

DÉVELOPPEMENT URBAIN INCLUSIF ET RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ: LES LEÇONS DES PRATIQUES INNOVANTES

*Shauna MacKinnon et Sara Swartz**

Ce numéro d'*Universitas Forum* présente une série d'expériences réussies en matière de développement urbain inclusif, qui ont abordé les multiples aspects de la pauvreté en milieu urbain. Ces expériences concernent des contextes culturels et des niveaux de développement différents : Sénégal, Ouganda et Zimbabwe, en Afrique ; Bangladesh et Inde, en Asie ; Winnipeg, Canada ; Colombie et Pérou, en Amérique Latine. Cependant, qu'il s'agisse du centre-ville de Winnipeg ou des bidonvilles de Delhi, les expériences montrent que les habitants qui vivent dans des zones urbaines pauvres et spatialement concentrées sont confrontés à des défis similaires : faible revenu, faible niveau d'emploi, manque de logements et d'accès aux services, violence, faible niveau d'éducation. Ces expériences nous montrent également que les communautés pauvres disposent de connaissances très utiles par rapport à leurs problèmes et à leurs solutions potentielles.

En fait, malgré les défis qui se posent, il existe beaucoup d'exemples innovants d'organisations de communautés, de chercheurs et d'administrations locales, qui collaborent en vue d'améliorer la situation sociale et économique des individus vivant dans la pauvreté et, dans certains cas, aussi dans le but d'essayer de combler les écarts structurels qui sont à l'origine du problème. L'enjeu est d'identifier des solutions plus globales à partir de ces réussites.

Cependant, les groupes locaux se heurtent à de nombreux obstacles, lorsqu'ils essaient d'intensifier leurs actions, d'être reconnus, d'influencer l'opinion publique, d'orienter les politiques et les dépenses publiques, d'influencer l'enseignement académique et de transformer les pratiques. Parmi ces obstacles, on retrouve le manque de ressources pour systématiser les actions menées au niveau local, le plus souvent par de petites organisations communautaires, pour tirer des leçons pour l'avenir et les partager, surtout et notamment avec d'autres acteurs-clés locaux. Les études de cas et les vidéos présentées dans ce numéro d'*Universitas Forum* ont été développées à travers le projet « Pratiques innovantes de développement urbain inclusif et réduction de la pauvreté », financé par le Centre de recherche pour le développement international du Canada. Ce projet a pour objectif d'identifier et de favoriser la documentation et la diffusion des pratiques locales innovantes, d'établir des recommandations en vue d'améliorer les pratiques et de contribuer au développement de politiques adéquates pour la réduction de la pauvreté. Notre but était également de renforcer les alliances stratégiques entre chercheurs et acteurs engagés dans la lutte contre la pauvreté et dans la promotion d'un développement urbain participatif dans un certain nombre de contextes.

Des problèmes similaires abordés à partir de perspectives différentes

* *Shauna MacKinnon* est professeur adjoint au Department of Urban and Inner City Studies à l'Université de Winnipeg. *Sara Swartz* est Directrice du Programme Universitas de l'École internationale KIP.

De nombreux thèmes communs et des approches similaires se dégagent des expériences présentées dans cette édition. Chacune de ces expériences illustre des solutions « communautaires » à des problèmes complexes.

L'accès à la terre, au logement et au contrôle des droits de propriété est fondamental pour assurer des logements sûrs et permanents, la scolarisation des enfants et l'accès aux moyens d'existence pour un vaste nombre d'individus, notamment des femmes, qui vivent dans des établissements urbains informels. C'est le thème de *l'étude de cas et de la vidéo* réalisées par l'Association *Zimbabwe Parents of Handicapped Children Association* à partir de l'expérience dans les bidonvilles d'Harare. Les mères d'enfants handicapés sont confrontées à de nombreux obstacles : abandonnées par leurs maris et leurs familles, victimes de discriminations et de violences et sans propriété ni moyen pour gagner leur vie, ces femmes étaient obligées de vivre une vie nomade. Leur réussite se fonde sur la prise de conscience de leurs droits juridiques, sur leur capacité de s'organiser et de tisser des relations constructives avec les autorités locales, les chefs traditionnels et les autres parties prenantes. Elles estiment aussi que « la présence des femmes dans les fonctions publiques assure une meilleure réussite, l'efficacité et la viabilité des programmes locaux pour l'émancipation des femmes ».

Les droits à la propriété foncière et aux services municipaux dans les zones urbaines pauvres sont également au cœur de *l'expérience de planification participative* dans le cadre du Programme Rajiv Awas Yojana (RAY) à Raipur et Gangtok, en Inde. RAY est un programme gouvernemental visant à pallier aux lacunes de *l'urbanisme* formel, qui n'a pas produit des conditions inclusives pour les ménages urbains pauvres. Au contraire, « ils sont contraints de créer des étalements urbains et des bidonvilles et de vivre en dehors de la légalité dans des conditions d'extrême pauvreté ». L'expérience illustre un engagement de la communauté dans la conception de projets de développement urbain dans deux municipalités indiennes, dans le cadre du programme RAY. Ce processus nous est présenté à travers le regard de deux jeunes concepteurs, qui travaillent pour RAY. Ils ont appris qu'il est souvent facile d'identifier des solutions simples à des problèmes complexes, si l'on crée les conditions permettant aux membres d'une communauté de partager leurs connaissances et leurs expériences dans des programmes publics de développement urbain. Néanmoins, ils ont également appris que ces processus participatifs demandent du temps, de la patience et de la volonté de la part des politiques et des bureaucrates, pour adapter leurs plans et leurs priorités aux demandes et aux aspirations de la population ; l'alternative est le désengagement et la perte de confiance dans les processus institutionnels, ainsi que des mauvais choix d'urbanisme.

La Colombie est un autre pays, qui a connu une augmentation rapide et inattendue de la population urbaine, qui vit souvent dans des *établissements précaires*. C'est également un pays, qui est confronté au fléau de la violence, et où beaucoup de ces nouveaux citadins ont été déplacés des zones rurales suite aux violents conflits des 40 dernières années. C'est la toile de fond de *l'expérience réalisée à Bogota* par TECHO, une organisation communautaire active dans le développement d'infrastructures sociales - routes, ponts, centres communautaires – au sein de communautés abandonnées dans le but d'encourager la responsabilisation des communautés et la cohésion sociale, et d'assurer de meilleures relations entre les institutions et les membres de ces communautés. L'auteur souligne que le processus de participation est progressif, que celui-ci se diffuse graduellement à partir du moment où les membres des

communautés deviennent plus autonomes, observent des résultats concrets et conçoivent de nouveaux projets, ce qui leur permet d'identifier des réponses plus complexes à leurs besoins, au fur et à mesure que le processus se met en place. Leur expérience montre que cette responsabilisation est le fait de citoyens locaux, qui déterminent la vision de leurs communautés respectives, grâce à l'aide et au soutien des autorités locales, « de sorte qu'ils se sentent plus proches des institutions et de l'État ... dont ils sont citoyens ».

La Colombie et l'Inde sont les lieux de deux autres expériences, qui abordent les problèmes du *logement* sous un angle différent, celui des pratiques de l'auto-construction. [L'expérience de la recherche-action](#) à Delhi (Inde), présentée par micro Home Solutions (mHS), s'adressait aux ménages pauvres et à faible revenu, qui avaient été déplacés par le gouvernement dans le cadre de programmes d'expulsion des bidonvilles. Ces familles reçoivent souvent de petites parcelles vides dans les banlieues des villes, avec des droits fonciers incertains. L'auto-construction est une pratique répandue mais, puisque les membres de ces ménages travaillent souvent dans le secteur informel et qu'ils n'ont pas la possibilité d'avoir accès aux documents hypothécaires, il leur est impossible d'accéder à des prêts à la construction ou à un support à la conception. Les auteurs démontrent qu'un ensemble d'actions combinées - telles qu'un meilleur accès au microcrédit, un support technique personnalisé à la conception fourni aux propriétaires, la sensibilisation des membres des communautés et des activités de formation des maçons locaux sur les pratiques de construction sûres, ainsi que la promotion auprès du gouvernement et des organismes internationaux - ont donné des résultats positifs. Parmi ceux-ci, il convient de mentionner d'importantes propositions de changement des politiques dans le domaine de la microfinance, afin de permettre aux institutions de microfinance d'accorder des prêts à l'habitat aux propriétaires ayant un droit de possession, même s'ils n'ont pas un plein titre de propriété, et d'augmenter le plafond de prêt autorisé de 50 000 à 500 000 Rs.

COMFAMA est une caisse de compensation familiale du secteur privé à but non lucratif dans le Département d'Antioquia, en Colombie. L'autrice décrit [l'expérience d'un important programme de réhabilitation des logements](#) pour les ménages à faible revenu, développé en collaboration avec de nombreuses parties prenantes, y compris COMFAMA, des sociétés privées et les municipalités d'Antioquia. Comme dans d'autres cas, l'accès à de petits prêts est un grave problème pour les familles, qui n'ont pas de titres de propriété, et l'octroi de prêts à ces familles par l'intermédiaire de COMFAMA s'est donc avéré crucial. Grâce au fort engagement de COMFAMA, qui a combiné l'octroi de prêts abordables, l'assistance technique aux propriétaires et la négociation des prix avec un réseau de fournisseurs locaux de matériaux de construction, le programme a permis d'améliorer les conditions de vie de 13 571 familles, de relancer l'économie locale et de créer plus de 40 000 emplois dans le secteur du bâtiment, principalement dans le secteur informel. D'un point de vue plus qualitatif, l'autrice souligne les bénéfices de l'amélioration des conditions d'hygiène et sanitaires des logements, qui assurent un plus grand espace d'intimité pour les membres des familles et sont, en général, plus attrayants, ce qui augmente l'estime de soi et le sens d'appartenance des familles. De plus, la valeur des maisons a augmenté, d'où une amélioration du patrimoine des familles.

La *violence*, et notamment la *violence des jeunes*, est le sujet de [l'étude de cas](#) de Lima, Pérou. Le jeunes constituent à la fois l'objet et le sujet de l'expérience « Défenseurs de la Paix », une initiative pilote dans un quartier pauvre de Lima, San Juan de Lurigancho, caractérisé par de

nombreuses formes de violence, y compris les gangs. Cette expérience s'est focalisée sur la formation de leaders de jeunesse comme « défenseurs de la paix », en misant sur leurs capacités individuelles et collectives et sur l'estime de soi pour affronter les facteurs sous-jacents qui les rendent vulnérables à la violence, tels que la pauvreté, l'exclusion sociale, le logement précaire, les troubles de santé mentale et d'autres facteurs qui sont souvent associés à la migration constante. Cette expérience a adapté et renouvelé les approches participatives existantes, telles que la cartographie de la sécurité des communautés et la photographie sociale. Selon l'autrice, l'importance de cette expérience ne tient pas seulement au fait d'avoir abordé la stigmatisation sociale, qui accompagne la pauvreté et l'exclusion susceptibles d'accroître la vulnérabilité des jeunes à la violence. Elle réside aussi dans la capacité d'observer la communauté à travers le regard de sa jeunesse et de comprendre les nombreux facteurs qui alimentent le cycle de la pauvreté et de la violence dans lequel ils sont plongés. Elle fournit donc une perspective fondamentale, y compris une perspective de genre, aux politiques et aux actions publiques, afin d'aborder les nombreux risques qui pèsent sur les communautés pauvres et vulnérables.

Les contributions de Winnipeg, Manitoba (Canada) nous montrent que la pauvreté existe également dans les pays, qui sont universellement considérés comme des lieux de bien-être et d'opportunités. Des défis complexes tels que l'inégalité des revenus, la pauvreté, l'exclusion sociale et le déclin urbain persistent à Winnipeg, mais ces défis commencent à être traités par des approches globales, à long terme, multidimensionnelles et intégrées, qui sont réunies dans une démarche communautaire qui porte le nom de *Community Economic Development (CED)*. [Les organisations CED](#) sont devenues un levier pour contribuer à la résilience des quartiers, au recul de la pauvreté, au renforcement des capacités des individus et à l'espoir, tout en assurant des moyens d'existence et des communautés plus viables au sein de la ville.

Alors que la pauvreté au Canada affecte des individus de tous les milieux, les populations autochtones continuent d'afficher des résultats médiocres dans bon nombre d'indicateurs sociaux et économiques, par rapport aux Canadiens non-autochtones. Les raisons sont complexes, mais elles dépendent en partie des politiques coloniales, qui ont laissé un héritage de désespoir et de méfiance, notamment dans le système éducatif. [L'expérience](#) de la création d'un *educational hub* (pôle éducatif) dans le centre-ville de Winnipeg a été le fruit d'une collaboration entre les organisations communautaires, les établissements d'enseignement postsecondaire, les gouvernements locaux et d'autres acteurs engagés dans la création d'un modèle éducatif holistique capable d'offrir des opportunités aux individus autochtones et à d'autres résidents confrontés à de multiples obstacles. Ce pôle, qui répond aux besoins spécifiques de la communauté locale en matière d'éducation et de santé, contribue également à revitaliser le quartier où il se situe, en fournissant des logements abordables dont les gens ont extrêmement besoin, et en stimulant la reprise économique.

Même dans la partie nord de Winnipeg, les activistes et les entrepreneurs sociaux, en s'inspirant des principes du CED, sont en train de constituer des entreprises sociales qui créent des emplois et qui travaillent pour changer le caractère du quartier. [Deux projets récents](#) de la portion nord de Main Street de la ville montrent que les projets ambitieux de *renouvellement urbain* sont possibles et qu'il existe plusieurs manières d'utiliser les principes du CED pour revitaliser les communautés, y compris à travers la rénovation stratégique de bâtiments historiques pour la réalisation d'infrastructures communautaires. Les actions portant le nom de « Our Hearts on our

Streets » (Nos cœurs dans nos rues) montrent que ces actions, ainsi que les initiatives fondées sur la participation de la communauté créent des opportunités à travers la mise en place d'un réseau d'activités et de services interconnectés et socialement responsables dédiés à la santé et au bien-être des individus et des quartiers les plus vulnérables de Winnipeg.

Les femmes, qui représentent un pourcentage disproportionné au sein de la population urbaine, sont frappées de plein fouet par la pauvreté. Néanmoins, beaucoup de groupes locaux de femmes extrêmement dynamiques et actives mènent des initiatives pour transformer la réalité, pour elles-mêmes et pour leurs communautés d'appartenance. Par exemple, le lien entre *la violence urbaine et l'émancipation économique des femmes* est le thème d'une [expérience de recherche-action](#) d'Aquiles Serdán, Chihuahua, au Mexique. Les autrices, qui sont les directrices du centre de recherche-action *Bufete de Estudios Interdisciplinarios AC*, illustrent le processus de création d'un Centre d'Économie Solidaire pour les femmes sur le terrain (CENESO, l'acronyme en Espagnol) au sein de la municipalité. Le postulat était qu'en encourageant l'autonomie financière des femmes et en améliorant la situation économique de leurs familles, cela pourrait également avoir un impact positif sur la prévention de la violence à l'égard des femmes. Les autrices décrivent le processus participatif de création du Centre, qui a comporté l'utilisation innovante de différents outils, tels que des ateliers sur la conception participative du centre et sur l'économie solidaire ; des audits de sécurité communautaire, une académie des organisations locales et des dialogues entre les populations locales. Le processus, animé par *Bufete*, a rassemblé des femmes provenant des communautés locales d'Aquiles Serdán et des municipalités limitrophes, la municipalité et les représentants du gouvernement central. Il a également mis l'accent sur la collaboration entre les organisations locales et les institutions, qui est fondamentale pour sa consolidation et sa viabilité future, ainsi que sur le rôle de la recherche innovante pour faciliter le processus.

L'amélioration des moyens d'existence et l'émancipation des femmes sont les thèmes principaux de [la vidéo et de l'étude de cas](#) de l'Alliance pour les soins basés au domicile (Home Based Care Alliance) dans la banlieue de Kampala, Ouganda, dans le bidonville de Mbuya. C'est l'expérience d'un mouvement social local de femmes et d'hommes séropositifs, qui fournissent des soins à domicile aux personnes atteintes de VIH/SIDA dans leur communauté. Leur expérience souligne la force des femmes au sein des communautés locales, qui s'organisent et qui exigent du gouvernement de meilleures prestations de soins, l'accès à la formation et la reconnaissance de leur rôle de soignantes, une amélioration de leurs revenus collectifs, l'hygiène et l'assainissement de leur milieu de vie et le renforcement de leur participation politique. Leur réussite se fonde sur leur capacité de dialoguer avec le gouvernement local sur le modèle « local-to-local », développé par le réseau de la Huairou Commission, et sur leur ingéniosité dans la conception de nombreuses activités génératrices de revenus, telles que les jardins potagers et les techniques de culture des champignons dans de petits espaces, pour créer des revenus et contribuer aux mécanismes collectifs d'épargne et crédit.

Le développement économique local est aussi le thème de [l'étude de cas](#) sur la façon dont les connaissances traditionnelles dans la fabrication artisanale de produits en cuir ont pu stimuler l'économie dans la commune de Ngaye Mékhé au Sénégal et combattre la pauvreté. L'auteur montre que, face à l'importation massive de produits étrangers fabriqués avec des matériaux synthétiques, la valorisation de la culture, de l'histoire et du savoir-faire locaux spécifiques dans

le secteur de la maroquinerie a donné naissance à un véritable système. Ce système a produit un effet multiplicateur sur l'économie locale, a augmenté les revenus des ménages, a eu un impact important sur l'émancipation économique des femmes et a produit des recettes considérables pour le budget local. Tout ceci a permis d'améliorer les services et la qualité de la vie et a rendu le territoire plus attrayant et animé, avec des magasins, des ateliers, des coopératives, des établissements de microfinance et des services.

Les leçons à tirer

Quelles leçons peut-on tirer de ces expériences ? Les enseignements indiqués par les auteurs font apparaître des thèmes communs aussi bien politiques que pratiques :

- *Les meilleures solutions sont à l'échelle de la communauté.* Tous les cas nous montrent que les communautés pauvres ont une connaissance profonde de leurs problèmes, de leurs limites structurelles et des solutions possibles. La valorisation des connaissances qui existent au sein des communautés pauvres permet de trouver les solutions les plus adaptées à des problèmes souvent très compliqués. Les cas illustrent aussi l'importance fondamentale de *l'action collective* pour que les voix des personnes marginalisées soient écoutées lorsqu'elles revendiquent leurs droits et pour obtenir les changements nécessaires.
- Mais ces cas illustrent également que, sans la collaboration et le soutien du gouvernement, y compris dans l'allocation des ressources nécessaires, les actions à l'échelle communautaire ont peu de chances de réussite et de continuité à moyen et à long terme. *Les Gouvernements devraient faciliter et soutenir la démarche communautaire.* Les méthodes telles que le dialogue « local-to-local », sur l'exemple de la Huairou Commission, constituent des leviers utiles pour encourager un dialogue et une collaboration constructifs entre les groupes communautaires et les institutions publiques.
- *Cependant, la participation est un processus progressif qui doit être nourri constamment et qui apporte des bénéfices concrets aux communautés.* Les différentes expériences présentées dans ce numéro évoquent des outils, tels que les audits d'évaluation de la sécurité des femmes, les exercices de cartographie, des réunions aux coins des rues, la photographie sociale et d'autres méthodes conçues pour encourager la participation à la planification et à la prise de décision de tous les groupes, même les plus marginalisés. Ces expériences se fondent sur le constat que la participation devrait être un processus d'autonomisation et que les grands rassemblements ou consultations avec les représentants des organisations, s'ils ne sont pas accompagnés d'autres processus participatifs plus profonds, ont peu de chances d'impliquer et d'autonomiser ces groupes.
- *La recherche peut jouer un rôle de facilitateur.* Dans le développement d'un certain nombre de ces expériences, la recherche a joué un rôle fondamental. Les chercheurs ont non seulement documenté et analysé les processus existants, mais ils se sont aussi engagés directement avec les acteurs locaux pour conceptualiser et accompagner les nouvelles initiatives. Ils ont facilité les processus participatifs et contribué à des innovations, qui ont produit des bénéfices positifs. Pour cela, il a fallu adopter des méthodes « hybrides », telles que la recherche partenariale, la recherche-action

participative, la cartographie participative, les audits de sécurité et d'autres, qui ont permis aux chercheurs de travailler avec les acteurs locaux dans un processus de co-construction, d'analyse et de mobilisation.

- *Les meilleures solutions sont complexes et abordent les multiples facettes de la pauvreté et de ses causes profondes.* Bien que l'ensemble des cas illustrés aient un focus thématique, en réalité ceux-ci ne représentent que le début d'un processus local plus vaste de réduction de la pauvreté. Ces cas nous montrent que l'éducation, la réduction de la violence, le développement économique local et communautaire, la revitalisation des communautés, les logements, l'urbanisme, l'accès à la propriété et aux biens économiques sont des aspects indissociables et qu'ils ne peuvent pas être abordés efficacement de façon cloisonnée.
- *Réseaux.* La participation dans des réseaux internationaux représente une opportunité importante. Beaucoup de ces expériences, telles que ZPHCA au Zimbabwe, MHBCA en Ouganda, CENESO au Mexique et les expériences CED à Winnipeg s'inscrivent dans des réseaux nationaux, régionaux et internationaux. Les réseaux facilitent l'apprentissage et le dialogue entre pairs, l'échange d'expériences, de pratiques et d'instruments, et donnent des opportunités de faire entrer les expériences locales et les enseignements dans l'arène politique internationale.

Bonne lecture !