, contrairement à l'épargne. Le programme « *bolsa familia* » équivaut à un peu moins de 0,5% du PIB brésilien, et chaque real investi rapporte 1,78 réais au PIB, et fait circuler 2.40 réais dans le budget des familles⁵⁰. Cela s'explique car les revenus versés par le gouvernement sont intégralement dépensés dans les commerces des communautés où les familles vivent. L'impact a été particulièrement fort chez les 10% des familles les plus modestes, avec une augmentation de 120% de leurs revenus, et avec des programmes qui se concentrent sur les zones les plus pauvres. Les pensions de retraite (7% du PIB)

⁴⁹ *Um país chamado favela*, Renato Meirelles e Celso Athayde, p.61, Gente editora, 2014

⁵⁰ <http://www.sae.gov.br/imprensa/sae-na-midia/numero-de-beneficiados-pelo-brasil-sem-miseria-deve-subir-em-600-mil-no-ano-que-vem-novo-hamburgo-org-em-16-09-2013/>

ont aussi aidé à la réduction de la pauvreté, cumulées avec d'autres programmes tels que « *minha casa, minha vida* », le « *Programa de Aceleración del Crecimiento* » ou « *Brasil sem miseria* ».

A cette tendance macro-économique, s'agrège un phénomène sociologique, le « *jeithino brasileiro* » : la propension des *moradores* à vivre dans l'informalité. Ce trait caractéristique avait été étudié par l'anthropologue Roberto da Matta⁵¹. Il compare dans son ouvrage la relation entretenue par les Nord-Américains et les Brésiliens avec les lois. Il voit dans l'Etat brésilien un Etat coercitif et inadapté à la réalité individuelle. L'expression « *belindia* » résume la situation : les lois et les impôts sont comparables à ceux de la Belgique mais la réalité sociale est comparable à celle de l'Inde. Les brésiliens utilisent donc des arguments émotifs face à leur sentiment d'impuissance aux lois, en tentant de créer un lien personnel avec leur interlocuteur : le « *jeitinho* » permet de « *dribbler la loi et la hiérarchie à travers le voile de la cordialité* ». Contrevenir aux lois devient quelque chose d'admissible puisque c'est fait en toute sympathie. Pour da Matta, le « *jeithino* » permet de tenir compte de la tension entre une société moderne (confrontée aux rigueurs des lois universelles) et une société traditionnelle (marquée par l'importance du lien social). Une illustration de ce phénomène massif est que près de 50% des emplois au Brésil ne sont pas déclarés, échappant ainsi à la collecte de taxes. Ce phénomène est particulièrement palpable dans les *favelas*, comme j'ai pu le constater lors de mon stage. Après la construction d'un logement d'urgence, viennent immédiatement les voisins, reconvertis en « entrepreneurs », proposant l'installation de l'électricité au nouveau propriétaire (à travers un « *gato* », entremêlant de fils électriques raccordés illégalement au réseau municipal), ou bien la création d'un raccord à l'eau de la communauté, ou encore des améliorations « techniques » pour la maison. Le changement se fait donc aussi en interne, avec des acteurs individuels, des associations de *moradores*, des groupes de musique, et des associations locales.

A ces forces s'additionne l'action d'ONG ou d'organisations internationales et locales. A Rio de Janeiro, les programmes du Comité International de la Croix Rouge (CICR) ne visent pas uniquement à répondre aux besoins humanitaires

⁵¹ Roberto Damatta, *O Que Faz do Brasil, Brasil?*, Rocco, 1986

immédiats des habitants, mais à construire de la résilience pour les individus et communautés exposées à la violence. Médecins Sans Frontières (MSF) et le Comité International de la Croix Rouge (CICR) ont des stratégies qui se concentrent sur le support des communautés, notamment en faisant des activités de sensibilisation à la santé reproductive et aux soins de premiers secours pour les « *lideres comunautarios* » (« leaders communautaires »), ou bien en les accompagnant dans leur réclamation auprès des services publics ou encore en facilitant le dialogue avec des ONG plus spécialisées dans le développement à long terme. Il est très important que les ONG qui interviennent dans ces contextes le fassent avec tact, en rentrant en contact avec les structures et les leaders déjà en place, au risque de détruire de fragiles équilibres et d'ostraciser encore plus les communautés. Il y a en effet une variété d'acteurs beaucoup plus grande que lors d'une intervention dans un milieu rural. La survie des acteurs s'effectue en effet par l'intermédiaire de groupes, de gangs, de voisins⁵². Il n'est pas rare en effet que les bénéficiaires d'une aide humanitaire se retrouvent stigmatisés par le reste de la communauté. L'intervention des ONG dans ce genre de contexte urbain complexe requiert une approche sociologique et anthropologique très fine.

⁵² <http://www.irinnews.org/report/98038/humanitarian-intervention-in-violence-hit-slums-from-whether-to-how>

PARTIE II : Teto, une petite ONG qui joue dans la cour des grands ?

A. Teto/Techo, du pareil au même ?

1. Une ONG transnationale...

a. Techo Chile et ses valeurs

L'ONG « Un Techo Para Meu Pais » a été créée en 1997 par des étudiants et des universitaires, qui souhaitent améliorer la situation sociale au Chili, à Curanilahue. Ils découvrirent alors une réalité sociale occultée au Chili, le « Tigre de l'Amérique Latine », dans les années 1990, alors en pleine expansion économique : 18% de sa population vit toujours dans l'extrême pauvreté. En se confrontant à la réalité sociale des habitants, ils réalisent que le besoin de maisons est très urgent, et créent des liens d'amitié très forts avec une population qu'ils n'auraient jamais rencontrée autrement.

Le siège social au Chili emploie aujourd'hui près de 200 salariés et mobilise des milliers de bénévoles (dans la grande majorité, des étudiants) à chacun de ses événements (constructions, enquêtes ou collectes). Chaque antenne de Techo (Teto, au Brésil) possède à peu près le même mode de fonctionnement. La vision de Techo est de créer une société juste et sans pauvreté, où toutes les personnes aient les mêmes opportunités pour développer pleinement leurs capacités et permettre l'exercice complet de leurs droits.

L'ONG résume son combat à travers cette phrase : « *Trabalhar sem descanso nos assentamentos precários para superar a extrema pobreza, através da formação e da ação conjunta de seus moradores e jovens voluntários, promovendo o desenvolvimento comunitário, Denunciando a situação na qual vivem as comunidades mais excluídas e incidindo, junto a outros, em política*⁵³ »

⁵³ <http://www.techo.org/paises/brasil/wp-content/uploads/2015/02/Brief-Institucional-1502-SP.pdf>

(« travailler sans relâche sur les causes de la précarité pour dépasser l'extrême pauvreté, à travers la formation et l'action conjointe des habitants et des jeunes volontaires, pour promouvoir le développement communautaire, dénoncer la situation dans laquelle vivent les communautés les plus exclues et impactées, à travers une action commune, sur les politiques publiques »).

Elle fonde son action sur 5 valeurs essentielles : la solidarité, l'enthousiasme, l'excellence, la diversité et l'optimisme. Ces valeurs se retrouvent incarnées dans la personne des directeurs et des leaders. Chaque valeur implique un comportement bien particulier :

- Solidarité : une empathie fondamentale pour la cause des familles et des plus exclus, le partage de leurs difficultés et de leurs anxiétés, et la dénonciation de tout ce qui participe à la marginalisation de ces communautés et qui nie leurs droits fondamentaux.

- Enthousiasme : travailler sans repos afin de venir à bout de l'extrême pauvreté sur le continent sud-américain, en se donnant des objectifs ambitieux afin d'aller à l'encontre de la fatalité.

- Excellence : le travail doit être de haute qualité, car il est destiné à ceux qui ont le moins : rigueur, ponctualité, innovation et créativité, respect des engagements, persévérance face à la difficulté, capacité à s'autocritiquer afin de corriger ses erreurs, et être en permanence pro-actif afin d'anticiper les difficultés à venir.

- Diversité : à travers Techo, l'ensemble des jeunes possède un espace, indépendamment des origines sociales ou ethniques, des croyances religieuses, des opinions politiques ou de l'orientation sexuelle, avec la certitude que la diversité est ce qui fait notre force et nous permettra de venir à bout de l'extrême pauvreté en Amérique Latine.

- Optimisme : Techo voit le futur comme un espoir, en pensant qu'il est possible de dépasser les injustices actuelles en les combattant avec un esprit positif. La jeunesse doit s'engager pour rendre le monde plus humain et heureux pour tous.

Ces valeurs sont communes à l'ensemble des *Teto/Techo* d'Amérique Latine.

b. La maison « Techo », élément central de l'identité de l'ONG

Le concept de « maison d'urgence » émerge au Chili dans les années 1939, à la suite d'un tremblement de terre important. En 1958, le père jésuite José Van Der Rest⁵⁴ arrive au Chili et commence à travailler au sein de « Hogar do Cristo » (le Foyer du Christ), récupérant des morceaux de tôle et de bois dans son VW Kombi afin d'améliorer les habitations des plus pauvres. Il réalise alors que le foyer est un élément essentiel pour une famille, et qu'il vaut mieux avoir quatre planches de bois solides maintenant qu'une vraie maison dans 10 ans, quand la famille sera séparée. Avec l'expérience, il industrialise peu à peu la construction des maisons dans l'usine de l'organisation « Hogar do Cristo », à Santiago. C'est à ce moment que naît l'idée d'une maison très rapide à monter, et démontable facilement en cas de besoin. On peut considérer que le père José Van Der Rest est le responsable pour l'industrialisation de la *Mediagua*, terme employé en Amérique Latine pour parler d'une maison d'urgence, dont l'usage est popularisé par les ONG *Fundación Vivienda* et *Un Techo para Chile*.

Techo s'inscrit donc dans la lignée de ce père jésuite, en s'inspirant de son action, tout en modifiant légèrement la taille des maisons originelles qui étaient de 3 x 3 mètres pour des familles de 5 personnes. *Techo* fabrique des maisons de 3 x 6 mètres⁵⁵, qui respecte les normes internationales d'habitation préconisant un minimum de 3.5 m² par personne habitant dans le foyer (3.5 x 5 : 17,5 m²). L'organisation remplace aussi le sol en terre par un sol en bois, surélevé en fonction du terrain, pour éviter les animaux nuisibles ou les inondations. D'autres améliorations techniques sont apportées en fonction des besoins (par exemple concernant le toit en tôle ondulée), ou en fonction des pays (*Techo* est présent dans 17 pays d'Amérique Latine), ou en fonction des contraintes et de la production locale de matériaux (les bois peuvent par exemple changés). Toutes ces

⁵⁴ Né en Belgique en 1924, il a consacré sa vie à la construction de maisons d'urgences dans les quartiers défavorisés des pays en développement, et a participé à de nombreux forum de L'ONU (HABITAT). Il est aussi le président de la fondation Selavip, qui soutient près de 250 projets d'habitation dans les pays en développement.

⁵⁵ http://www.techo.org/paises/brasil/wp-content/uploads/2013/06/Documento-de-indu%C3%A7%C3%A3o_Mai2013.pdf

modifications sont effectuées avec le souci de maintenir le coût de production le plus bas, afin de permettre la massification des constructions.

L'ONG a été beaucoup critiquée sur le fait qu'en construisant des maisons « semi-durables » dans les *favelas*, elle enclavait encore plus les communautés dans la pauvreté. Il s'agit cependant d'une maison d'urgence, qui n'est pas destinée à durer. De plus, le modèle de maison d'urgence de *Techo* présente de nombreux avantages : c'est une solution pratique, concrète et simple, elle est démontable et réutilisable très facilement, elle isole de la pluie, de la chaleur et du froid (et protège donc les plus jeunes et âgés des maladies), elle ne requiert pas une main d'œuvre qualifiée, elle est bon marché et peut être construite de manière massive. Enfin, elle permet à une famille de posséder un toit, sans contrepartie, ou presque. Les membres de la famille doivent en effet être présents lors de la construction, signer une charte de bonne conduite et participer financièrement à l'achat de la maison (même si cette valeur est plutôt symbolique, et ne représente pas un obstacle pour l'acquisition d'une maison).

L'ensemble des *Techo* doivent donc respecter ces principes : proposer la construction d'une maison en bois, à faible coût mais respectant des standards de qualité, dont on peut massifier la production en réalisant des économies d'échelle, qui soit modulable et transportable facilement, uniformisée dans son design et sa taille (3 x 6.1 m²) et sa forme (une porte et trois fenêtres).

c. Teto au Brésil

Techo a commencé ses activités en 2007 dans le plus grand pays d'Amérique Latine, rendant son nom lusophone pour l'occasion en se rebaptisant « *Teto* » (« Toit » en portugais). En près de 8 ans de travail, l'ONG a construit plus de 1400 maisons d'urgence en coopération avec les habitants des *favelas*. Les constructions ont été faites dans dix-huit municipalités de l'Etat de Sao Paulo, dont Guarulhos, Osasco, Suzano, Santo André ou Sao Paulo, par près de 20 000 jeunes bénévoles pour la majorité d'entre eux étudiants à l'université. Jusqu'à aujourd'hui, plus de 60 communautés ont pu bénéficier du soutien de Teto.

Trois nouveaux sièges régionaux ont vu le jour depuis 2006 : ceux de Rio de Janeiro, de Curitiba et de Salvador de Bahia, qui mettent eux aussi en place des projets de construction et de développement communautaire en coopération avec le siège national de Sao Paulo. Le bureau de Sao Paulo emploie une vingtaine de salariés, contre une moyenne de deux pour les sièges régionaux. Cependant, les « volontaires fixes » (se rendant tous les week-ends dans une communauté) se comptent par centaines et les « volontaires ponctuels » (participant d'une activité ponctuelle de *Teto*, du type construction, collecte de rue etc...) se comptent par milliers.

2. ...Qui base son action sur le développement communautaire

a. Les racines du développement communautaire

Historiquement, le « développement communautaire » renvoie au travail qui est mené dans les zones rurales ou urbaines les moins développées des pays industriels fortement urbanisés. Il ne faut pas confondre ce concept avec l'action sociale, qui correspond plus au travail social communautaire mené dans les quartiers défavorisés se situant dans les villes des sociétés industrielles développées.

H. Rubin et I. Rubin résument cette approche par la définition suivante : « *L'organisation communautaire aide à résoudre les problèmes en aidant les gens à surmonter leurs sentiments d'incapacité. Par sa faculté à stimuler l'aptitude des communautés et des groupes organisés qui les constituent, le développement communautaire rend possible l'action collective conduisant à la prise en charge des décisions, des projets, des programmes et des politiques qui les touchent.* »⁵⁶.

Au niveau du continent américain, et plus particulièrement aux Etats-Unis, on peut considérer que les mouvements de développement communautaire sont affiliés à quatre mouvements de pensée. Ceux-ci sont liés à la stratégie de l'action sociale (qui sous-entend la défense de droits collectifs) dans le cadre de la lutte contre la

⁵⁶ Herbert J. Rubin et Irène S. Rubin (1986). *Community Organizing and Development*, Ohio, Northern Illinois University, Merrill Publishing Company, p. 4-5 (traduction libre).

pauvreté. Il y a d'abord Saul Alinsky⁵⁷, qui a fait un travail sur la négociation conflictuelle dans le cadre de l'organisation des quartiers pauvres des grands centres urbains (notamment à Chicago), ce qui le rend précurseur des méthodes d'« empowerment » et de l'organisation communautaire. A noter ensuite le travail de Ralph Nader, qui a lutté pour la protection des consommateurs contre les multinationales. Martin Luther King entre aussi dans cette filiation, avec son utilisation de la non-violence active et la mobilisation des minorités ethniques socialement discriminées à travers le mouvement des « *national civil rights* ». Enfin, César Chavez⁵⁸, notamment actif dans le Sud des Etats-Unis, qui a poussé les travailleurs agricoles de cette région à s'organiser en syndicats et communautés. L'ensemble de ces expériences conduit à ce que l'on peut nommer la *grassroots democracy*, c'est-à-dire l'instauration de contre-pouvoirs au niveau local face à des pouvoirs institutionnels oppressifs.

b. Le développement communautaire, concept central de l'ONG

Teto Brasil est surtout connu pour la construction des maisons d'urgence dans les *favelas*. Il faut noter qu'au sein de l'organisation, on n'emploie que très peu le terme « *favela* », lui préférant le terme « *comunidade* » (la « communauté »). Ce glissement dans les termes renferme une conception plus développementaliste qu'assistencialiste. En effet, si d'un œil extérieur cela peut sembler être un moyen d'atténuer la réalité sociale. C'est aussi un moyen de créer une conscience collective, permettant la création de projets en commun et la conscientisation des *moradores* qu'ils sont en fait un groupe capable d'agir ensemble, n'étant pas uniquement un agrégat d'individus regroupés dans un même lieu et ayant pour seul point commun la précarité de leur situation.

Teto en tant qu'organisation ne théorise pas le développement communautaire. Il n'existe de toute façon pas d'idéal type pour ce concept, et le développement communautaire est très dépendant de la réalité du terrain. Il y a cependant des grandes lignes qui se dégagent. D'abord, le développement communautaire

⁵⁷ Voir Saul Alinsky, *Le manuel de l'animateur social*, Paris, Seuil/Point, 1976

⁵⁸ J. Kalman, *César Chavez, un combat non violent*, Paris, Fayard/ Cerf, 1997

implique une double dynamique : il doit y avoir une action ascendante (la population) et descendante (les autorités) qui doivent agir avec le même objectif de changement social.

Voici quelques caractéristiques du développement communautaire⁵⁹, à l'image de ce qui peut se retrouver chez Teto :

- Il doit exister un problème commun à un ensemble de personnes, à une population, à une communauté ou à une collectivité. Il doit s'agir d'un problème structurel et social, qui implique un groupe humain, et qui se situe donc en dehors de la sphère « individuelle ». Le rôle des travailleurs sociaux est de faire prendre à ce groupe conscience du/des problème(s) et d'aider à organiser une réponse collective.
- La réponse apportée au problème ne peut donc être que collective. L'ensemble du groupe doit agir ensemble pour apporter une solution au problème. Il peut être épaulés par d'autres acteurs sociaux (pouvoirs politiques, économiques, associatifs), qui ne doivent surtout pas intervenir dans une dynamique d'assistencialisme. On considère en effet la population comme des citoyens pensants et agissants et non comme des consommateurs.
- Cette réponse collective doit être pensée sous forme de partenariat, de collaboration entre les différents acteurs (communauté, associations, institutions...), amenant forcément des périodes de conflits internes.
- L'idée est d'innover et d'inventer de nouvelles formes d'agir ensemble, des leviers collectifs de changement. Les solutions proposées ne peuvent pas être temporaires mais s'inscrire dans le long terme, dans un changement structurel du groupe et de son organisation, afin d'apporter une réponse pertinente au problème posé.
- Il faut tenir compte du contexte local, et avoir une approche « micro-sociale ». Les échanges doivent être directs et transparents entre les différents intervenants du problème.

⁵⁹ <http://www.fdss.be/uploads/TravailSocialDevComm/TravailSocEtDevComCombo.pdf>

- Il y a une dimension publique à la résolution de ce problème, il faut que l'action soit transparente et puisse par ailleurs inspirer d'autres acteurs du changement dans d'autres situations.

- Il est important de garder à l'esprit que les changements ne peuvent pas être immédiats, le développement communautaire se pense dans une perspective de long terme.

Le plus grand défi dans ce genre d'approche participative et horizontale est de rendre la population active et actrice des changements, afin qu'elle ait une légitimité et une fierté à voir le travail accompli. Le développement communautaire cherche donc à s'attaquer aux inégalités, à la concentration de pouvoir, aux structures d'oppression et d'exploitation et aux discriminations. On peut considérer qu'il y a une large inspiration des modes d'organisation des mouvements sociaux⁶⁰.

B. Teto Brasil, un modèle spécifique, basé sur un mélange d'urgence et de développement ?

1. Modèle d'intervention Teto Brasil

L'intervention de Teto se base donc sur l'idée que l'assistance humanitaire doit être implantée d'une manière qui renforce les capacités, ressources et réseaux déjà existants au sein de la communauté. Le développement des capacités sociales des populations urbaines, comme nous l'avons vu, requiert une approche stratégique qui investisse sur la construction de compétences individuelles ainsi que la capacité à se structurer d'une communauté, avec des liens renforcés auprès des autorités municipales ou étatiques. Le but est de combattre la pauvreté, de réduire la violence et de penser au futur. Teto a donc développé un modèle d'action propre, avant tout basé sur le développement communautaire et le travail en coopération entre les jeunes volontaires et les habitants des favelas (cf annexe 3).

⁶⁰ *Théories et pratiques en organisation communautaire*, Laval Doucet et Louis Favreau, presses de l'université du Québec, 1997

Ce modèle peut se diviser en trois grands moments : le diagnostic, la construction et la « *mesa de trabalho* » (« table de travail »).

a. Le diagnostic, première approche de la communauté

On peut considérer le diagnostic comme la mission exploratoire d'un début de projet dans une *favela*. Cette étape commence par la détection de nouvelles communautés. En général, elle se passe au siège : la directrice du pôle diagnostic (qui a une formation de géographe) effectue des recherches via les médias ou *Google maps*, afin de détecter les zones urbaines sans infrastructures, polluées ou se situant dans des zones à risques aux périphéries (glissement de terrain, inondations, incendies...). Mais il y a aussi d'autres moyens de déclencher une intervention : un individu habitant une communauté, ou bien une institution (église, association de quartier...) peut contacter directement l'ONG, ou bien un volontaire de l'ONG peut avoir connaissance d'un lieu nécessitant l'appui de Teto.

Une première visite est ensuite organisée, avec une partie des directeurs de l'ONG (en général le responsable logistique et le responsable diagnostic) afin d'effectuer une première évaluation des besoins en terme de logement et rencontrer une personne de la communauté qui fera office de « leader communautaire ». Se met ensuite en place un processus d'ouverture, avec l'organisation d'assemblées citoyennes par Teto au sein de la communauté, afin de présenter le projet et l'ONG, et se rendre compte si les besoins sont réels ou non. Si la communauté est intéressée, se met alors en place une équipe fixe de bénévoles de Teto qui se rendent tous les week-ends dans la *favela*, et dressent une cartographie des lieux, répertorient les habitants, et établissent un premier contact pour trouver un lieu de stockage du matériel et un lieu d'accueil des futurs volontaires pour la nuit (en général, une école ou une église).

Si les besoins sont avérés, une première grande activité est alors organisée par Teto, qui mobilise en moyenne une centaine de jeunes bénévoles de l'association, par communauté. Il s'agit du programme « ECO » (« *Escutando a Comunidade* » : « écouter la communauté »). Ce programme dure le temps d'un week-end et consiste à dresser le profil sociologique de la communauté au travers

d'un questionnaire adressé à chaque *lar* (« foyer »). Ce sont les bénévoles de l'association qui, par deux, vont frapper aux portes de chacune des habitations afin de rencontrer les habitants et leur faire connaître le projet de *Teto*. Cette enquête d'une dizaine de pages questionne sur la facilité d'accès aux infrastructures, les périls majeurs concernant la communauté, les principales préoccupations des foyers, le nombre d'habitants par maison, le revenu de chaque foyer, etc... Ces centaines de questionnaires sont ensuite rentrés informatiquement au siège, et en fonction des réponses, vont ressortir le nom des familles nécessitant le plus une nouvelle maison dans chaque communauté.

b. Mise en place de projets à court terme

L'action de *Teto* est souvent résumée à la construction de logements d'urgences dans les favelas. En effet, l'ONG joue énormément, dans sa communication, sur la symbolique du « toit » et de la maison. Le « moment construction » est aussi l'activité la plus populaire auprès des volontaires de *Teto* : elle consiste de nouveau à envoyer une centaine de bénévoles dans une communauté afin d'y construire une nouvelle maison pour une famille préalablement sélectionnée à travers l'enquête et les conseils de « l'équipe fixe » sur place. Il faut compter 2 jours pour construire une maison en bois de 18 m², avec une dizaine de volontaires (cf annexe 4). Cette activité se situe donc en week-end, ou bien peut durer plus longtemps (elle est parfois mise en place durant les vacances scolaires, amenant les bénévoles à construire 2 à 3 maisons d'affilée, soit 7 à 9 jours de construction).

Les bénévoles partagent durant ce temps les conditions de vie des *moradores*, qui sont très éloignées des standards auxquels la plupart des jeunes volontaires sont habitués. C'est là une des forces de l'ONG : mélanger les origines sociales (avec des écarts parfois extrêmes), en créant une dynamique d'entraide et un lien très fort entre les volontaires et les habitants, ainsi qu'entre les volontaires entre eux (notamment au travers de l'organisation de débats sur des problématiques sociales ou d'activités de groupes après la journée de construction). Le but est de créer une dynamique de conscientisation et de sensibilisation vis-à-vis de la pauvreté auprès

des classes moyennes, tout en renforçant les capacités autogestionnaires de la communauté, et en créant des ponts entre ces deux mondes.

La construction de maison répond donc aux besoins des habitants vivant dans les conditions les plus précaires de la communauté, afin de leur garantir un foyer sec et un toit pour les 5 années à venir. C'est une réponse concrète à la situation d'extrême pauvreté, même si c'est de court terme. La durée de vie moyenne d'une maison est en effet de 5 ans : le but de Teto n'est pas d'ancrer à vie les habitants des *favelas* dans le ghetto, mais de créer une nouvelle dynamique au sein de la communauté, les habitants pouvant désormais se concentrer plus aisément vers des activités rémunératrices, une formation, l'éducation de leurs enfants....

c. Solutions sur le long terme

Durant et après la construction, se mettent en place des « *mesa de trabalho* » (« table de travail »), qui est une instance de réunion entre les leaders communautaires et les jeunes volontaires. Durant ces réunions, sont étudiées les nécessités prioritaires et les solutions possibles à ces challenges. *Teto* se concentre alors sur des plans d'éducation, sur l'accès à des formations productives, la mise en lien avec des offices de micro-crédit pour le développement d'une microentreprise, ou d'autres programmes, en fonction des besoins particuliers de chaque communauté.

Teto travaille aussi sur la mise en place de solutions permanentes en réponse à l'extrême pauvreté et à la précarité d'une communauté. Le pôle juridique de l'ONG assiste par exemple les habitants dans leur démarche de régularisation du terrain, dans leur demande d'installation de services publics basiques, ou dans le développement de l'infrastructure de la communauté (*Teto* peut par exemple construire un « *sede* » qui est une maison communautaire assez grande dédiée à l'éducation, aux réunions syndicales, etc...). L'ONG cherche donc à se positionner en intermédiaire entre les institutions publiques et les *moradores*, afin que leurs droits soient respectés (le droit au logement, à l'éducation, à la santé, à

l'alimentation, au travail, à la propriété, et à la sécurité sont des droits sociaux garantis par le chapitre 2 de la constitution brésilienne)⁶¹.

En plus de cela, *Teto* est très actif dans la dénonciation médiatique de la pauvreté, passant régulièrement à la télévision, mettant en place des événements massifs (par exemple la collecte de fonds bi-annuelle, qui réunit près de 7 000 volontaires dans les rues des plus grandes villes brésiliennes le temps d'un week-end) ou des campagnes de sensibilisation très dynamiques sur les réseaux sociaux. L'organisation a aussi reçu de nombreux prix pour son action, dont le dernier en date est le « Prêmio Betinho » de la Chambre Municipale de São Paulo, qui met à l'honneur les ONG qui luttent contre l'exclusion sociale, la faim, ou la misère⁶², remis à Sao Paulo par le secrétaire Municipal des droits de l'Homme et de la Citoyenneté, Eduardo Suplicy.

2. Impact et limites

a. Un bilan contrasté

Si l'action de *Teto* se révèle pertinente et tout à fait ancrée dans les besoins des communautés sur le court terme (la construction de logements d'urgence), il n'empêche que certains aspects essentiels sont délaissés, faute de moyens (l'ONG n'a un budget annuel que d'environ 600 000 euros), ou faute d'expertise.

Un aspect majeur qui fait défaut à cette organisation est la difficulté à établir des indicateurs fiables d'évaluation. Il n'existe en effet pas encore d'outils de ce genre au sein de *Teto Brasil*, et il est difficile de trouver des volontaires qui soient disposés à suivre une communauté sur plusieurs années, seule façon de réellement pouvoir évaluer les changements. De plus, le turn-over au niveau du staff salarié et bénévole est très important (les directeurs changent tous les deux ans, et les bénévoles n'ont aucun engagement écrit). Ces rotations incessantes ne permettent

⁶¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm : "Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição"

⁶² <http://www.camara.sp.gov.br/blog/premio-betinho-de-cidadania-e-entregue-na-camara-municipal/>

pas une évaluation et un suivi des projets sur le long terme, ni de mettre en place une « stratégie de sortie » cohérente ou ayant un sens. Le turn-over se ressent aussi dans le défaut de « mémoire institutionnelle », il est en effet très difficile de retrouver des données sur des projets effectués il y a quelques années, la culture du « rapport à tout prix » n'ayant pas encore une trop grande emprise sur l'organisation du travail chez Teto. De plus, les bailleurs souhaitent avoir un retour rapide sur leur participation, et ne souhaitent pas avoir un rapport de 300 pages deux ans après la fin du projet. Enfin, les populations elles-mêmes sont parfois très peu investies dans le projet de *Teto* et peuvent le délaisser rapidement.

A cela s'ajoute le délaissement ou l'ignorance par l'ONG de techniques d'interventions humanitaire en milieu urbain, expérimentées avec succès par la Croix Rouge⁶³ :

- La mise en place de microprojets générateurs de revenus. A la campagne, 80% de la population peut avoir une amélioration de son niveau de vie grâce à un projet d'agronomie. En ville, c'est beaucoup plus compliqué : il est alors plus intéressant de mettre en place des projets micro-économiques individualisés afin de renforcer la production de revenus. L'organisation peut fournir une aide financière (pour une reprise de formation par exemple) ou bien technique (donation d'outils par exemple). Le souci de ce genre de projet est évidemment le suivi et le financement.
- Une aide financière directe. Au-delà de la construction de la construction de la maison d'urgence, des transferts de cash peuvent être intéressants pour les bénéficiaires, leur permettant d'acquérir des biens ou services directement disponibles sur le marché local. C'est une réponse plus rapide, qui peut aussi être remplacée par un système de bons d'achats valables dans certains magasins et remboursés par l'organisation. Ce type d'intervention est malheureusement pour le moment difficilement pensable au sein de *Teto*, qui possède une capacité opérationnelle encore limitée, et un budget annuel qui n'est en rien comparable à celui de la Croix Rouge.
- Le développement de l'agriculture urbaine. Elle ne peut être que limitée par l'espace, beaucoup plus densément peuplé en milieu urbain que rural. Cependant,

⁶³ <https://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc-878-harroff-tavel-fre.pdf>, p.11

l'expérience de la Croix Rouge à Nairobi a montré que les bénéficiaires faisaient part d'une grande ingéniosité, en exploitant tous les espaces disponibles entre les maisons, en favorisant la pousse des fruits et légumes dans la verticalité, ou en recyclant les déchets organiques de manière durable. De nombreux avantages existent : la création de revenus, le faible investissement au départ, l'impact positif sur l'environnement de la communauté. Cependant, comme nous l'avons vu précédemment, à Sao Paulo les *favelas* se sont concentrées sur des terrains insalubres et pollués, dont les *moradores* ne sont quasiment jamais propriétaires. Cela peut donc amener des problèmes de santé et des conflits juridiques.

- La fabrication d'éléments indispensables à une maison, comme par exemple l'électricité ou les sanitaires. *Teto* explique que ces installations ne s'inscrivent pas dans leur mandat, mais que c'est aux autorités publiques de mettre en place des canalisations ou un réseau électrique pour l'ensemble de la *favela*. De plus, le *jeitinho* brésilien reprend vite le dessus dans ce genre de situation : on trouve toujours un voisin prêt à s'occuper de l'installation, ce qui permet de faire circuler les liquidités au sein de la communauté et de créer du lien social.

b. Une professionnalisation en cours

Toutes ces limites sont dues à un manque de ressources financières certes, mais aussi parfois à un manque de professionnalisme. *Teto* est une ONG encore très jeune, puisque fondée en 2007 au Brésil, et la plupart des salariés n'ont pas plus de 26 ans. De plus, l'ensemble des volontaires sont des étudiants, souvent issus de formations d'ingénieurs ou d'architectes, ayant peu de liens avec les sciences sociales et la mise en place de stratégies d'interventions humanitaires en milieu urbain.

Certes, les directeurs voyagent beaucoup vers les autres sièges de *Techo* en Amérique Latine pour se former et apprendre des « sièges voisins », souvent plus expérimentés. Il est par exemple intéressant de voir que *Techo Chili* a désormais un partenariat avec le ministère du logement. En effet, en 2003, le gouvernement chilien s'est retrouvé débordé par le nombre de personnes sans-abris suite à la destruction de leur maison lors des éruptions volcaniques. *Techo* était alors la

seule organisation possédant l'expertise et la capacité de construire un logement décent pour une famille en moins de deux jours tout en respectant un budget raisonnable. Le gouvernement a donc injecté des fonds afin d'augmenter la capacité opérationnelle de l'ONG (jusqu'à gérer la logistique par hélicoptère, anecdote qui fait rêver le directeur de la construction et logistique au Brésil).

CONCLUSION

La situation au Brésil s'est clairement améliorée depuis quelques années. Les programmes de réduction de la pauvreté pensés par le président Cardoso (1995-2002), améliorés et mis en place par ses successeurs, Lula (2003-2011) et Dilma (2011-aujourd'hui), y sont pour beaucoup. Il reste cependant des besoins auxquels il faut répondre de manière extrêmement urgente.

Les principaux obstacles rencontrés dans cette réponse sont le manque de coordination générale de ces programmes, et l'arbitraire qu'ils appliquent dans la sélection de leurs bénéficiaires. Les trois niveaux de pouvoir : fédéral, étatique et municipal n'interagissent pas ensemble comme ils devraient, ce qui rend les politiques publiques moins efficaces.

La pauvreté est un phénomène compliqué, qui entremêle de nombreuses problématiques interdépendantes : la santé, l'éducation, la formation, l'accès à la justice, aux services, l'alimentation... Les programmes qui prétendent la combattre doivent être complets, mais aussi concrets, rendant les bénéficiaires acteurs du développement de leur communauté. L'implantation de politiques publiques unilatérales et verticales ne se situe pas dans cette optique.

Teto, à travers une approche centrée sur la communauté et le besoin immédiat d'un logement s'intègre beaucoup mieux dans le paysage social des *favelas*. C'est un premier pas vers la reconnaissance des droits des habitants, leur permettant d'acquérir un logement digne et la prise de conscience que la *favela* est aussi une communauté d'individus, capable de changer les choses par elle-même.

Alors que le Brésil est très soucieux de se faire une place dans les instances internationales telles que l'ONU, et souhaite jouer un rôle accru dans l'aide humanitaire internationale, il ne faut pas qu'il oublie qu'au sein de sa propre société civile, des mots comme malnutrition, analphabétisme et pauvreté extrême sont toujours d'actualité en ce début de XXI^e siècle.