

**La ville durable, moteur de transformation sociale ?**  
**Regards croisés entre l'Europe, l'Amérique latine et les Caraïbes**

*Retour sur le Colloque de 2018  
organisé par l'Institut des Amériques,  
l'Agence française de développement  
et la Fondation EU-LAC*

L'élaboration de ce document a été coordonnée par Catherine Paquette, chargée de recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), avec l'appui de Paul-Henri Giraud, Héloïse Pandelon, Juliette Serafini, Maylis Labarthe et Laura Martín Agudelo.

Nous tenons particulièrement à remercier les auteur.e.s et participant.e.s du présent document : Esaú Acosta, Marcelo Arroyo, Sarah Botton, Luis Miguel Camargo, Sonia Maria Dias, Yann Françoise, Olivier Gilbert, Mauro Gil-Fournier, Miguel Jaenicke, Gérard Martin, Patricia Urquieta et João Whitaker.

L'impression de cette version de ce document a été rendue possible grâce au soutien de l'Institut des Amériques, le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, l'Agence française de développement et la Fondation EU-LAC.

Cette publication doit être citée comme suit : Institut des Amériques, Agence française de développement, Fondation EU-LAC, *La ville durable, moteur de transformation sociale ? Regards croisés entre l'Europe, l'Amérique latine et les Caraïbes*, Paris, 2019.

## Sommaire

### Sommaire

**Introduction.** Catherine Paquette

**L'accès aux services urbains essentiels : une question politique centrale pour aller vers des villes plus durables en Amérique latine.** Le point de vue de João Whitaker

**Au-delà de l'accès au réseau public : un panorama des inégalités face aux services d'eau en Amérique latine.** Sarah Botton et Patricia Urquieta

**Les services urbains, condition de la ville inclusive en Europe comme en Amérique latine-Caraïbes.** Dialogue avec Olivier Gilbert

**The Roadmap to Sustainable and Inclusive Solid Waste Systems. A Tale of two Cities. Belo Horizonte and Bogota.** Sonia Maria Dias

**Iniciativas ciudadanas en Madrid. De las cartografías imposibles a los ecosistemas resilientes creadores de empleo.** Esaú Acosta, Mauro Gil-Fournier et Miguel Jaenicke

**¿Puede La Paz aspirar a ser una ciudad más sostenible?** Entrevista con Marcelo Arroyo, Secretario Municipal de Planificación para el Desarrollo de la Ciudad de La Paz, Bolivia

**Interventions urbaines et prévention des violences en Amérique latine : une analyse à partir des cas de Medellin et Fortaleza.** Luis Miguel Camargo et Gérard Martin

**Ville durable : l'importance de conduire une stratégie climatique inclusive. L'exemple de la Ville de Paris.** Entretien avec Yann Françoise

**Rapport exécutif du Colloque**

**Présentation des auteur.e.s**

## Introduction

*Catherine Paquette*  
*Coordinatrice scientifique du colloque*

Malgré le caractère flou qu'on lui reconnaît fréquemment, la ville durable s'impose aujourd'hui à tous les acteurs de la fabrique urbaine comme un horizon nécessaire. Les nombreuses recommandations dont elle fait l'objet au plan international<sup>1</sup> insistent sur l'importance de sa dimension sociale : pour assurer une plus grande durabilité urbaine, il convient aussi et surtout de réduire la pauvreté, d'intégrer les citoyens les plus modestes et fragiles, de garantir l'« inclusion », voire le « droit à la ville » pour tous, c'est-à-dire non seulement un accès aux biens et services urbains essentiels, mais aussi une participation active à la prise de décisions.

Pourtant, un constat s'impose : par contraste avec ce discours et les intentions annoncées, les actions mises en œuvre concernent avant tout la dimension environnementale (et climatique) ainsi que la ville « intelligente ». Dans cette double acception (ville verte et smart city), la ville durable constitue désormais un champ d'action majeur pour les acteurs économiques<sup>2</sup>. La ville « inclusive », quant à elle, fait l'objet de beaucoup moins de mesures concrètes, et de peu d'avancées. Au caractère indéfini et labile de cette référence, s'ajoutent les grandes difficultés, résistances ou contraintes quand les gouvernements nationaux et locaux s'affrontent à ce type de défis. Comment la volonté politique, quand elle s'exprime, peut-elle aller vers une réduction de la pauvreté, un accroissement des opportunités économiques, ou un renforcement de la cohésion sociale ? Comment financer des actions allant dans ce sens, qui n'offrent pas de rentabilité économique de court terme ?

La dimension sociale est pourtant tout à fait fondamentale à prendre en compte dans les politiques et projets en faveur de la ville durable. Le défi global que pose un développement soutenable est d'améliorer les conditions de vie de tous les citoyens, en conséquence, la promotion des villes « vertes » et « intelligentes » comporte indéniablement, si l'on s'en tient aux seuls aspects techniques et sectoriels, un risque d'accroissement des inégalités : nombre d'actions conduites aujourd'hui au nom du développement urbain durable ou en matière climatique peuvent ainsi pénaliser les plus modestes, dans les économies en développement ou émergentes comme dans les pays développés.

Afin de réfléchir à la mise en œuvre de cette ville durable « qui ne laisse personne au bord du chemin », le colloque annuel 2018 organisé dans le cadre de la Semaine de l'Amérique latine et des Caraïbes par l'Institut des Amériques, la Fondation EU-LAC et l'Agence française de développement a été l'occasion de rassembler à Paris, les 30 et 31 mai 2018, une grande pluralité d'acteurs concernés par la fabrique de l'urbain, autour de la proposition – résolution optimiste – que la ville durable, mise en œuvre dans le cadre d'une démarche inclusive, peut constituer un moteur de transformation sociale profonde. À quelles conditions et par le biais de quels leviers cette affirmation pourrait-elle être concrétisée ? La question est primordiale, tant pour l'Europe que pour l'Amérique latine et la Caraïbe,

---

<sup>1</sup> Depuis l'ODD11 jusqu'aux tout récents principes de politique urbaine de l'OCDE, en passant par le Nouvel agenda urbain adopté par les pays membres des Nations Unies et l'Agenda urbain de l'Union Européenne.

<sup>2</sup> La *task force* « ville durable » de MEDEF International (Mouvement des entreprises de France) est un exemple d'illustration de cette mobilisation des acteurs économiques. Créée en 2014, elle constitue un vivier de près de 350 entreprises françaises, de toutes tailles, opérant sur l'ensemble de la chaîne de valeur de la ville et traitant tous les secteurs de l'urbain.

qui se caractérisent par un taux d'urbanisation très élevé<sup>3</sup>. Pour ces deux régions, la durabilité urbaine constitue un enjeu partagé, à la fois technique, économique, politique et sociétal.

À partir de contributions d'intervenants et d'entretiens réalisés *a posteriori* avec certains participants, ce document restitue, de façon non exhaustive, les questions discutées dans le cadre du colloque. Il propose également, dans sa partie finale, un compte-rendu détaillé de l'évènement, organisé en sessions successives.

Plusieurs des textes ici rassemblés concernent l'accès aux services et aux biens urbains essentiels, identifié à la fois comme une condition et un levier majeur permettant de transiter vers des villes plus durables et inclusives. Ils soulignent que, derrière son apparence technique, cette question, très présente en Amérique latine et dans la Caraïbe comme en Europe (de façon certes différente), est éminemment politique. On explique également que les inégalités d'accès à ces services urbains sont multiformes et complexes à appréhender ; la recherche a, en ce sens, un rôle important à jouer pour aider à les comprendre de façon fine (une condition indispensable pour pouvoir ensuite passer à l'action, en vue de leur réduction). La question du potentiel des interventions urbaines dans le domaine des services et biens urbains essentiels (en particulier le transport et l'accessibilité, les espaces publics et les équipements) comme moyen de réduction des violences urbaines est également abordée, avec les exemples de Medellin et Fortaleza.

D'autres contributions portent sur un second levier très important pour aller vers des villes plus « inclusives » : le développement économique et en particulier la prospérité économique partagée (un dynamisme économique qui bénéficie réellement à tous). L'emploi, formel comme informel (car ce dernier est parfois très important dans beaucoup d'économies urbaines et doit être pris en compte) est évidemment central. La mise en œuvre de la ville durable peut permettre d'ouvrir des perspectives en la matière, en particulier sur la base de modèles économiques innovants qui constituent des opportunités pour les populations. Les exemples d'initiatives citoyennes dans divers domaines à Madrid, mais aussi de projets de recyclage de déchets en Colombie et au Brésil montrent à quel point ce type d'actions peut permettre de combiner, au profit des plus modestes, bénéfices économiques, sociaux et environnementaux.

Ce document fait également une place à la participation citoyenne, qui constitue aussi un vecteur essentiel pour construire des villes plus durables. La ville de La Paz (Bolivie) en a fait l'une des priorités de son plan d'action ville durable à l'horizon 2040, qui constitue une tentative innovante d'approche intégrée des enjeux urbains.

Enfin, l'incontournable question de l'action climatique et de ses enjeux très sensibles est abordée à travers l'expérience de la ville de Paris. Les mesures prises pour réduire les émissions de gaz à effet de serre comportent un grand risque de se faire au détriment des populations les plus vulnérables et donc, de renforcer les inégalités. Faire en sorte qu'il en soit autrement est un défi majeur pour les villes d'Europe, d'Amérique latine et de la Caraïbe.

Sur ces différentes problématiques centrales pour la construction de villes plus durables, la pertinence d'un dialogue entre les deux régions ne fait aucun doute. Pour reprendre la proposition formulée lors de la conférence inaugurale du colloque, la « réponse par l'expérimentation » est sans doute l'une des voies les plus prometteuses. Le colloque, en permettant un dialogue Europe/Amérique

---

<sup>3</sup> S'il existe certes des disparités régionales importantes, 75 % de la population européenne vit désormais dans les villes ; cette proportion est supérieure en Amérique latine, où l'on compte un peu plus de 8 citadins pour 10 habitants.

latine-Caraïbe nourri à partir d'expériences concrètes a permis une « aide à la compréhension » pour des décisions qui relèvent du politique, en soulignant la nécessité de mettre la « ville inclusive » au cœur des stratégies de développement urbain durable.

## **L'accès aux services urbains essentiels : une question centrale pour aller vers des villes plus durables en Amérique latine, mais aussi éminemment politique**

*Le point de vue de João Whitaker*

La question de l'accès, pour tous, aux biens et services urbains essentiels peut sans doute être considérée comme l'objectif numéro un pour garantir le droit à la ville dans les métropoles des pays en développement et émergents. Ces biens et services sont très variés, selon que l'on parle d'aspects fondamentaux, comme l'assainissement, l'électricité ou l'eau, ou plus systémiques et complexes, qui garantissent des conditions dignes de vie urbaine : transports efficaces, écoles, services de santé, centres culturels, activités pour la jeunesse et, bien entendu, dans une dimension macro-économique encore plus complexe, une offre consistante d'emplois pas trop éloignés des lieux de résidence.

Dans les pays en développement ou émergents, la question du droit à la ville n'est pas facile à aborder, car elle est, par nature, intrinsèquement liée aux processus d'urbanisation. Un processus qui, dans ces pays, est structurellement et historiquement inégal. À cause de cette extrême inégalité dans la distribution de ces infrastructures tout au long de l'histoire – résultat d'une urbanisation marquée par l'injustice spatiale – les besoins sont très hétérogènes.

Dans les quartiers les plus pauvres des grandes villes, la précarité de l'habitat est encore alarmante, aussi bien du point de vue de la situation foncière que de celui des conditions du bâti, ou encore du manque d'infrastructures d'assainissement. Ces quartiers ne sont pas insignifiants. Ils représentent même autour d'un tiers, sinon la moitié, de la population des grandes métropoles d'Amérique latine. À São Paulo, la plus grande d'entre elles avec 12 millions d'habitants (20 millions dans la région métropolitaine), ce sont près de 3,5 millions de personnes qui vivent ainsi dans des conditions indignes, dont environ 1,5 million dans la précarité des favelas. Pour ces populations, qui résident la plupart du temps dans des périphéries éloignées, l'accès aux services de base, comme l'assainissement, l'eau et parfois l'électricité, constitue encore une carence majeure.

Cependant, cela ne veut pas forcément dire que l'urbanisation des quartiers aisés, toujours privilégiés par les investissements publics, soit quant à elle parfaite. Cette dernière est très prédatrice en matière environnementale et déficitaire sur le plan de la qualité de vie collective, en raison de la logique même de cette urbanisation, tournée vers les valeurs individuelles de la consommation, de la voiture à outrance et de la privatisation de l'espace. Par ailleurs, dans les secteurs où la problématique de l'équipement urbain est supposée totalement résolue, certains services basiques sont encore manquants. À titre d'exemple, une ville comme São Paulo, où 99 % des eaux usées sont collectées, seulement 30 % en sont ensuite traitées! Et dans d'autres villes situées dans la région métropolitaine de São Paulo, comme Guarulhos (1,3 million d'habitants), l'assainissement ne couvre que 30 % du territoire.

La dotation en infrastructures urbaines garantissant des conditions de vie dignes pour les habitants des villes est, comme on le sait, extrêmement dépendante de l'État. La production sociale de l'urbain (entendons par là l'ensemble des services et équipements essentiels qui forment l'armature urbaine souhaitable) est en effet possible grâce aux investissements publics et dépend de la manière dont sont réalisés ces investissements. Plus elle est homogène sur le territoire, plus elle permettra l'émergence et la consolidation d'une ville démocratique et juste sur le plan spatial. Plus elle est concentrée, plus elle produira des villes marquées par les inégalités et les injustices sociales, au détriment des populations qui ne résident pas dans les quartiers privilégiés.

Cette assertion peut paraître évidente dans les contextes européens et plus spécialement celui de la France, pays dont l'histoire du XX<sup>e</sup> siècle est marquée par l'État-providence et des politiques publiques de nature keynésienne – comme la production massive de logements sociaux – qui, depuis les années 1930, ont eu une forte influence (en bien comme en mal, parfois) sur le développement urbain. Dans les pays en développement ou émergents, et notamment en Amérique latine, l'État-providence n'a jamais été de mise. Depuis les années 1960, ces économies se consacrent essentiellement à l'exportation de matières premières et de biens manufacturés, réalisés par des entreprises industrielles de pays développés à la recherche de main d'œuvre bon marché, sans pour autant se questionner sur l'existence même d'un marché de consommation conséquent, en sachant de surcroît qu'ils dépendent d'une forte régulation. À la place, un modèle de marché restreint s'est établi, dominé par une élite économique, mais aussi « patrimonialiste », et notamment d'un « patrimonialisme » foncier. Modèle dans lequel les propriétaires jouent un rôle primordial dans le développement de dynamiques d'urbanisation à caractère privé et où les besoins collectifs d'une ville homogène sur le plan économique n'ont pas été interrogés.

Ainsi, le rôle de l'État dans des pays comme le Brésil est très différent de celui qui existe dans des pays développés. Dans les premiers, l'État est « non-régulateur » par excellence, subordonné aux intérêts des secteurs dominants. Sur le plan territorial, l'effet est dévastateur. Les décisions d'investissements en infrastructures sont historiquement dirigées vers les zones où existent des intérêts spécifiques des élites patrimoniales, et non pas vers l'ensemble de la ville avec des critères d'équité qui viseraient à la construction d'une « ville pour tous ». Dans ce contexte, parler d'accès aux biens et services urbains « pour tous », signifie, avant toute chose, une prise de position essentiellement politique, contre des intérêts dominants. Un raisonnement d'économiste dirait que cela est étrange, puisque l'homogénéisation de ces infrastructures mènerait, selon la théorie économique, à un épanouissement du marché, donc à plus de croissance. Mais ce raisonnement ne réussit pas à incorporer les logiques très particulières, antiéconomiques mêmes, qui orientent la formation, du point de vue politique, sociologique et culturel, des sociétés de l'Amérique du Sud. D'où l'extrême difficulté à mettre en place des programmes de développement qui puissent bénéficier à l'ensemble de ces sociétés. Elles sont caractérisées par l'existence de privilèges, où les logiques d'un « capitalisme périphérique » diffèrent.

Ce long processus aboutit aujourd'hui sur une situation tragique, avec des carences en biens et services urbains essentiels pour une population qui est souvent majoritaire, en nombre comme en superficie de territoire occupée. À São Paulo, le déficit de logements atteint ainsi près d'un million d'unités, avec 350 000 familles en situation d'urgence, vivant en situation précaire, menacées par des risques d'inondation, de glissement de terrain, d'incendies et, bien entendu, sans aucune infrastructure ou presque de biens et services.

Parler de l'accès aux biens et services urbains « pour tous » dans un tel contexte convoque donc des actions très simples. Il suffirait – pour ainsi dire – d'augmenter, en volumes exponentiellement inversés, les investissements publics en infrastructure, non pas dans les quartiers riches ultra-privilégiés, mais dans toute la ville, et surtout dans les quartiers pauvres. Cela paraît simple, mais va à l'encontre de tout ce qui a été fait jusqu'à présent dans ce domaine, car cette dynamique d'urbanisation inégale est la marque de fabrique de toutes les villes du continent sud-américain, avec certes des différences selon les pays. En général, lors de la première vague d'urbanisation à partir du début du XX<sup>e</sup> siècle et jusqu'aux années 1940, les villes, centres de commandement d'économies d'exportation agricole ou minière, ont orienté tous les investissements en infrastructure vers les centre-villes naissants, où se concentraient les grandes maisons et palais des riches producteurs agricoles et miniers, ainsi que les établissements de contrôle de l'économie, comme les banques et les entreprises d'exportation.

À Santos, grand port de la ville de São Paulo (jusqu'à aujourd'hui le plus important du Brésil), la *Bolsa oficial do café* (la bourse du café), qui définissait les prix des exportations de ce produit dans le marché mondial, a été, dans les années 1920, de grande importance dans le commerce capitaliste mondial. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, d'ailleurs, Buenos Aires, capitale d'une riche économie d'exportation de bovins, était comparée aux capitales européennes et évoquée comme le « Paris de l'Amérique du Sud ». D'autres « petits Paris » furent érigés (voir notamment le Plan Pereira Passos, à Rio de Janeiro, en 1903, officiellement inspiré par les reformes haussmanniennes à Paris trente ans auparavant, ou le Plan Bouvard, dessiné par l'urbaniste français, à São Paulo, en 1911), copiant la Ville lumière, mais ayant déjà les premières ceintures périphériques pauvres où se concentrait la main d'œuvre nécessaire pour faire fonctionner ces centres urbains. Ce n'étaient pas des quartiers ouvriers, comme en Europe, puisque l'industrialisation arrivait à peine dans ces contrées, mais bien des quartiers habités par les collecteurs de poubelles, les employés domestiques, les conducteurs des tramways, les allumeurs des luminaires à gaz, etc. Lesquels habitaient, d'ailleurs, des taudis sans infrastructure, construits par les élites pour obtenir un rendement supplémentaire grâce à ces loyers précaires.

La vague d'industrialisation tardive qui marqua le continent (certains pays plus que d'autres) à partir des années 1950 ne changea rien à cette logique. Portée par un mouvement d'expansion du capitalisme central, à la recherche d'une main d'œuvre bon marché (un peu comme le phénomène chinois que nous vivons de nos jours), l'énorme croissance industrielle de pays comme le Brésil ne représenta pas une augmentation générale des niveaux de richesse dans toute la société, mais au contraire une concentration indécente de la rente, due à ce que certains auteurs appellent « l'industrialisation aux bas salaires ». Du point de vue de l'urbain, cela ne fera qu'accentuer les inégalités, donc les conditions de déficit urbain dans les périphéries pauvres. Avec le temps, l'expansion de celles-ci conduira à un conflit environnemental, devenu aujourd'hui central : par manque d'alternatives de logement, il ne restera d'autre option aux plus pauvres que celle d'occuper des terres de plus en plus périphériques, empiétant sur les réserves hydriques et d'autres zones de protection naturelle.

Aujourd'hui, la solution « simple » qui consisterait à augmenter les investissements publics en biens et services dans les quartiers pauvres est donc rendue plus compliquée en raison de cette composante environnementale non négligeable. Comment faire, par exemple, et toujours dans le cas de São Paulo, pour doter en infrastructures urbaines près d'un million et demi de personnes qui habitent sur les réserves hydriques de la ville, sans se confronter aux lois de protection ? Comme il est tout simplement impossible de déplacer l'équivalent d'une grande ville européenne vers un autre lieu, cette impasse empêche de trouver des alternatives innovantes et créatives qui pourraient apporter des solutions au problème. La régularisation de ces occupations, en flexibilisant les lois environnementales, permettrait quant à elle certes de transformer ces territoires en quartiers formels, mais les rendrait attractifs pour le marché immobilier, qui ne tarderait pas à expulser ces habitants pauvres pour y faire des condominiums au bord de l'eau, en repoussant la population pauvre encore plus loin. Les biens et services arriveraient, avec des solutions environnementales pour la préservation des lieux, mais ils ne seraient aucunement « pour tous ».

Cet exemple permet sans doute de bien comprendre la difficulté à mettre en place des solutions pour développer l'accès aux biens et services urbains essentiels pour tous, cette problématique ne relevant plus de questions simplement techniques, mais plutôt de changements des relations politiques, économiques et sociales qui structurent la société brésilienne, mais qui se répètent aussi dans tout le continent. Ces sociétés se sont formées sur une logique de privilèges. De fait, des simples actions comme l'apport d'infrastructures à toute la population sont perçues comme une soustraction de privilèges, puisque ces investissements ne seront pas destinés aux quartiers riches. Dès lors, ces actions qui paraissent évidentes d'un point de vue urbanistique, comme permettre une plus grande

densité des quartiers « infrastructurés », construire des couloirs d'autobus (diminuant donc les voies réservées aux voitures), mettre en place des pistes cyclables, ou encore prendre en charge des mesures peu visibles telles que les systèmes d'assainissements dans les quartiers pauvres, sont souvent des actions violemment mises en causes, par la presse, par des manifestations et même par des responsables de l'opposition politique envers les élus qui osent les mettre en avant.

Ce n'est donc pas du tout étrange que le lexique urbain brésilien ait mis en place une compréhension très biaisée du territoire urbain : les quartiers pauvres sont automatiquement appelés « périphéries », même s'ils sont souvent situés très près du centre-ville. En revanche, les nouveaux quartiers riches (comme la *Barra da Tijuca*, à Rio, par exemple) sont appelés « nouvelles centralités », alors qu'ils sont en général localisés à des dizaines de kilomètres du centre (près de 40 km dans le cas de Rio). Cette distinction permet de légitimer la concentration des investissements publics dans ces régions privilégiées, avec une acceptation naturelle de la population, habituée au fait que les secteurs les plus riches soi-disant méritent ce type de privilège. Dans ce sens, la problématique urbaine se pose du fait que les médias et la pensée dominante brésilienne estiment que les périphéries ne sont pas des lieux légitimes à recevoir des biens et des services, mais plutôt des lieux qui doivent être supprimés. C'est ce que laisse croire, par exemple, une couverture du magazine hebdomadaire *Veja*, publié en 2004, sur le thème de la crise urbaine, où le titre explique : « *L'encercllement de la périphérie : les quartiers de classe moyenne [c'est-à-dire plutôt les quartiers riches, ainsi nommés] sont pressés par une ceinture de pauvreté et de criminalité [ce qui fait supposer que les pauvres sont automatiquement des criminels] qui croît six fois plus vite que la région centrale des métropoles brésiennes* ». Le message est clair : le problème n'est pas dans les dynamiques urbaines qui structurent un territoire inégal, il est dans la menace même des pauvres envers les riches. Lorsque l'on sait qu'en 2016, près de 23 000 jeunes entre 15 et 25 ans, pauvres, noirs pour la plupart, et vivant dans ces périphéries, ont été assassinés au Brésil, on doit s'interroger sur la gravité de ces dynamiques urbaines et sociales.

Il y a donc un énorme défi lorsqu'on parle de l'accès aux biens et services urbains pour tous au Brésil et, plus largement, dans les métropoles d'Amérique latine. Les actions, en théorie, devraient être assez simples : investir en infrastructures urbaines de base dans les quartiers les plus délaissés et mener en même temps une politique de réhabilitation urbaine et de densification de l'habitat dans les centres-villes, souvent abandonnés (au Brésil, il existe près de 5 millions d'unités de logement vacantes dans les centres-villes, pour un déficit total autour de 6 millions de familles). Or, cette politique se confronte, plus qu'on ne le pense, à des privilèges fortement enracinés. Souvent, les critères de décision d'investissements de la part des organismes internationaux ne réussissent pas, d'ailleurs, à identifier cette situation et toutes ses subtilités politiques, ce qui finit par produire beaucoup de gâchis. Le téléphérique construit à Rio de Janeiro, par exemple, à des coûts très élevés, est aujourd'hui, presque 5 ans après son inauguration, abandonné, alors qu'il s'agissait d'un équipement indiscutablement utile pour permettre la mobilité urbaine dans des tissus urbains complexes marqués par l'informalité et la précarité. Mais cet investissement n'a pas su tenir compte, vraisemblablement, des questions politiques complexes qui, au Brésil, déterminent encore ce qui peut et ne peut pas être fait.

## Au-delà de l'accès au réseau public : un panorama des inégalités face aux services d'eau en Amérique latine

*Sarah Botton et Patricia Urquieta*

### Introduction

L'Amérique latine a longtemps été reconnue comme la région du monde la plus fortement marquée par les inégalités (Morley, 2001 ; Lopez and Perry, 2008 ; UNDP, 2010 ; Alvarado et Gasparini, 2015 ; ECLAC et OXFAM, 2016). Même si cette spécificité de triste notoriété semble progressivement s'estomper sous l'impulsion de politiques publiques volontaristes et avec l'amélioration des conditions économiques (Klasen, 2017 ; Tornarolli *et al.*, 2018), les inégalités verticales (de revenu) y sont malgré tout prégnantes, notamment au Brésil, en Colombie et en Bolivie. Les analyses territorialisées confirment que la grande ville est le lieu où se manifestent les plus fortes inégalités. UN Habitat rappelait dans une étude comparative que les villes d'Afrique et d'Amérique latine – les deux régions les plus marquées par le phénomène – comptaient des coefficients de Gini de respectivement 0,45 et 0,5 (UN Habitat, 2016). Au-delà des records d'inégalités verticales, les grandes villes tendent également à concentrer les plus fortes inégalités spatiales (Kilroy, 2009).

Les grandes villes du Sud, véritables pôles d'attraction économique, prises dans la spirale de l'urbanisation, sont traversées de pressions et de dynamiques contradictoires. Croissance démographique incontrôlée, aspirations concomitantes à l'intégration en ville pour les nouveaux venus et à la préservation de leurs conditions économiques pour les populations les plus riches, extension souvent verticale dans les centres et horizontale dans les périphéries, fragmentation du paysage urbain sous l'effet de nombreuses ruptures, avec, dans certains cas, des poches d'exclusion (bidonvilles) ou de sécession (quartiers privés), forte demande sociale en services essentiels, pression sur les ressources environnantes, aggravée sous l'effet du changement climatique, profondes transformations des paysages et des rapports sociaux aux frontières urbain-rural sont autant de tendances fortes qui bien souvent se couplent d'une difficulté des autorités à penser harmonieusement le projet urbain, entre contraintes économiques, politiques, environnementales et sociales.

Ainsi, les services urbains d'eau potable constituent un objet de recherche particulièrement fécond pour penser les inégalités en ville puisque, se situant – par définition – à l'interface des enjeux économiques, sociaux et environnementaux, ils invitent à une réflexion sur la durabilité des territoires. Incarnant les services de base, à fort enjeu social et bien souvent électoral, ils sont par ailleurs très souvent l'objet d'une forte politisation, et les débats sur la fixation des tarifs, la gratuité, leur mode de gestion public/privé, etc., sont légion. Les services d'eau sont ainsi nécessairement façonnés par les contraintes sociales, sanitaires, techniques, politiques et physiques des territoires et par l'intrication des différentes échelles (foyer, quartier, ville, bassin). Parler de l'enjeu que constitue l'accès aux services essentiels revient en fait à évoquer, en creux, ce qui pose problème, c'est-à-dire les inégalités d'accès qui freinent ou bloquent la transformation sociale des villes.

Mais que révèlent les services d'eau sur les inégalités urbaines ? Quelles cartes dessinent-ils pour comprendre la ville et penser sa durabilité ?

Au-delà de la lecture la plus évidente des inégalités d'accès face aux services (avoir accès ou non au réseau de service public), se révèle en fait une myriade d'autres situations porteuses d'inégalités que nous chercherons à identifier et caractériser dans ce chapitre : relèvent-elles d'inégalités spatiales ? verticales ? horizontales ? Quelle est la nature de leur interaction : *competing inequalities* ? *intersecting inequalities* ? (Norton, 2014). Nous verrons que pour chaque catégorie d'inégalité, il existe un corpus de recherche et/ou d'expertise déjà établi, de même que des pistes de solutions opérationnelles. Par ailleurs, cette lecture photographique « élargie » des inégalités face aux services d'eau, nous invitera également à questionner en dynamique les ambitions portées par les politiques de services : politiques inclusives, politiques de rattrapage ou dites *pro-poor*, politiques de libéralisation en quête d'une meilleure efficacité économique et sociale des opérateurs, politique de renationalisation dans une logique de récupération nationale, etc. Chacune des politiques de service cherche à répondre à un objectif d'amélioration du service et de réduction (d'un type) d'inégalité et a des effets, par ricochet, sur la forme urbaine. En définitive, les travaux de recherche existants ou en cours sur les services urbains de l'eau nous fournissent des clés de compréhension de la complexité de la problématique des inégalités urbaines et des effets des politiques de service. Ils fournissent un matériau analytique indispensable à la prise de décision opérationnelle et plus généralement aux choix de politiques publiques.

### **L'accès au réseau : l'entrée évidente dans la question des inégalités face au service**

Dans la plupart des villes en développement, les opérateurs de services urbains, notamment des services d'eau et d'assainissement, à forte composante capitaliste, peinent à desservir l'ensemble de la population, et plus encore à suivre le rythme soutenu de la croissance urbaine. Cette constante explique certainement la vision partagée par bon nombre d'analystes d'un déploiement de villes à deux vitesses, avec, la plupart du temps, des centres connectés et des périphéries en souffrance de facilités urbaines. Elle alimente également une lecture binaire de la ville inégalitaire entre populations intégrées et populations exclues, et une lecture des inégalités face aux services d'eau en termes d'« accès » versus « non accès », c'est-à-dire, populations et quartiers desservis versus des « hors réseaux ».

Or, loin de nier la réalité de la problématique des inégalités liées à l'accès au service, qui est certainement l'un des enjeux socio-sanitaires majeurs des villes du Sud, nous souhaiterions dans ce chapitre aborder la multiplicité et la complexité des inégalités liées aux services d'eau, appelant de ce fait des analyses plus poussées et des réponses plus variées. C'est tout le sens du projet de recherche « Inégalités face aux services urbains d'eau à La Paz et El Alto, Bolivie » mené par le CIDES-UMSA dont l'ambition est de caractériser et de représenter les différents types d'inégalités face aux services urbains d'eau, leurs évolutions en dynamique, leurs nouvelles caractéristiques et leur prégnance dans l'agglomération de La Paz et El Alto.

À l'analyse, on constate aisément la multiplicité des situations d'inégalités face aux services d'eau. Nous en avons identifié au moins dix dans le cas de La Paz et El Alto. On observe par ailleurs que l'analyse des inégalités sur un territoire ne relève pas uniquement de logiques spatiales. Sur les dix types d'inégalités identifiés, six relèvent, au moins partiellement, d'inégalités verticales (de revenu) ou horizontales (entre groupes sociaux). Enfin, nos premiers travaux démontrent que le fait d'être connecté au réseau public ne constitue pas en soi une condition suffisante pour ne pas souffrir d'une situation d'inégalité face au service. Nous avons relevé, dans le cas de La Paz et El Alto, au moins quatre situations d'inégalités face au service pour les populations connectées au réseau principal.

[1] La première des inégalités face au service, nous l'avons évoqué, est celle de l'accès (ou non) au réseau principal. Cette lecture permet de dessiner une première carte des inégalités spatiales dans les villes qui correspond de fait au territoire de desserte des opérateurs de services – donnée en théorie facilement accessible dès lors que l'information peut ou veut être partagée par l'exploitant du service.

La littérature scientifique et la littérature grise sur ce sujet sont abondantes. De nombreux travaux de recherche mobilisent cette donnée primaire pour représenter les inégalités urbaines liées à l'eau, même si certains auteurs prônent la prise en compte d'indicateurs complémentaires tels que les modes d'approvisionnement, la distance ou le mode de collecte pour mieux appréhender notamment le risque sanitaire (Dos Santos, 2012). Il est intéressant de noter cependant que les indicateurs d'accès à l'eau urbaine mobilisés pour les statistiques du suivi des OMD puis des ODD, à travers notamment les données issues du Joint Monitoring Programme for Water Supply (OMS-UNICEF) ne reposent pas uniquement sur les données de desserte de l'opérateur « officiel » et que derrière des statistiques – telles que 92,88 % d'accès à l'eau en Bolivie en zone urbaine (JMP, 2017) – se cachent en réalité de très fortes disparités entre villes, entre quartiers et entre types de desserte (Cabrera, 2018).

Du côté des solutions, les réponses politique et opérationnelle face à l'inégalité liée à l'accès au réseau de service public sont à rechercher dans la capacité de l'opérateur à étendre les réseaux et renvoient donc aux enjeux de performance globale du service, tant technique que commerciale, et à la qualité et au portage de la politique d'investissement : sa capacité à assurer les recettes du service existant (facturation, recouvrement) afin de pouvoir couvrir le petit équilibre (dépenses d'exploitation et de maintenance), voire idéalement le grand équilibre (investissements pour l'extension des réseaux). Face à une problématique d'inégalité urbaine, une réponse attendue de bonne gestion.

### **Des inégalités persistantes parmi les usagers des services d'eau**

Pour les usagers du réseau public, supposés « privilégiés » au regard des inégalités telles que classiquement traitées, subsistent malgré tout au moins trois types d'inégalités.

[2] Spatiale par définition, l'inégalité face à la qualité de service liée à la localisation de l'habitation de l'utilisateur au sein du territoire de service de l'opérateur peut parfois s'avérer extrêmement pénalisante : problèmes de niveau de pression en bout de réseau, difficulté d'approvisionnement continu dans certaines zones de la ville, difficultés de desserte liées aux dénivelés topographiques, etc. ; l'inégalité face à la qualité de service oblige parfois les usagers du réseau public à considérer des sources d'approvisionnement alternatives ou tout du moins complémentaires au service public. C'est le cas par exemple des usagers des différents services publics d'eau de l'agglomération de Cochabamba qui se trouvent parfois également usagers de petits systèmes (comités ou coopératives) ou clients des *aguateros* qui délivrent l'eau par camion-citerne à des prix non régulés.

[3] Autre type d'inégalité spatiale, qui est apparue plus récemment dans le cas de La Paz, et dont les manifestations risquent certainement de marquer régulièrement les évolutions urbaines dans le futur, est liée à la fragilité/vulnérabilité du système technique d'approvisionnement. Il s'agit de considérer, dans cette catégorie, les usagers desservis par le réseau mais qui ont subi des épisodes de pénurie d'approvisionnement en temps de crise. L'exemple paradigmatique est celui de la crise de l'eau à La Paz fin 2016, sous l'effet combiné de différents facteurs – épisode de sécheresse, mauvaise

gestion, problème d'anticipation et surtout de communication – qui a privé 94 quartiers de la ville de services d'eau pendant plusieurs semaines. Si la fragilité du système était déjà perceptible dès 2008, à la suite d'un éboulement occasionnant une coupure majeure de service (Hardy, 2011), l'épisode de fin 2016 joue un rôle de détonateur bien plus impactant, aucun incident évident ne permettant de justifier une telle crise. La crise de 2016 a contribué à dessiner une toute autre carte des inégalités face aux services d'eau dans la mesure où ce sont principalement les usagers issus des classes moyennes et supérieures installées dans la partie sud de la ville, nouvellement urbanisée, qui ont été affectés (Le Guill, 2017).

Entre vieillissement et fragilisation des grands systèmes et problèmes de gestion du service, ces crises d'approvisionnement, qui s'ajoutent aux autres facteurs de vulnérabilité urbaine (Urquieta, 2014), interrogent la résilience des grandes villes du Sud, d'où l'importance des travaux de recherche sur les risques et sur la résilience urbaine en sciences de la terre, mais aussi en sciences sociales. C'est toute l'ambition, par exemple, des analyses de vulnérabilités menées à Quito, Lima et La Paz développées dans le cadre du programme PACIVUR contribuant à cartographier les zones et les chaînons « fragiles » du grand système dans les villes (d'Ercole *et al.*, 2012), outil de recherche éminent précieux pour la décision publique.

[4] Les inégalités face aux services urbains ne sont pas uniquement marquées par la dimension spatiale. Tout n'est pas affaire de localisation du foyer au sein de l'agglomération. En effet, les inégalités verticales (de revenu) sont également prégnantes et nombre de foyers connectés peuvent éprouver des difficultés pour payer le service, qu'il s'agisse du raccordement au réseau (frais de premier établissement) ou de la facture, liée en général au niveau de consommation. Les réponses opérationnelles apportées face à ce type d'inégalité, bien souvent avec l'appui des bailleurs de fonds – et ce n'est pas propre à l'Amérique latine –, insistent davantage sur des solutions de subvention au raccordement, jugées plus efficaces. C'est le cas par exemple des opérations de branchements sociaux au Maroc qui facilitent l'échelonnement du paiement de la connexion pour les usagers.

En ce qui concerne le paiement des factures, la solidarité s'organise davantage en théorie autour des grilles ou des structures tarifaires, tarification progressive liée à la consommation d'eau en général, par blocs croissants par exemple, avec un subventionnement ou une gratuité des premiers mètres cubes, etc., mais il existe également des débats contradictoires sur ces politiques (Barde, 2014) et, dans la pratique, le prix de l'eau reste souvent un levier politique important, et le gel temporaire des tarifs imposés par les autorités constitue un facteur de vulnérabilité de l'ensemble du service.

Dans certains contextes, la solidarité tarifaire est spatialisée et le tarif varie selon les quartiers ou les districts, comme c'est le cas à Bogota (pour l'ensemble des services) ou à Buenos Aires où la facture d'eau se calcule selon une assiette intégrant plusieurs indicateurs (localisation, taille de l'habitation, etc.). Dans d'autres cas, enfin, des dispositifs de prépaiement ont été expérimentés (Argentine) ou même mis en place (Afrique du Sud) avec l'idée que l'utilisateur pauvre pourrait mieux piloter sa consommation d'eau avec des petits paiements progressifs et ainsi éviter le couperet de la facture bimensuelle, proposant un nouveau narratif du rapport de l'utilisateur pauvre au service marchand de l'eau (Aubriot, 2012).

Certains programmes cherchent à résoudre de manière combinée la question des inégalités spatiales (réseau-hors réseau) et des inégalités verticales, comme ce fut le cas dans les années 2000 en Argentine avec la mise en place par l'entreprise *Aguas Argentinas* des modèles participatifs de gestion

(MPG) permettant la desserte de quartiers défavorisés avec certains aménagements des conditions de service (participation des habitants aux travaux contre réduction tarifaire les premières années, etc.) ou des mécanismes de *Obras por contribuciones vecinales* (OPV) à El Alto (Botton, 2017, 2007 ; De Gouvello, 2014 ; Mayaux, 2008).

Au-delà des inégalités spatiales ou verticales qui peuvent s'exprimer parmi les usagers du réseau public, les villes du Sud restent pour la plupart marquées par le phénomène de pluralité des opérateurs, des « petits systèmes » s'étant développés dans les interstices laissés vacants par l'opérateur principal. Un autre type d'inégalité face au service concerne donc le type d'opérateur auprès duquel le citoyen peut prétendre obtenir un service d'eau.

[5] Dans le cas de zones non desservies par le réseau principal, mais dont la localisation dans la ville, la proximité et l'accessibilité de sources alternatives permettent malgré tout un approvisionnement, le service peut être assuré, non pas par l'entreprise publique, mais par un petit système alternatif (coopérative, comité).

Ce phénomène varie fortement d'une ville à l'autre. À Cochabamba par exemple, où la tradition d'autogestion de l'eau est forte, la grande multiplicité des petits systèmes a contribué à fragmenter la ville (Cabrera, 2018), alors que l'on assiste davantage dans le cas de La Paz, avec l'extension des frontières de la métropolisation (Poupeau, 2009), à la disparition des petits systèmes, notamment dans la partie sud de l'agglomération sur la frange urbaine-rurale où le service public arrive progressivement (Poupeau, Le Guill, 2019). Ces inégalités entre service public et petits systèmes sont particulièrement visibles dans les zones frontalières avec les municipalités voisines de l'agglomération centrale et s'avèrent être de véritables indicateurs des rapports d'inégalité sociale (Poupeau, 2009).

Dans d'autres zones de La Paz, à fort dénivelé topographique, le long des *laderas* notamment, dans le quartier de Cotahuma, les petits systèmes, plus nombreux, font preuve d'une certaine résilience, certainement du fait de la configuration du quartier, le service public ne pouvant desservir que les axes principaux entourant ce quartier déclaré non constructible (Perales, 2014 ; Nathan, 2008). Dans ces quartiers à flanc de colline, les services d'eau internes sont donc assurés par des petits comités ou coopératives selon des critères très différents du service public : un approvisionnement direct par les ressources du sous-sol, un système technique simple fonctionnant par gravité, des prix forfaitaires non liés au niveau de consommation (en général assez bas, pouvant même aller jusqu'à seulement 2 *pesos bolivianos* par mois), et une forte implication directe des usagers requise pour les travaux d'intérêt collectif (nettoyage des cuves, creusement de tranchées, etc.), ce qui implique un mode de vie très tourné vers le quartier et la « communauté ». La lecture en termes d'inégalités face au service est plus ambivalente : en comparaison aux usagers du service public, les habitants de ces quartiers disposent d'un service de moindre qualité (mais malgré tout acceptable), ils bénéficient d'un service d'eau nettement moins cher (Cotahuma) ou aux tarifs comparables (Cochabamba) mais doivent, en revanche, consacrer du temps et de l'énergie personnelle aux travaux collectifs. Certains sont également usagers du service public (aux marges du quartier) et les dynamiques internes sont contrastées : une identité locale qui reste forte avec une mobilisation pour faire vivre la spécificité de leur service vs des urbains plus mobiles – notamment les jeunes générations –, moins enclins à participer à la vie collective et aspirant davantage à la « normalisation » du service. La question que pose, avant tout, ces dispositifs est celle de l'articulation grand système/petits systèmes (Botton et Blanc, 2016 ; Poupeau et Hardy, 2016 ; Blanc et Botton, 2012). De même, celle d'une éventuelle intégration au cadre de régulation du secteur, ce qui impliquerait, *a minima* une reconnaissance institutionnelle de ces services (c'est le cas pour les coopératives) et, dans un degré plus fort, une

harmonisation des standards techniques, des niveaux de tarifs, voire une coopération entre grand système et petits systèmes permettant de lisser les différentes inégalités entre usagers du service public et des services communautaires.

[6] Quel que soit le fournisseur de service (entrepreneur privé, coopérative ou même opérateur officiel), les usagers des services d'eau peuvent faire face à un autre type d'inégalité liée au traitement commercial, avec d'éventuelles pratiques d'abus dans la relation clientèle. Ce type d'inégalité est plus souvent flagrant dans le cas de fournisseurs privés qui pratiquent des tarifs non régulés, comme ceux assurant par exemple la distribution d'eau par camion-citernes. Une situation typique d'abus est celle des contextes de crise de pénurie. Fin 2016 à La Paz, lors de la défaillance du grand système, la nécessité d'eau était telle que les camions-citernes pratiquaient volontiers le jeu de la concurrence entre usagers et, en cas de négociation ou de réclamation sur les prix pratiqués, n'hésitaient pas à aller desservir en priorité des voisins moins « pinailleurs ». Par ailleurs, on retrouve aussi ce type de différenciation de traitement dans le cas de services informels où la régulation est auto-gérée, ce qui rend le terrain plus favorable aux abus. On peut noter le cas, à titre d'exemple, d'une coopérative d'eau à Mallasa, dans le district 22 de la ville de La Paz, zone mixte où se côtoient des quartiers riches aux loyers très élevés, et des foyers beaucoup plus modestes. La coopérative y pratique des prix très élevés, les membres les plus riches et les plus puissants étant disposés à payer ce niveau de tarif, obligeant les foyers les plus pauvres de la zone à subir un tarif très lourd pour le budget du ménage. En théorie, le service public doit permettre d'éviter ces déséquilibres en proposant une solidarité par redistribution tarifaire (entre usagers domestiques, commerciaux et industriels et également entre tranches de consommation) plus difficile à mettre en place à une échelle inférieure. Dans le cas de Mallasa, l'accès au service d'eau tend donc à renforcer les inégalités urbaines.

L'ensemble des situations d'inégalités face aux services d'eau présentées préalablement concernaient des usagers, qu'ils soient clients de l'opérateur, membres de petites coopératives ou habitants de quartiers desservis par des comités. Revenons désormais à l'inégalité originelle (avoir accès à un service ou non) et à la figure des « hors réseaux », tributaires des ressources tangibles et intangibles à leur disposition pour s'approvisionner en eau.

#### **« Hors réseaux », pénalité(s) de pauvreté et *intersecting inequalities***

[7] La principale difficulté pour les « hors réseaux » réside dans le fait qu'en cas d'absence d'alternative individuelle d'approvisionnement (puits, accès nappes, etc.), c'est-à-dire de ressource en eau disponible et accessible sur leur territoire de vie, ces habitants subissent de plein fouet la « pénalité de pauvreté » (Hailu *et al.*, 2011), c'est-à-dire qu'ils se voient dans l'obligation d'acheter une eau beaucoup plus chère que celle du service public, alors qu'ils sont en général beaucoup plus pauvres que les usagers du réseau. De nombreux travaux de recherche s'intéressent à ces aspects à travers, par exemple, la notion de Water Justice (Spronk *et al.*, 2012 ; Allen *et al.*, 2015).

On peut prendre l'exemple du marché des *aguateros* à Cochabamba, entrepreneurs propriétaires de camions-citernes et également de parcelles où ils puisent l'eau. Ils organisent ainsi une distribution pour une clientèle parfois desservie par le réseau mais nécessitant un complément d'eau du fait de la défaillance du service, mais également à des populations installées dans des zones absolument non desservies, comme par exemple au sud de l'agglomération, à des prix non régulés (Walnycki, 2016 ; Achi, Kirchheimer, 2006).

Pour ces habitants, privés de services ou de sources directes d'approvisionnement et dépendant des solutions onéreuses proposées par les marchands de l'eau, la solution – souvent de moyen ou de long terme malheureusement – réside dans l'attente d'un accès au service public, seul capable d'organiser des transferts physiques pour une desserte en service dans des zones éloignées des sources d'approvisionnement. Ainsi, la situation des quartiers pauvres du sud de l'agglomération de Cochabamba devrait évoluer significativement avec la mise en service du barrage de Misicuni qui promet une mobilisation massive de nouvelles ressources en eau pour l'agglomération. Pour autant, la concrétisation d'un service pour les quartiers ne fera pas l'économie d'une amélioration des services de l'opérateur municipal pour pouvoir gérer cette nouvelle manne de production, d'une part, et d'une politique de service permettant la desserte de ces territoires, d'autre part.

Il existe des exemples de programmes d'accès des « hors réseaux » selon des schémas techniques et commerciaux adaptés aux spécificités des quartiers défavorisés, comme ce fut par exemple le cas dans les années 2000 en Argentine avec les modèles participatifs de gestion, à l'initiative de l'opérateur, ou du plan *Agua más Trabajo*, à l'initiative de l'État (De Gouvello, 2014 ; Botton, 2007). Les bailleurs ont également proposé une série d'instruments afin d'inciter à l'accélération de la connexion des quartiers pauvres, à l'instar de l'Output Based Aid (OBA), subvention versée en fonction des résultats de connexion (Trémolet et Evans, 2010).

[8] Dans l'attente d'une desserte en service, les « hors réseaux » sont eux-mêmes inégaux face aux délais de réponse de l'opérateur pour la prise en compte de leur demande. L'intégration (ou non) dans des réseaux socio-politiques semble être un facteur déterminant. Certains modes d'installation et d'urbanisation sont extrêmement liés aux réseaux sociaux et politiques. C'est le cas par exemple dans la ville d'El Alto qui connaît une très forte croissance urbaine. Aux dires-mêmes de l'opérateur de service, les réponses opérationnelles sont plus rapides et plus performantes quand les demandes émanent de certains districts, où l'on connaît (où l'on craint) le potentiel de mobilisation sociale (Arbona, 2011). Dans un autre registre, les mêmes conclusions ont été apportées par une étude récente sur la crise d'approvisionnement en eau qu'a connue La Paz, en 2016, où les connexions politiques ont joué un rôle majeur dans la priorisation des réponses apportées aux différents quartiers dans la gestion de crise (Le Guill, 2017).

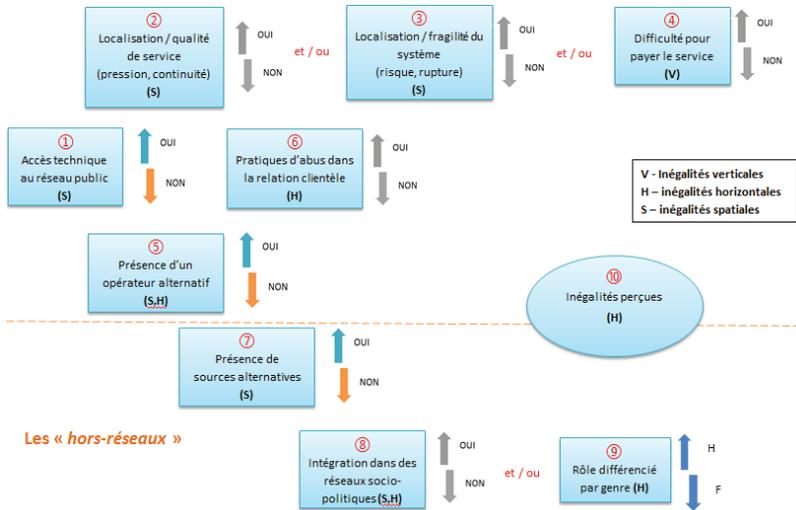
[9] Les hors réseaux souffrent également, plus que les usagers du service public, d'inégalités horizontales liées au genre. Lorsque nous parlons d'inégalités de genre liées à l'eau, nous faisons référence à l'accès différencié au service d'eau en termes de qualité, de coût et de quantité, selon le type d'approvisionnement utilisé, avec des conséquences sur la santé et la qualité de vie, en particulier des femmes et des enfants. « En Amérique latine, 150 000 décès par an sont dus à une maladie transmise par l'eau, dont 85 % surviennent chez des enfants de moins de 5 ans » (ATALC, 2016). En effet, les femmes et les enfants sont les catégories qui souffrent le plus du manque d'accès à l'eau potable.

Au niveau des relations de pouvoir et de la prise de décision, bien que cela ne puisse pas être généralisé à tous les contextes, il est fréquent en Amérique latine que les femmes ne participent pas aux organes de décision, tels que les comités de l'eau. Cette faible participation constitue un obstacle majeur à la concrétisation de leurs revendications et aspirations, car leur voix n'est pas suffisamment entendue ni prise en compte.

Au niveau de la répartition des tâches, bien que hommes et femmes assument tous deux des responsabilités en ce qui concerne l'eau et même si l'on constate des évolutions depuis une dizaine d'années, la division sexuée du travail reste prégnante et tend à confier aux hommes un rôle de contrôle et de décision et aux femmes un rôle dans l'approvisionnement (collecte, négociation), dans les usages et la consommation et dans la gestion domestique et le stockage. « Dans le cas de transport d'eau à partir de sources précaires telles que des puits ou des rivières, la population considère cela comme une responsabilité des femmes. Cependant, lorsqu'il s'agit de planifier et de construire un système d'alimentation en eau et/ou de pompage, la responsabilité en incombe à l'homme. Dans les projets récents, les tâches de supervision et d'ouverture des tranchées sont également effectuées par des femmes » (Waldkircher, 2017).

[10] Enfin, l'analyse des inégalités face aux services d'eau ne peut pas faire l'économie d'une catégorie plus subjective que constitue celle des *inégalités perçues*, la notion de perception renvoyant d'ailleurs à plusieurs situations. D'une part, celles des inégalités perçues vs inégalités réelles (ou objectivables), comme par exemple, cet habitant du sud de l'agglomération de La Paz, peu enclin à intégrer le réseau de service public puisque, selon lui, les usagers résidant à El Alto sont avantagés en matière de tarif d'eau, ce qu'il perçoit comme une forte inégalité de traitement. Il est intéressant de s'interroger, dans cette perspective, sur l'origine de ces représentations sociales, parfois très éloignées de la réalité, mais tout aussi déterminantes dans le fonctionnement d'un service public, qui par définition repose sur la confiance des usagers. On comprend ici tous les enjeux liés à l'information et à la communication institutionnelles, aux campagnes de sensibilisation, aux ateliers d'éducation à l'environnement, etc., pour lutter contre les idées reçues et générées, autant que faire se peut, de la confiance dans les institutions. D'autre part, les inégalités perçues comme justes (Dubet, 2001), renvoient également aux représentations sociales, mais dans une perspective cette fois de rapport subjectif à la justice sociale. Et c'est ici que se joue tout le débat entre égalité et équité et, plus généralement, le débat qui traverse nécessairement toute recherche sur le rapport des sociétés humaines et des politiques qu'elles construisent, à savoir celui des périmètres respectifs de l'intérêt général, de l'intérêt public, de l'intérêt commun, qui selon les périodes, les régimes et les contextes, se déclinent de manières très variables. Il permet, par exemple, les débats sur le juste prix de l'eau, les politiques redistributives, les enjeux de solidarité territoriale, etc. Cette dernière catégorie nous invite donc à une lecture plus subjective, les inégalités perçues jouent un rôle déterminant dans l'acceptation des termes du contrat social que propose le service d'eau, qu'il s'agisse du service public ou d'un service communautaire. Les catégories plus aisées, seront plus à même de payer un niveau de tarif supérieur si elles en acceptent la justification (par exemple, des tranches de consommation élevées liées à la possession d'une piscine) ou si elles perçoivent l'enjeu de la cohésion du service (opérateur unique sur un territoire). Les usagers plus pauvres selon plus enclins à payer le service s'ils détiennent l'information sur les schémas tarifaires, sur la valeur des infrastructures et du service.

## Schéma 1. Panorama des inégalités face aux services urbains d'eau dans les villes boliviennes



1. Source : élaboration par les auteures

### Aller au-delà des inégalités face aux services d'eau pour penser la résilience urbaine

Ce panorama des différents types d'inégalités face aux services d'eau permet d'entrer dans la complexité de la relation entre inégalités urbaines et services d'eau et de dépasser une lecture trop binaire en simples termes de connexion vs non connexion au réseau public.

Il ne faut pas néanmoins perdre de vue que la ville est dynamique et que, comme elle, les inégalités et surtout les interactions entre inégalités évoluent, parfois par effet de vases communicants (par exemple, moins il y aura d'inégalités #1 en termes d'accès au réseau public, plus il risque d'y avoir d'inégalités #3 en termes d'exposition à la fragilité du grand système), d'autres par effets ricochets (une amélioration de la gestion technique et commerciale du service permet d'amoinrir les inégalités #2 en termes de qualité de service et #3 en termes d'exposition à la fragilité du système, permettant la génération de revenus, impactant positivement à terme l'extension du réseau, donc permettant de lutter contre l'inégalité #1 d'accès technique au réseau) ; d'autres enfin par effet de substitution, lorsque de nouveaux types d'inégalités apparaissent et proposent des lectures différentes de la ville (comme ce fut le cas fin 2016 avec une priorité donnée dans la gestion de crise à l'inégalité #3 liée à la fragilité du réseau).

Il est donc nécessaire de documenter l'ensemble de ces dynamiques par des recherches multidisciplinaires, s'intéressant autant aux aspects techniques des infrastructures qu'aux structures socio-économiques des ménages, aux évolutions des pratiques sociales (emploi, mobilité, modes de vie, etc.) et aux enjeux socio-politiques qui sous-tendent ces évolutions. De même, il est crucial de rendre les informations actualisées disponibles pour les décideurs.

Mais la mesure et la description monographique des inégalités ne pourrait suffire à mener une réflexion sur les leviers de transformation de la ville, qu'ils soient sociaux ou environnementaux. Il est nécessaire de penser à la genèse et à la « naturalisation » des inégalités urbaines et, concernant les services d'eau, d'interroger les interactions et les phénomènes de structuration réciproque entre forme urbaine et politique de service.

Ces interactions doivent se penser dans les deux sens. Concernant l'effet des formes urbaines sur les politiques de service, on peut penser aux effets sur le tissu social urbain et, par ricochet, sur les services, qu'a eus la multiplication des quartiers précaires ou des quartiers privés dans de nombreuses agglomérations latino-américaines. Fragmentation, ségrégation, sécession, ces phénomènes de fragmentation urbaine ont été documentés par de nombreux chercheurs de la nouvelle géographie sociale (Prévot-Schapira et Cattaneo Pineda, 2008 ; Navez Bouchanine, 2002). Concernant les implications en matière de services d'eau, l'idée que l'on peut retenir de ces travaux repose sur le fait que, quand les populations riches s'isolent et créent leurs propres services, elles créent non seulement une rupture dans le tissu urbain – puisqu'elles privatisent des pans entiers de la ville – mais également dans le tissu social, dans le tissu de l'intérêt général, puisqu'elles s'excluent de la solidarité tarifaire nécessaire à l'exploitation et au déploiement des services urbains. On retrouve d'une certaine manière le débat qui a animé la concession de Buenos Aires en 1997 au sein même du territoire de service où les populations riches déjà connectées se sont opposées au paiement de la nouvelle taxe SUMA permettant de financer l'extension des réseaux aux périphéries (Botton et De Gouvello, 2008).

À l'opposé, les enclaves pauvres que constituent les bidonvilles, présentes dans de nombreuses villes, créent elles-aussi, d'une autre manière, une rupture dans le tissu urbain, rupture qui se reflète avant tout dans la discontinuité du territoire de service. La plupart du temps non desservis, ces quartiers jouxtent parfois des canalisations principales destinées à des quartiers prioritaires plus éloignés ou peuvent se retrouver accolés à des quartiers très riches, desservis en eau. Cette situation est potentiellement génératrice – ou a même parfois été à l'origine – de convoitises, d'organisation de blocages ou de piquages sur les réseaux voisins, au point que certains opérateurs ont compris l'enjeu de rattrapage et d'intégration de ces territoires. Animés par des préoccupations de natures très diverses et parfois concomitantes – souci d'image, préoccupation économique, risque sanitaire, etc. – ils ont mis en œuvre des programmes, comme à Buenos Aires, visant à reconstituer le maillage du territoire en réintégrant dans le réseau principal les enclaves que constituaient les bidonvilles (Botton, 2007).

Concernant maintenant, à l'inverse, l'effet des politiques de service sur les formes urbaines, au-delà des effets des privatisations des quartiers, s'est évidemment posée la question des privatisations des services. En Bolivie, les épisodes très documentés des guerres de l'eau à Cochabamba (Crespo, 2000) puis à El Alto (Poupeau, 2011) ont eu de fortes répercussions à l'international, mais aussi des effets au plus haut niveau à l'échelle nationale du fait de l'inscription dans la nouvelle constitution de l'État plurinational en Bolivie en 2009 de l'eau comme bien commun et de ce fait l'interdiction d'en déléguer le service au secteur privé.

Au début des années 2000, des chercheurs anglais (Graham et Marvin, 2001) s'étaient interrogés sur l'effet de la libéralisation et des privatisations des services essentiels sur les formes urbaines. Leur thèse du *splintering urbanism* (fragmentation urbaine par les réseaux) postulait que, dans le cadre de la poursuite d'un idéal moderne de la ville en réseau et d'une recherche d'universalité, les politiques de libéralisation des services avaient en fait conduit à des processus de *bypass* au profit de certains

usagers et de certains territoires menant à des configurations discriminantes en matière de services, socialement régressives et à des espaces urbains plus fragmentés. Cette thèse avait ouvert un dialogue scientifique très stimulant et une équipe de recherche française l'avait soumise à l'épreuve de nombreux terrains, notamment en Amérique latine (Argentine, Chili, Pérou) – travaux publiés en 2008 dans un numéro spécial de la revue *Géoforum*, « *Placing splintering urbanism* ». Étaient ressortis de ces recherches des résultats plus nuancés selon les services et selon les pays, et l'impossibilité de conclure à un phénomène généralisé et systématique de « *splintering urbanism* » (Coutard, 2008). Par ailleurs, de récents travaux de recherche tendent à démontrer que la fragmentation urbaine par les réseaux peut être le fait non d'une libéralisation du grand système, mais de la multiplicité de petits opérateurs à l'échelle urbaine (Cabrera, 2018). Il s'avère donc difficile de conclure que les effets de la libéralisation des services urbains sont systématiquement générateurs d'inégalités socio-spatiales ou que seuls les effets de la libéralisation des services sont générateurs d'inégalités socio-spatiales. On retrouve là une conclusion importante de nombreux travaux de recherche qui réfutent l'idée d'un déterminisme institutionnel de la performance des services (Jaglin, 2005). Il existe en effet nombre d'exemples et contrexemples en la matière. Tout est question, non de type de gestionnaire, mais de vision stratégique du service, de performance opérationnelle, technique, commerciale et de capacité et de qualité de régulation. En atteste le fait que l'entreprise d'eau la plus performante en Bolivie n'est ni privée (interdit par constitution) ni publique. Il s'agit d'une coopérative, qui gère l'eau pour plus de 1,5 millions d'usagers dans la ville de Santa Cruz de la Sierra (De Gouvello, 2019).

Le fait que le débat public-privé, largement idéologique, ait fait long feu ne signifie pas pour autant que la politisation du secteur ait été évacuée. On retrouve dans plusieurs pays, quel que soit le mode de gestion de l'eau, des oppositions politiques à différents niveaux institutionnels qui interfèrent avec les politiques de services : opposition entre gouvernement central et gouvernement municipal; concurrence entre administrations municipales de bords politiques différents, difficultés à élaborer des projets d'ampleur métropolitaine du fait de différences d'affiliations partisanes, etc.

De même, au-delà du champ de la politique, se pose la question du sens profond de l'intérêt général, censé être incarné par les services publics. Quelles politiques adopter entre intérêt général et intérêts collectifs ou communautaires dans des contextes où le service public doit se déployer dans des contextes sociaux hautement fragmentés ? Où placer le curseur entre politique ambitieuse d'universalité d'accès et d'égalité entre urbains et une politique pragmatique de rattrapage, incluant y compris une différenciation des niveaux de service ?

## **Conclusion**

En guise de conclusion, nous souhaiterions proposer deux pistes de réflexion. D'une part, si nous partons du principe que la transformation sociale des villes que nous souhaitons accompagner est intrinsèquement liée à l'idée de reconstruction du lien social, existe-t-il des services urbains qui soient par essence plus porteurs de transformation sociale que d'autres ?

La réduction des inégalités doit rester un objectif structurant des politiques publiques, et nous avons vu qu'en matière de services d'eau, ces inégalités sont multidimensionnelles, d'une part, et que de nombreux instruments existent déjà pour œuvrer à leur résorption, d'autre part. Pour autant, la réduction des inégalités ne suffit pas à penser et encore moins à tisser le lien social. Cabrera (2018) le démontre clairement dans le cas de Cochabamba où la multiplicité des petits réseaux communautaires est plus vecteur de fragmentation urbaine et sociale que vecteur d'inégalités entre quartiers. Les petits réseaux tendent à façonner une ville fragmentée, où les fragments construisent de manière autonome

leur accès au service, sans grands disparités socio-économiques entre eux. Le « liant » en matière de services d'eau est certes à trouver dans les conditions du service (tarif, qualité, etc.), mais aussi dans la dimension plus politique et citoyenne de participation et d'implication des usagers *dans les choix* concernant le service, d'une part, et *dans la dimension des pratiques sociales collectives* autour du service, de l'eau urbaine en l'occurrence, à l'instar des lavoirs publics récemment réhabilités pour certains sur financement municipaux à La Paz. Si la dimension politique et citoyenne peut répondre à une demande sociale forte de la part des citoyens concernés par les enjeux urbains, la dimension des pratiques sociales collectives reste très dépendante de la nature-même du service (consommation électrique nécessairement individuelle à l'échelle des foyers ; consommation d'eau domestique mais également modes d'accès partagés (fontaines, lavoirs) ; dimension essentiellement collective des transports urbains, etc.).

D'autre part, la réflexion sur la transformation sociale des villes ne peut pas faire l'économie, pour penser la durabilité des territoires, d'une triangulation avec les enjeux de réduction de l'empreinte écologique des services. D'où un nécessaire travail sur les modes de production des services (grands travaux d'infrastructures et/ou modes de production et de gestion plus décentralisés), mais aussi sur les usages (nécessité d'une gestion par la demande). Cela plaide pour une nécessaire prise de conscience collective de la concomitance des enjeux sociaux et environnementaux. Penser la ville durable requiert donc, au-delà de la performance et de la rigueur dans l'offre de services urbains, une réflexion sur la résorption des inégalités socio-spatiales, mais aussi sur la refonte du lien social, sur la responsabilisation des usagers, sur la sensibilisation aux enjeux environnementaux et sur l'évolution des modes de vie.

## Bibliographie

- Achi, A. ; Kirchheimer, R. (2006), "Innovar para alcanzar el derecho humano al agua de la zona sur de Cochabamba: La experiencia de apoyo a los comités de agua potable de la Fundación Pro Hábitat". In: Quiroz, F. ; Faysse, N. ; Ampuero, R. (Eds), *Apoyo a la gestión de Comités de Agua Potable: Experiencias de fortalecimiento a Comités de Agua Potable Comunitarios en Bolivia y Colombia*, pp. 209-238. Cochabamba, Bolivia: Centro AGUA-UMSS
- Allen A., Walnycki A., von Bertrab E. (2015), "The co-production of water justice in Latin American cities". In: Allen A, Griffin L, Johnson C. (eds) (forthcoming), *Just urban futures: environmental justice and resilience in the Urban Global South*, Palgrave MacMillan, London.
- Alvaredo, F. and L. Gasparini (2015), "Recent Trends in Inequality and Poverty in Developing Countries". In: A. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution*, vol. 2., Amsterdam, Elsevier.
- Amigos de la Tierra América latina y el Caribe (2016). *Informe : Estado del Agua en América Latina y el Caribe*, Ediciones Ántropos, 182 p.
- Arbona, J. (2011), "Historical and spatial dynamics in the construction of an El Alto neighbourhood", *Colombia Internacional* 73(73) : 91-120.
- Aubriot, J. (2012), « Les compteurs à prépaiement, moyen technique de réinventer la citoyenneté des urbains pauvres dans l'Afrique du Sud démocratique ? » In De Coninck, F. et Deroubaix, J.F. *Transformations des horizons urbains : Savoirs, imaginaires, usages et conflits*, Paris, Éd. L'œil d'or.
- Barde, J.A.; Lehmann, P. (2014), "Distributional effects of water tariff reforms – An empirical study for Lima, Peru", *Water Resources and Economics*, vol. 6, 2014, pp. 30-57.
- Botton, S. (2017), « Multinationales et services publics marchands de l'eau : éthique, durabilité, équité ». In : Pierron Jean-Philippe (dir), *Écologie politique de l'eau : rationalités, usages et imaginaires*, Paris, Hermann, pp. 432-453.
- Botton, S., Hardy S. and Poupeau, F. (2016), "Water from the heights, water from the grassroots: the Governance of common dynamics and public services in La Paz-El Alto", *AFD Research Paper Series*, n° 27, 2016.
- Botton, S.; Blanc A. (2016), "A local public service: the action of small-scale water providers to supply peripheral neighborhoods in three African cities". In: Lorrain, D.; Poupeau F. (ed.), *Water regimes. Beyond the public and private sector debate*, London, Routledge, Earthscan, pp. 125-136.
- Blanc, A.; Botton, S. (dir) (2012), *Water services and the private sector in developing countries. Comparative perceptions and discussion dynamics*, Paris, Agence Française de développement, coll. « Recherches », n° 2, mars, 457 p.
- Botton, S.; De Gouvello, B. (2008), "Water and sanitation in the Buenos Aires metropolitan region: Fragmented markets, splintering effects?", *Geoforum*, vol. 6, n° 39, nov-déc 2008, pp. 1859-1870.
- Botton, S. (2007), *La multinationale et le bidonville. Privatisations et pauvreté à Buenos Aires*, Paris, Éditions Karthala, 469 p.
- Cabrera Quispe, J.E. (2018), *Fragmentación urbana por medio de redes de agua : el caso de Cochabamba, Bolivia*, Territorios 39, pp. 203-224.

Coutard, O. (Ed.) (2008), *Placing Splintering Urbanism* (special issue), *Geoforum*, vol. 39, n° 6, pp. 1815-1820.

Crespo Flores, C. (2000), "La guerra del agua en Cochabamba: movimientos sociales y crisis de dispositivos del poder", *Ecología Política*, n° 20, pp. 59-70.

D'Ercole, R.; Hardy, S.; Metzger, M.; Robert, J. et Gluski, P. (2012), « Les dimensions spatiales et territoriales de la gestion de crise à Lima », *Vertigo*, vol. 12, n° 1.

Dos Santos, S. (2012), « L'accès à l'eau en Afrique subsaharienne : la mesure est-elle cohérente avec le risque sanitaire ? », *Environnement, Risques & Santé*, 2012, vol. 11, n° 4, pp. 282-286.

Dubet, F. (2001), « Les inégalités multipliées ou les épreuves de l'égalité ». In : Mercure, D. (Ed), *Une société-monde : Les dynamiques sociales de la mondialisation*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, pp. 93-114.

ECLAC-UN and OXFAM (2016), *Time to Tax for Inclusive Growth*, Santiago de Chile, ECLAC.

De Gouvello, B. (2019), « Gouvernance des services d'eau et d'assainissement des villes boliviennes. Analyse du modèle de gestion coopérative au travers de l'exemple de SAGUAPAC (Santa Cruz de la Sierra) », Notes techniques n° 46, Paris, AFD, janvier, 78 p.

De Gouvello, B. (2014), « La dé-légitimation d'un opérateur international. Retour sur la concession des services d'eau et d'assainissement de Buenos Aires, 1993-2006 », *Actes de la Recherches en Sciences Sociales*, n° 203, juin, pp. 17-29.

Graham, S., Marvin, S. (2001), *Splintering urbanism. Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, London, Routledge.

Hailu, D., Rendtorff-Smith, S. et Tsukada, R. (2011), *Small-Scale Water Providers in Kenya: Pioneers or Predators?*, New York, UNDP.

Hardy, S. (2011), *Vulnerabilidad del Sistema de abastecimiento de agua potable en La Paz, subsistema Achachicala y Pampahasi*, La Paz, IRD, 81 p.

Jaglin, S. (2005), *Services d'eau en Afrique subsaharienne. La fragmentation urbaine en question*, Paris, CNRS éditions, 2005, 244 p.

Joint Monitoring Programme for Water Supply (2017), *Progress on drinking water, sanitation and hygiene: 2017 update and SDG baselines*, Genève, OMS-UNICEF.

Kilroy, A. (2009), *Intra-Urban Spatial Inequality: Cities as "Urban Regions"*, WDR Background Paper, Washington, D.C., World Bank.

Klasen S. (2017), "Latin America: inequalities falling for 20 years", AFD Blog Ideas for Development, Published 27/11/17.

Le Gouill, C. (2017), « La crise de l'eau à La Paz : de la crise environnementale à la crise technique et politique », *Papiers de Recherche AFD*, n° 51, Juillet.

López, J. H. and G. Perry (2008), *Inequality in Latin America: Determinants and Consequences*, World Bank Policy Research Working Paper N° 4504, Washington D.C., World Bank

Mayaux, P.L. (2008), « Retour sur le retrait de Suez de La Paz-El Alto », *Flux*, 2008, vol. 4, n° 74, pp. 83-91.

Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia (2016), *Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020*, La Paz.

Morley, S. (2001). *Distribution and Growth in Latin America in an Era of Structural Reform*, Working Paper N° 66, International Food Policy Research Institute.

Nathan F. (2008), "Risk perception, risk management and vulnerability to landslides in the hill slopes in the city of La Paz, Bolivia. A preliminary statement", *Disasters*, vol. 32, n° 3, pp. 337-357.

Navez Bouchanine, F. (2002), « La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ? » Paris, L'Harmattan, 411 p.

Norton, A.; Mariotti C.; Shepherd A.; Kabeer N. (2014), "What can be done to address intersecting inequalities? Social justice post-2015", *ODI Briefing 93*.

Perales, V.H. (2014), "Agua y saneamiento autoconstruidos en La Paz (Bolivia)", *Integra Educativa*, vol. 7, n° 1, pp. 139-156.

Poupeau, F., Le Gouill, C., Fonseca Zubieta, A., Perez Mercado, M. (2019), « Territoires de l'eau et communs en Bolivie. Le cas de la zone de desserte hampaturi (La paz) et de Sacaba (Cochabamba) ». Notes techniques n° 45, Paris, AFD, janvier, 120 p.

Poupeau, F.; Hardy, S. (2016), "Water cooperatives in La Paz and El Alto, Bolivia: a complementary system". In: Lorrain, D.; Poupeau F. (Ed.), *Water regimes. Beyond the public and private sector debate*, London, Routledge, Earthscan, pp. 137-153.

Poupeau, F. (2011), « L'envers de la "ville aymara". Migration rurale, mobilité intra-urbaine et mobilisations politiques à El Alto (Bolivie) », *Revue d'Études en Agriculture et Environnement*, INRA Éditions, n° 92, pp. 417-440.

Poupeau, F. (2009), « Les frontières de la métropolisation. Inégalités socio-spatiales d'accès à l'eau et indicateurs de pauvreté à La Paz, Bolivie », *Transcontinentales*, n° 7, 81-104.

Prévot-Schapiro, M.F., Cattaneo Pineda, R. (2008), "Buenos Aires : la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada", *Revista Eure*, vol. XXXIV, n° 103, diciembre 2008, pp. 73-92.

Spronk, S., Crespo, C., and Olivera, M. (2012), "Struggles for water justice in Latin America Public and 'social-public' alternatives". In: David A. McDonald, Greg Ruiters (Ed.) *Alternatives to Privatization: Public Options for Essential Services in the Global South*, London, Routledge, pp. 421-452.

Tornarolli, L., Ciashi, M. and Galeano, L. (2018), "Income Distribution in Latin America – The Evolution in the Last 20 Years: A Global Approach", *AFD Research Papers Series*, n° 57, août.

Trémolet, S. and Evans, B. (2010), *Output-Based Aid and Sustainable Sanitation. OBA approaches*, Note No. 37, Washington, D.C., World Bank.

UNDP Human Development Report Office (2010). *Human Development Report 2010*, New York, Palgrave Macmillan.

UN Habitat (2016), *World Cities report. Urbanization and Development*. Emerging Futures.

Urquieta, P. (2014), "Los desafíos de las ciudades vulnerables. Construcción de ciudad y co-gestión del riesgo entre Estado y sociedad", *Bulletin de l'IFEA*, vol. 43, n° 3 (*Políticas de vivienda posdesastres en América Latina*).

Waldkircher, A (2017), "Mujeres en la gestión del agua en Jinotega, León y Achuapa" en *Mujeres en la gestión comunitaria del agua en Jinotega, León y Achuapa*, Nicaragua, Global Water Partnership-Central América.

Walnycki, A. (2016), "Contesting and Co-Producing the Right to Water in Peri-Urban Cochabamba". In: Bell, S.; Allen, A.; Hofmann, P., *Urban Water Trajectories*, Switzerland, Springer, pp 133-147.

## **Les services urbains, condition de la ville inclusive en Europe comme en Amérique latine-Caraïbes**

*Dialogue avec Olivier Gilbert*

**On évoque assez rarement de façon spontanée l'accès aux services urbains essentiels quand on parle de « ville durable » (on pensera plus volontiers à l'environnement, à l'étalement urbain, à la ville compacte, etc.). Il s'agit pourtant d'une question centrale, qui est par ailleurs totalement liée au volet social de la ville durable : l'inclusion des populations à la ville, en particulier celle des plus vulnérables, passe en premier lieu, avant même la participation citoyenne, par l'accès au transport, à l'eau et à l'assainissement, par exemple. Les opérateurs qui agissent dans le domaine des services urbains essentiels font-ils suffisamment ce lien avec la ville durable ? L'inclusion des plus modestes (ou leur « non-exclusion », par exemple du fait de la hausse des tarifs) fait-elle à votre avis suffisamment partie de leurs préoccupations ? Les pouvoirs publics font-ils quant-à-eux suffisamment le lien entre accès aux services essentiels et ville durable ?**

Il est incontestable qu'il existe un lien de causalité entre la qualité des services urbains essentiels et le développement urbain d'une ville ou d'une région et que ce lien est compris, que ce soit par les autorités publiques, les agents politiques au niveau local ou national ou encore par leurs opérateurs chargés de ces services urbains (eau, énergie, voirie, télécommunications, mobilité, propreté, gestion des déchets, etc.). En effet, l'accès efficace aux services essentiels urbains est un élément fondamental pour qu'une ville soit durable. De nombreuses réflexions ont été réalisées sous l'égide de l'Organisation des nations unies, ainsi que dans d'autres plateformes de débats, démontrant une relation nette entre la qualité des services rendus et le développement urbain des villes.

Néanmoins, bien que ce lien soit avéré, il n'est pas pour autant toujours facilement mis en pratique dans les villes, car la question de l'accès aux services dépend étroitement de la volonté politique, mais aussi des nouveaux défis que peut connaître un territoire (en particulier les flux migratoires) auxquels les pouvoirs publics devront faire face.

En Amérique latine, il existe une certaine forme de solidarité au sein de la société, avec une vraie organisation sociale qui se perçoit au moment de l'implantation des services urbains dans les territoires, car les chantiers ne se font pas sans qu'il y ait des réunions de quartiers (citons, par exemple, les réunions publiques à Guayaquil, en Équateur). En Europe, nous observons également des formes de débats citoyens, comme les consultations citoyennes réalisées par la Mairie de Paris, mais elles sont beaucoup moins informelles qu'en Amérique latine. Pour autant, ce n'est pas toujours un avantage.

Par ailleurs, dans certains pays et villes, l'utilisation des réseaux sociaux ou d'applications numériques permet de veiller de plus en plus sur (voire de surveiller) les actions des décideurs et des opérateurs des services publics, ce qui renforce le lien entre l'accès aux services essentiels et la ville durable, grâce à la participation citoyenne. La société civile et les citoyens deviennent de plus en plus exigeants et actifs, avec une montée en puissance des coalitions qui peuvent venir parfois interpellier la légitimité des décideurs et des opérateurs des services publics.

**La problématique de l'accès aux services, qui est une priorité dans les villes du Sud (et notamment en Amérique latine), se pose-t-elle aussi dans les villes européennes, où ces questions semblent en grande partie résolues ? Si oui, comment, avec quelles spécificités et quels enjeux ? En quoi est-elle différente de celles des villes du Sud ?**

La qualité des services urbains est un facteur de durabilité de la ville. La question de l'accès aux services urbains essentiels se pose également dans les villes européennes, aujourd'hui en particulier, en lien avec le nouveau défi que représente l'accueil des migrants. Les villes européennes retrouvent d'anciennes problématiques d'accès aux services urbains essentiels. En Europe, par exemple, les migrants, de même que les sans-papiers et les sans domicile fixes, doivent faire face à un accès aux informations et services urbains souvent très restreint et limité. Ces nouvelles circonstances font que les villes européennes doivent à nouveau répondre à ces problématiques. Les migrants se heurtent aussi à des barrières linguistiques et culturelles qui doivent être prises en considération par les autorités publiques et les opérateurs. Une ville européenne ne se rend plus compte de la richesse urbaine qu'elle possède. En effet, le fait d'avoir un robinet avec un système d'eau qui fonctionne, un système ample et diversifié de moyens de transport en commun, un dispositif de sécurité sociale assurant une couverture minimale en matière de santé, entre autres, sont des éléments qui relèvent des services urbains essentiels – des éléments qui étaient déjà acquis et reviennent pourtant à l'ordre du jour.

Historiquement, ces questions d'accès aux services urbains essentiels avaient été résolues entre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, avec la révolution industrielle, et le début du XX<sup>e</sup> siècle, avec les travaux du Baron Haussmann pour ce qui était de la ville de Paris, en agglomérant les banlieues progressivement ; puis grâce à la création d'espaces spécifiques en sous-sol pour les systèmes et les canalisations de l'eau, du gaz, etc. Mais cette planification a été oubliée au fil du temps. Paris est un exemple assez particulier, car cette ville a été reconstruite, donc planifiée, en prenant en compte des services essentiels, alors que la plupart des villes dans le monde ont dû concevoir l'implantation ou la modernisation de leurs systèmes d'accès aux services urbains essentiels après la construction de la ville. C'est particulièrement vrai pour les villes d'Amérique latine et d'autres régions ou pays en développement. En Inde, par exemple, on ne creuse plus pour mettre des canalisations d'eau, ce service de canalisations d'eau se fait différemment (il a donc fallu réinventer les systèmes de services). Il est assez compliqué d'implanter les services urbains essentiels dans des villes qui sont déjà construites, à moins de conduire des politiques de démolition massive de la zone, ce qui a été le cas à Paris. On fait face à des véritables problèmes de vision, de prise de décisions et de planification de l'implantation de ces services.

**Existe-t-il aujourd'hui des expériences innovantes en matière d'accès aux services urbains essentiels universels, et donc « inclusifs », dans les villes du Sud et dans les économies développées ? Existe-il des financements innovants ? Quels sont les principaux obstacles pour mettre en œuvre des expérimentations de ce type ? Les principaux leviers ?**

En Amérique du Sud, certaines politiques publiques et politiques de services essentiels urbains sont très en avance et visionnaires, en particulier en ce qui concerne la participation citoyenne. En réalité, la question principale concernant l'accès à ces services urbains essentiels porte plus sur le « comment *faire* » que sur le « comment financer ». Bien que le financement soit un aspect important, il peut être résolu relativement aisément, si le projet est innovant.

Par ailleurs, il est nécessaire, avant d'entamer toute nouvelle création de services urbains, de s'assurer que le système qui existe déjà soit bien utilisé à sa capacité et profit maximaux, car souvent le problème n'est pas le système existant en lui-même, mais la gestion de son fonctionnement. La véritable innovation ne doit pas nécessairement faire appel à une idée très recherchée, mais doit avant tout améliorer la vie des personnes. Une idée innovante est celle qui répond à un besoin existant. Elle peut très bien reprendre quelque chose qui existe déjà, mais ce qui la rend innovante est le fait d'être utilisée différemment pour répondre à un besoin.

En ce qui concerne les questions de financement, il est fondamental qu'une étude socio-économique – et non pas seulement économique ou sociologique – soit réalisée préalablement à toute implantation ou toute mise en œuvre de services urbains. L'objectif d'une telle étude doit être d'analyser sur un groupe déterminé d'utilisateurs (ciblé en fonction du service) deux éléments clés : (i) la capacité à payer et (ii) la disposition à payer un service. Ces deux éléments vont venir apporter une meilleure vision des coûts qui pourront être pris en charge par l'utilisateur. Cet aspect est impératif lorsqu'on veut mettre en place un système qui puisse durer et être viable sur le long terme.

### **Quels peuvent être les apports et les contributions de la « ville intelligente » à cette problématique de l'accès aux services urbains essentiels ?**

Pour certains, la « ville intelligente » fait référence au numérique, mais elle va en réalité au-delà. La ville intelligente doit être avant tout résiliente : elle doit pouvoir faire face à une crise économique ou encore à une catastrophe naturelle sans que son fonctionnement soit pour autant profondément perturbé. La modernité de certains pays fait que, parfois, lorsqu'ils subissent des crises économiques, leur fonctionnement commercial s'effondre, dans la mesure où leurs économies dépendaient entièrement du marché formel. Néanmoins, certains pays gardent encore un marché informel, ce qui les rend plus résilients aux oscillations financières du marché économique. En Italie, par exemple, il existe encore de nos jours de petits artisans, de petits commerces de rue : cette économie informelle encore très importante évite un effondrement du pays lors d'une crise financière comme celle de 2008. Au contraire, des États comme la France, qui au fur et à mesure de l'histoire ont laissé de côté ce type de marché commerçant et artisanal informel, se retrouvent dans une situation de moindre résilience face à des problèmes externes comme ces crises économiques mondiales.

### **Qu'est-ce donc qu'une ville inclusive ?**

Il faut faire évoluer le concept de ville inclusive en ce qui concerne les services urbains essentiels, en identifiant trois niveaux : (i) lutter contre l'exclusion sociale, (ii) être à l'écoute de ceux qui forment la ville et (iii) « co-construire » avec ces-derniers.

Le premier niveau relève de la non-exclusion des personnes que nous évoquons plus haut : cela veut dire que les services urbains essentiels doivent être offerts à tous sans discrimination et sans exclusion directe ou indirecte. Il faut donc veiller à ce que les ménages, notamment les plus modestes, ne soient pas exclus de l'accès aux services urbains essentiels.

Le deuxième niveau a trait à l'inclusion de la population dans le processus décisionnel. Il est primordial de créer un dialogue (formel ou informel) avec toutes les parties qui composent une ville. C'est là que le concept de ville inclusive rejoint celui de la ville intelligente, qui se prévaut des outils numériques pour faciliter la participation citoyenne à la décision. La « ville intelligente » et la « ville inclusive » ne sont pas des notions incompatibles, bien qu'elles soient souvent opposées du fait des différentes cultures professionnelles de ceux qui s'en chargent.

Enfin, le troisième niveau d'inclusion est celui de la co-construction. Il ne s'agit pas simplement d'être impliqué dans la prise de décision : il faut également agir ensemble. Il est nécessaire de s'associer et de travailler en partenariat avec les agents, les associations d'utilisateurs et les entreprises, afin de construire ensemble la ville. En lien avec cette idée de co-construction, on voit émerger des nouvelles formes de collectifs, de collaboration et de synergies citoyennes et sociales dans les villes. En bref, la ville inclusive doit donc « comprendre » sa population dans tous les sens du terme : elle doit être « composée » par celle-ci tout comme elle doit les « prendre en compte » – prendre en compte leur voix et les visions des habitants dans le but de construire conjointement.

# **The Roadmap to Sustainable and Inclusive Solid Waste Systems**

## ***A Tale of two Cities***

*Sonia Maria Dias*

### **Introduction**

Millions of people worldwide make a living collecting, sorting, recycling, and selling valuable materials that someone else has thrown away. Vital actors in the informal economy provide widespread benefits. Waste pickers contribute to public health, reduce the costs associated with municipal solid waste management and significantly reduce greenhouse gas emissions to the environment (Dias, 2016). In many countries, waste pickers supply the only form of solid waste collection. There is a growing consensus that informal recycling supplements formal solid waste management in varied ways. The high rates of recovery of informal recyclers are a “positive externality which the municipality enjoys without having to pay for it because the environmental gain is a by-product of the economic interests of informal recyclers” (Scheinberg et al, 2010:131).

In spite of their contribution to the environment and to the economy waste pickers often face deplorable living and working conditions, low social status and receive little support from local governments. They also suffer poor and hazardous working conditions and are very often harassed. In general, handling waste causes many health risks to workers. Occupational hazards can be even greater for informal workers due to their daily unprotected exposure to contaminants and hazardous materials. Waste pickers can come in contact with fecal substances, paper saturated by toxic materials, bottles and containers with chemical residues, health residues, needles, heavy metals from batteries and others (Cointreau, 2006). Certainly, unprotected work and poor access to health care aggravate risks.

Waste pickers face great risks of injury, especially those who work at open dumps as they are more exposed to the risk of getting run over by trucks or becoming the victims of surface subsidence, slides and fires. They are also exposed to great quantities of toxic fumes on these sites. Waste pickers are exposed to ergonomic hazards as well. Heavy lifting, static posture and repetition may lead to high incidences of low back and lower extremity pains. Some studies indicate a higher prevalence of minor psychiatric disorders amongst waste pickers when compared to other occupations, leading to the conclusion that the stressful conditions they are subjected leave them more vulnerable to this kind of disorder (Da Silva et al, 2006).

Treated as nuisances by authorities and with prejudice, waste pickers are most often ignored within public policy processes and thus frequently suffer from low self-esteem (Dias and Samson, 2016). They are particularly susceptible to violence by the police. They face exploitation and intimidation by intermediaries and, therefore, their earnings may be affected. A significant number of women are engaged in this occupation and are, particularly, affected by exclusionary policies towards waste picking (Dias and Samson, 2016). Furthermore, the majority of waste pickers worldwide do not have access to any kind of state-sponsored social protection schemes.

Waste pickers are usually known for their independence and individualism. However, they are increasingly motivated to fight for the recognition of their environmental role and for a place within formal waste management systems.

Organizing has proven beneficial to waste pickers: it raises social status and self-esteem; it raises members' incomes and therefore improves their quality of life; it helps better working conditions and thus contributes to improvements in health quality; it helps the development of networks; it provides institutional frameworks for hiring of waste pickers as service providers to local bodies and/or firms; it helps circumvent middlemen and thus improves gains; and it prevents harassment and violence. Brazil and Colombia, for instance, are the homes for two of the strongest movement of waste pickers in the world – the National Waste Pickers Movement – MNCR in Portuguese and – the Association of Recyclers from Bogota – ARB in Spanish.

This article provides an overview of two cities, Belo Horizonte and Bogota, in which waste pickers have been integrated in formal solid waste management and contribute to some guidelines for inclusivity drawing from these two cases as well as from the on the ground experience of the network – Women in Informal Employment Globalizing and Organizing – WIEGO.

### **Towards Inclusivity – Belo Horizonte and Bogota**

#### **Belo Horizonte – Pioneer in Inclusivity**

Belo Horizonte, in the south- east of Brazil, has been a pioneer in managing solid waste in terms of coupling it with social concerns for informal workers. The city has one of the oldest organizations of waste pickers – ASMARE – created in 1990 and since 2000 is the home for eight others cooperatives. The city has also included informal collector's cooperatives of construction waste. The city's solid waste model, implemented in 1993, established a social accord by which the existing cooperative of that time was deemed as preferential partners in the source segregation scheme (Dias, 2011). Since then, with the creation of new cooperatives and the passing of the national solid waste policy in 2010, which created the legal framework for contracting cooperatives the city began to substitute social accords to proper contracts for service provision for collection and/or sorting of recyclables<sup>1</sup>.

The most important aspects of the recycling policy implemented in Belo Horizonte include:

- Establishment of social accords with cooperatives as basis of partnerships;
- Provision of infrastructure for sorting to cooperatives, such as rental and/or construction of recycling warehouses for sorting of recyclables, and areas for disposal of debris by informal collectors of construction waste;
- Technical assistance and capacity-building programmes;
- Environmental outreach campaigns carried out by the municipality;
- A multi-stakeholder forum (Municipal Waste and Citizenship Forum) with representatives of cooperatives, city officials and NGOs. This forum is the meeting place in which agreements between government and civil society are reached. It helps shape the policies and also oversees its implementation.

It is important to note that this system has been in place for twenty five years. In spite of all, the political changes in government over this period and the long duration of this partnership is quite an achievement given the traditional lack of continuity of policies in low and middle-income countries. The other striking feature is the role played by its multi-stakeholder forum in shaping the inclusive recycling policies. Although the integration of informal recyclers is still on, government's investment in updating the system has been uneven over the last decade, which has brought the system to a

---

<sup>1</sup>Some cooperatives have already signed contracts and the others are in the process of registering as service providers.

certain stagnation. Lack of investment in door-to-door collection has meant that the level of recovery for recyclables is still very low. Also, after two decades and a half, there is a need to improve the sorting spaces for the informal recyclers to improve operation and also address occupational and health concerns.

### **Bogota – Using the Constitutional Court to Shape Inclusivity**

Home of one of the strongest movements of informal recyclers, Bogota, has 13,694 waste pickers and 12 second-level organizations of waste pickers in the city, according to a 2012 Census<sup>2</sup>. One of these second-level organizations is the Association of Waste Pickers of Bogota (ARB), which was created in 1990 and has more than 1,800 members from 17 grassroots organizations. The creation of ARB stems from the fight-back processes following the privatization of waste services, in the 90s, cut off recyclers' access to waste. These workers and their allies mobilized to strategize around legal battles for their right to work. The ARB recyclers undertake activities related to collection, sorting, reuse, transformation (pre-processing), and commercialization of recyclables that they collect from the street and household waste. The ARB is committed to capacity building among its members and advocates on their behalf to secure access to recyclables and for public recognition of the economic, social, and environmental contributions of their work (Parra, 2015).

As reported by Parra, Bogota's waste management system has undergone significant transformation in recent years (2015) towards more inclusivity. Back in 1994, the city privatized the collection and disposal of waste but recyclers contested their exclusion from this system and from the process to grant new tenders in 2002 and went to Court. The Constitutional Court ruled, in 2003, that the city needed to build waste pickers' capacity so that they could bid for the next round of contracts in 2011 but the municipality failed to do so. In 2012, following social mobilization of recyclers, another ruling from the Constitutional Court determined that recyclers should be recognized as subjects of special protection and should be granted exclusive rights to collect recyclables and paid by the municipality for recyclables collected. In the term of a new mayor with a more progressive agenda, the waste system was transformed to meet social and environmental needs. An attempt to end the costly privatization contracts was made and a zero waste program initiated<sup>3</sup>. Backed by a WIEGO-funded study, *informal recyclers were able to negotiate a fair tariff*, i.e. a fee for service provision with the city. The municipal government and recyclers' organizations agreed upon plans to legally register *the workers and for collection centers* with a payment-by-weight system.

In March 2013, the municipality officially launched the payment scheme, financed through the service fees (tariff), to pay both organized and independent recyclers for the services they provide. This scheme allows individual waste pickers to be paid approximately US\$ 28 (as of June 2016) per ton of recyclables collected and registered at authorized collection centers, every two months. This payment comes in addition to the sale of materials at market prices. Participative waste pickers are those registered in the 2012 census as full time waste pickers who have an identity card and access to a bank account. Since its implementation, waste pickers have benefitted from the payment scheme and have reported that their incomes have doubled or tripled, allowing them to improve their living conditions

---

<sup>2</sup> Constitutional Court of Colombia (2015), *Auto 587/15*, available at: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2015/A587-15.htm>

<sup>3</sup> The process of implementing the Court rulings has seen mixed success, at times becoming very challenging. For instance, as a result of sabotage by the previous contractors, Mayor Petro was unable to terminate the privatization contract. Furthermore, Petro's efforts to transform the waste system led to an attempt by the Inspector General to remove him from office in December 2013. For a full account of this process, see Parra, 2015.

(Parra, 2015). According to the Constitutional Court Order 587(32) of December 2015, around 10,000 waste pickers had opened a bank account in order to have access to the payment system (Parra, 2017).

One of the outstanding features of Bogota's case is the role played by the Constitutional Court in granting waste pickers the right to work and ordering that the municipality integrates and pay them for their service. The rulings from the Court have also led to changes in the regulatory framework at the national level.

### **Final Considerations**

Informal waste pickers are vital actors in solid waste management. They contribute to public health and sanitation and may be in many cities of the developing world the only ones removing waste, of all kinds, from areas that are not served by municipal household collection (Scheinberg et al, 2010). In addition, the activity performed by waste pickers in diverting recyclables from waste stream supports the livelihoods of thousands of poor people who may not have other jobs opportunities (Dias and Samson, 2016).

Penalizing waste picking and those who engage in it has a large social impact and negatively affects poverty alleviation measures. The two cities depicted here show that there are ways to integrate them as service providers in municipal recycling and enhance their livelihoods. The needs and demands of waste pickers are shaped by local contexts, but measures to enhance the lives and livelihoods of waste pickers may include the following:

#### 1. Increase earnings by providing :

- ✓ Payment for environmental services (based on indicators of their contribution to the environment);
- ✓ Preferential rights to work on source segregation schemes;
- ✓ Support to unions, cooperatives/associations and micro-enterprises to enable them to enter new niches;
- ✓ Authorized access to waste materials.

#### 2. Improve working conditions through :

- ✓ Capacity building courses: e.g. safety at work, technical aspects of recycling, etc.;
- ✓ Provision of infrastructure for sorting, baling, etc.;
- ✓ Equipment for individual protection (gloves, masks, etc.);
- ✓ Ergonomic manual carts for collection;
- ✓ Ergonomic sorting devices at recycling warehouses.

#### 3. Improved access through :

- ✓ Participatory channels: platforms for joint planning and implementation of solid waste programs;
- ✓ Capacity building courses on organizing;
- ✓ Clear tendering processes for waste collection so waste pickers can be bidders;
- ✓ Provision of identity cards ;
- ✓ Legal frameworks that enable waste pickers to be hired as service providers;
- ✓ Health care and social protection schemes;
- ✓ Access to micro finance.

4. Addressing other constraints or barriers by providing:

- ✓ Credit lines for equipment (scales, shredders, etc.) and other materials;
- ✓ Equitable distribution of profits in the recycling chain, which involves restructuring to make a better position for waste pickers on the chain rather than just improving their basic working conditions;
- ✓ Implementation of public educational campaigns to help change biased attitudes towards waste pickers and also to promote the segregation of recyclables;
- ✓ Changes to the environmental sanitation and urban solid wastes paradigms that associate modernization processes with mechanization and privatization of systems.

5. Address risks specific to the sector through:

- ✓ Programs for the eradication of child labour;
- ✓ Incentives to help families keep children at school, with compensation programs to encourage eradicating child labour in the sector;
- ✓ Provision of work facilities such as children's nurseries (day care services), etc.

Municipalities should not penalize informal workers. They should instead create the environment that allows organizations of the working poor to flourish. Associations, cooperatives and other workers' based organizations can play a central social role in the socioeconomic inclusion of waste pickers, they carry out a public health and environmental service for urban solid waste systems, and are important actors in the recycling chain (Dias, 2009).

## References

- Cointreau, S. (2006), "Occupational and Environmental Health Issues of Solid Waste Management – Special Emphasis on Middle- and Lower-Income Countries", *Urban Papers 2*, The World Bank Group, Washington, D.C.
- Da Silva, M. C., Fassa, A.G., Kriebel, D. (2006), "Minor Psychiatric Disorders Among Brazilian Ragpickers: A Cross-Sectional Study", *In Environmental Health: a Global Access Science Source*, 5:17.
- Dias, S. M. (2016), "Waste Pickers and Cities", *In: Environment & Urbanization- International Institute for Environment and Development (IIED)*, vol. 28(2): 375–390, p. 375.
- Dias, S. M. and Samson, M. (2016), "Informal Economy Monitoring Study Sector Report: Waste Pickers", *WIEGO*, Cambridge, MA and Manchester, UK, 54 pages.
- Dias, S. M. (2011), "Integrating Informal Workers into Selective Waste Collection: The Case of Belo Horizonte, Brazil", *WIEGO Policy Brief (Urban Policies)*, n° 4, May, 12 pages, accessed 01 March 2016.
- Parra, F. (2015), "Reciclaje: ¡Sí, pero con recicladores! Gestión Pública Del Aprovechamiento Con Inclusión de Recicladores: Un Nuevo Paradigma En El Manejo de Los Residuos En Bogotá, Colombia", *WIEGO Technical Brief*, n° 9, Cambridge, USA.
- Scheinberg, A., Wilson, D. C. and Rodic-Wiersma, L. (2010), "Solid Waste Management in the World's Cities", *Earthscan*, London and Washington DC, 228 pages.

## **Iniciativas ciudadanas en Madrid** **De las cartografías imposibles a los ecosistemas** **resilientes creadores de empleo**

*Esaú Acosta, Mauro Gil-Fournier y Miguel Jaenicke*

Cuando buscamos en algún buscador de internet la palabra “innovación” muchas de las imágenes que podemos encontrar, a parte de los típicos esquemas de bombillas encendidas, son fotos de laboratorios inmaculados, tecnologías punteras, grandes empresas, etc. Pero hace ya algún tiempo nos surgió una duda: ¿puede haber innovación en otros lugares, como por ejemplo en el espacio público? Si la ciudad es en esencia un lugar de encuentro, y ese lugar es el espacio público, existe innovación aquí; y si existe, ¿quién la realiza?

Podríamos decir que Madrid desde hace algunos años está experimentando una transformación en las formas de lo que denominamos “practicar y hacer ciudad”. Planteamiento que no proviene de ninguna teoría asociada al “*expertise*” tradicional sino que procede de algo mucho más cotidiano y accesible: las iniciativas ciudadanas<sup>1</sup>.

Estas iniciativas son comunidades de práctica urbana, ciudadanos y ciudadanas que prototipan diferentes formas de auto producción de ciudad. Madrid se ha convertido en un foco de atención de numerosos organismos a nivel nacional e internacional por la capacidad que posee de presentar nuevas formas de ciudad. Una ciudadanía organizada en diferentes iniciativas está desvelando maneras complementarias de concebir lo urbano, y no hablamos de pensamiento comunitario sino más bien de colectividades organizadas que tienen por objetivo “un común” que permite la interacción entre diferentes ciudadanos. Amateurs y profesionales, especialistas en áreas técnicas y humanistas, producen respuestas a los retos de las ciudades contemporáneas que son suficientemente adaptables para ser ensayadas en tiempo real. Su valor no reside en plantear una alternativa desde la confrontación, sino un complemento que permita transformar desde dentro. Este hecho es de vital importancia ya que hablamos de iniciativas que prototipan ciudades posibles, es decir que están testando aprendizajes reales en el día a día de forma rigurosa y que suponen vías complementarias a la producción de ciudad. Se convierten así en el motor de la ciudad, espacios donde se recopila y comparte conocimiento, donde se demuestran afectos, donde se despliegan las éticas del cuidado, y todo ello desde la innovación social.

### **Cartografías de innovación**

Hace ya algún tiempo describía @laias el concepto “innovación social” como “el derecho a cambiar lo que no funciona y además haciéndolo nosotras mismas”. Es este desplazamiento desde el “*expertise*” de los técnicos y pensadores hacia la naturaleza “amateur” de los colectivos ciudadanos, una de las cuestiones más interesantes, puesto que abre la posibilidad de que esa innovación sea accesible, inclusiva, replicable, copiable y pensada desde abajo.

---

<sup>1</sup> Véase: <http://viveroiniciativasciudadanas.net/wiki/iniciativas-ciudadanas/>  
<http://www.fronterad.com/?q=start-ups-para-innovacion-urbana>

En *civics.cc*<sup>2</sup> llevamos más de 4 años construyendo una cartografía de estos procesos, donde poder encontrar y visibilizar estos urbanismos vecinales. Un lugar donde contrastar la efervescencia, la existencia de muchas ciudades dentro de una misma ciudad, donde poner en valor la potencia de una ciudadanía crítica y activa que posibilita otras formas de hacer ciudad mediante la autogestión y la participación. Esta cartografía mapea procesos y proyectos reales basados en las personas, miles de vecinas y vecinos que trabajan de forma colectiva para construir una ciudad más habitable, sostenible, inclusiva y participativa. Después de casi 5 000 iniciativas mapeadas en diferentes ciudades, principalmente iberoamericanas, la cartografía deviene en plataforma, una herramienta digital de auto mapeo en formato de agenda geo-localizada donde encontrar y añadir las innovaciones ciudadanas que existen en nuestros barrios, en nuestras ciudades para así poder localizar sus eventos asociados y participar en ellos. Un dispositivo de apertura y encuentro que mientras mapea genera impacto social, con la posibilidad de ser “forkeado” o descargar los datos para generar nuevos relatos y seguir contribuyendo.

*Civics* está basado en cinco pilares:

- **Visibilización:** permitir a todas aquellas personas llegadas a la ciudad, o agentes de paso, descubrir lugares excepcionales.
- **Reflexión y autocrítica:** para autoridades y responsables locales, para invitar a pensar nuevas formas de interlocución con la ciudadanía que ayuden a mejorar los barrios. Tomando decisiones de forma conjunta con quienes resuelven lo que no funciona desde ellas mismas.
- **Comunicación:** que ofrezca a todos los vecinos y vecinas la posibilidad de reconocer su barrio, pero también de encontrar la excusa para visitar otros distritos y zonas de la ciudad.
- **Agradecimiento:** a todas las personas involucradas en las iniciativas mapeadas por su aportación a la producción colectiva de la ciudad.
- **Inclusión y participación:** un lugar abierto desde donde generar auto mapeos para la producción colectiva de una ciudad en concreto, contribuyendo con sus experiencias, procesos y conocimiento en red.

Hablamos de cartografías imposibles porque no podemos olvidar que las iniciativas ciudadanas son tejido social, colectivos informales de personas, a veces formas jurídicas diversas que aparecen y desaparecen en función de los retos que tenga cada barrio, de quienes los asuman, y de qué redes son capaces de movilizar. Esta *performatividad* cartográfica nos lleva a ver el mapeo como la construcción de un nuevo lugar de encuentro, una manera de aprender haciendo con otros y otras, detonar y visualizar un territorio lleno de prácticas que se agencian<sup>3</sup> al construir espacios críticos no hegemónicos de enunciación del yo, para contrarrestar las lógicas de control desafiando lo normativo, lo homogéneo y lo fijo.

Pero no es tan importante los quienes, sino los procesos que generan estas iniciativas ciudadanas. Sus producciones y sus reproducciones. Las agencias compartidas entre ellas. Los nuevos espacios urbanos que se generan más allá de lo público y lo privado. Los retornos que sus procesos despliegan en la ciudad en forma de nuevos entornos, lugares de producción sostenible, tipo de movilidad, etc.

---

<sup>2</sup> *Civics* recibió el pasado mes de junio de 2018 el primer premio de la fundación EU-LAC para iniciativas ciudadanas de Europa, América Latina y el Caribe. Premio organizado cada dos años y otorgado en dos categorías: Jóvenes Periodistas e Iniciativas ciudadanas.

<sup>3</sup> Véase Agenciamiento. <http://subtramas.museoreinasofia.es/es/anagrama/agenciamiento>



infraestructuras ciudadanas materiales e inmateriales que organizan la vida en común en la ciudad. Todo ello recogido en la plataforma *Civics.cc*. No se trata de un sistema paralelo, se trata de lógicas de hacer ciudad que se desarrollan simultáneamente y que desvelan un futuro donde la diferencia tiene cabida en una red que coopera en lo múltiple y en lo minoritario. La ciudad bajo esta perspectiva se construye colectivamente y se redistribuye de la misma forma.

Haciendo un recorrido por alguna de estas iniciativas ciudadanas mostramos algunas de las ciudades que se están desplegando desde su práctica. La enumeración que a continuación se detalla no pretende demostrar alguna cronología a seguir ni clasificación por interés: solo son algunas de las más de 700 iniciativas vecinales<sup>6</sup> que existen en Madrid.

### *La ciudad del cuidado*

¿Cuál es la mayor red de trabajo contra la desigualdad y desde donde se promueve la ética del cuidado? En Madrid, lo tenemos fácil: *Los Madriles Infancia*<sup>7</sup> y *Los Madriles respuestas a la violencia*<sup>8</sup>. La circunstancia del adulto sano e independiente es una coyuntura pasajera en la que no tiene sentido basar el total de nuestras apreciaciones sobre la ciudad. Todos somos vulnerables en algún momento de nuestra vida. Por otro lado, la falta de espacios para el cuidado de nuestros menores recorre toda la ciudad de Madrid. La ética del cuidado se hace cada vez más necesaria. ¿Cómo visibilizar y modificar nuestro espacio colectivo teniendo como vector el cuidado? Hablamos también de las diferentes diversidades funcionales. Los cuidados fuera del hogar. Crianzas cooperativas, tetadas, la ciudad como sala de lactancia.

Numerosas iniciativas como *Elpartoesnuestro*<sup>9</sup> trabajan desde el acercamiento a necesidades diferentes como son las emocionales y afectivas. Desde el punto de vista de Carol Gilligan, esta ética incorpora nuevos modos de plantear y resolver conflictos e introduce cuestiones como la complejidad, la equidad, la transparencia, el respeto a la diferencia, la confianza mutua o el espíritu de colaboración en el espacio público.

---

<sup>6</sup> Véase <https://civics.cc/es/#/iniciativas?center=40.4379,-3.8196,10&cities=20>  
<https://losmadriles.org/>

<sup>7</sup> Véase: <https://losmadriles.org/wp-content/uploads/2018/06/180618-MADRILES-INFANCIA-CLASIC.pdf>

<sup>8</sup> Véase: [https://losmadriles.org/wp-content/uploads/2018/11/181024-MADRILES-VIOLENCIAS\\_DOS-CARAS.pdf](https://losmadriles.org/wp-content/uploads/2018/11/181024-MADRILES-VIOLENCIAS_DOS-CARAS.pdf)

<sup>9</sup> Véase: <https://www.elpartoesnuestro.es/>



Source : élaboration par les auteurs

### *La ciudad prosumidora*

¿Cuál es la calefacción más barata de Madrid? Sencillo, hablamos de la central térmica de *Orcasitas*<sup>10</sup> donde 2 300 familias gestionan su propia energía. Por 36 euros al mes, calefacción de lujo. Cada una de las familias posee una participación en la central mancomunada donde se visibiliza que la vivienda no sólo es lo que existe de puertas para adentro, sino también todas las externalidades que produce. Desde la soberanía energética se desarrollan prácticas en la ciudad de auto consumo, mediante la cogeneración o generación distribuida con tecnologías DIWO para el empoderamiento energético de la ciudadanía. Otras iniciativas, como la *Agroestación*<sup>11</sup> de Pez Estudio, están basadas en la generación de un espacio que propicie el encuentro y la investigación libre para la reinención de la relación con nuestro entorno. Se trata de un laboratorio ciudadano de creación y experimentación de sistemas ecológicos para la reformulación de prácticas sostenibles de ahorro de energía y recursos. Su proyecto es auto construible y de código libre para que pueda ser testado y evolucionado por la ciudadanía. Durante el desarrollo de este prototipo se habla de pobreza energética, se vincula a grupos de consumo energético cooperativo y en definitiva, demuestra con una pequeña acción que todos podemos ser prosumidores energéticos, al modo que los vecinos y vecinas de *Orcasitas*. Un proceso que de cuajar plantearía el pasar del modelo de escasez energética y dependiente de las comercializadoras a un modelo de abundancia energética distribuida: kits fotovoltaicos auto contruidos, cocinas solares, auto instalación de paneles solares, geotérmica doméstica, redes urbanas de generación y distribución energética. En este sistema, todos somos mediadores, los ciudadanos como productores y consumidores.



*Source : les auteurs*

### *La ciudad del consumo responsable*

¿Cuál es el mercado más grande de la ciudad? La ciudadanía modifica su forma de intercambio de bienes, servicios y experiencias y con ellos se alteran sus herramientas y las formas de propiedad conocidas. De la ciudad propietaria a la ciudad de servicios colectivos. En esta línea, muchas iniciativas, redes, y empresas dan forma a otros modelos de gestionar el intercambio. Desde redes de intercambios sociales, trueques, plataformas digitales de colaboración a nuevas empresas de consumo

<sup>10</sup> Véase <https://www.youtube.com/watch?v=c2pLPgzSZ6M>

<sup>11</sup> Véase <http://fundacion.arquia.es/es/concursos/proxima/ProximaRealizacion/FichaDetalle?idrealizacion=6354>

de servicios o monedas *P2p*. Desde *konsumoresponsable*<sup>12</sup>, se está impulsando la creación de un mercado social que implique en el mismo mayor número posible de entidades y personas que apuestan por la economía solidaria y el consumo responsable. Sin duda una oportunidad para practicar economías del conocimiento compartido.

El caso de *ecosecha*<sup>13</sup>, en Madrid, genera una visualización de su proceso que va más allá del quienes son. Cada iniciativa posee múltiples valores más allá de sí misma. Estos procesos informales generan otras formas menos hegemónicas de entender la ciudad. Hablar del proceso de *ecosecha* (Mapas de cosecha en Madrid) significa:

1. Producción en la periferia de Madrid. Nuevos espacios ecológicos en la ciudad. Kilómetro 0.
2. Red abierta de distribución en grupos de consumo. Minimización de emisiones de CO<sub>2</sub>. Movilidad sostenible. Distribución en nodos urbanos. Relación urbano-rural continua.
3. En los nodos: formación de comunidades afectivas en torno al consumo de alimentos. Corresponsabilidad en la venta: peso, medida, reparto. Más económico. Menos combustible.
4. La ciudad se desplaza en bici el fin de semana al campo. Nuevos espacios públicos en el campo. ¿Por qué son espacios públicos? Por...
5. Retornos abiertos de la iniciativa en el Banco de Intercambio de Semillas. Una vez al mes.

#### *Ciudad de las viviendas de gestión colectiva*

¿Cuáles son las viviendas más responsables de la ciudad? Comunidades de uso o cooperativas de vivienda practican nuevas formas de vivienda colaborativa donde se comparten recursos, se practica la corresponsabilidad, se alimenta la sed de comunidad, se diseña de manera participada y se gestiona de forma autónoma y horizontal. Sin duda una oportunidad magnífica para volver a implicarnos en aquellos temas que determinan la configuración de la vivienda colectiva contemporánea y esgrimir el potencial transformador de nuestras ciudades. Repensar la vivienda colectiva por su potencial tradicional de desarrollo de sistemas de ciudad es lo que plantea la iniciativa *entrepacios*<sup>14</sup> que, lejos de focalizar sus esfuerzos en un simple *Cohousing*, promueve la construcción de viviendas colectivas desde la emisión cero, la diversificación de sus zonas comunes e incluso la apuesta de que sus locales comerciales apoyen el tejido emprendedor de su barrio. Pasamos de visibilizar la construcción por sus cualidades materiales a potenciar sus cualidades ejecutivas y hacer más permeables las conexiones de estos edificios con su entorno concibiendo espacios que estimulen la imaginación de quien desee vivir en ellos. Una construcción con menos intermediarios, ligada directamente a sus destinatarios.

---

<sup>12</sup> Véase <https://www.economiasolidaria.org/biblioteca/presentacion-del-portal-web-konsumoresponsablecoop>

<sup>13</sup> Véase: <https://ecosecha.blogspot.com/>

<sup>14</sup> Véase: <https://www.entrepacios.org/>



Source : les auteurs

#### *La ciudad dúctil*

¿Cuál es el proyecto de generación de big data colaborativo de Madrid, y tal vez de España? Hablamos de la iniciativa *mapadecallestranquilas*<sup>15</sup>. La ciudad se compone de numerosos invisibles donde la ciudadanía se transforma en agentes de mediadores en su percepción y visibilización. Esto también genera nuevas formas de hacer urbanismo desde la medición ciudadana. El mapa de calles tranquilas conecta una comunidad digital vinculada al fomento de la bicicleta como medio de transporte, para generar un mapa de calles por donde pueda circular la bicicleta en condiciones de seguridad sin que exista un carril bici. Miles de personas deciden contribuir y mapear tres parámetros en cada calle de la ciudad: velocidad del coche, ancho de las aceras y sentido de circulación. El ciudadano se convierte en un sensor ciudadano generando y compartiendo datos reales sobre este invisible, “lo tranquilo”, que conforman también la materialidad de la ciudad en nuestro día a día.

Otro ejemplo es el aire, como paradigmático ejemplo de un procomún que conforma nuestras atmósferas, nuestras condiciones de relación e impulsa cambios en nuestros cuerpos. Hoy existen ya muchas iniciativas ciudadanas que desarrollan su labor en este ámbito, ampliando los significados del aire, visibilizando y desvelando nuevas formas de proceder colectivas para regenerar o mirar desde otro lugar posible el aire que nos rodea y nos conforma. La medición es una herramienta de planeamiento urbano que puede ayudar a discutir la pertinencia por ejemplo de un centro comercial o una gasolinera en determinado barrio o zona de la ciudad. Hablamos de dispositivos que miden estas contaminaciones y que representan una nueva forma de infraestructura, la dúctil y adaptable, que coexiste con las infraestructuras tradicionales y permite la obtención de datos viables y crebles tal como demuestra la iniciativa *Intheairmadrid*<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Véase: <http://www.enbicipormadrid.es/p/plano-calles-tranquilas.html>

<sup>16</sup> Véase: <http://www.intheair.es/>



Source : les auteurs

### *La ciudad de las extituciones*

La ciudadanía ha comenzado a organizarse de manera autónoma en formas de protesta activa como medio propositivo de visibilización de alternativas a lo ya conocido. En este momento nuevas extituciones, es decir, instituciones ciudadanas distribuidas, informales y abiertas llegan donde las instituciones tradicionales no lo hacen. Se convierten así en extituciones, que trabajan en red. Lugares donde ensanblar intereses diversos en pro de acciones comunes que benefician a la sociedad en su conjunto. La Plataforma de Afectados por la Hipoteca<sup>17</sup> (paH) es capaz de ensanblarse bajo multitud de formas que van desde el escrache y la protesta activa selectiva, pasando por los protocolos anti-desahucios y llegando a proponer una Iniciativa Legislativa Popular en el Congreso de los Diputados. El modo de operar de esta iniciativa ciudadana nacional pasa por pensar el funcionamiento en red, muy basado en los cuidados de ética feminista y capaz de distribuirse en la ciudad. No es lo mismo una ciudad con la paH que sin ella. Su funcionamiento es por tanto extitucional. Lugares donde ensanblar intereses diversos en pro de acciones comunes que benefician a la sociedad en su conjunto. No es una comunidad concreta local, sino muchas comunidades articuladas en diferentes redes que actúan con precisión llegando donde el estado no quiere o no puede llegar.

### **Ecosistemas resilientes generadores de empleo**

Desde VIC proponemos nuevas infraestructuras de facilitación<sup>18</sup> que lideren los desafíos contemporáneos que la complejidad urbanística tiene en la ciudad de hoy. Los procesos de desarrollo urbano no pueden apoyarse sólo en especialistas o expertos como ha venido haciéndose, sino en una

<sup>17</sup> Véase: <http://www.elsalmoncontracorriente.es/?Madrid-desahuciado-el-drama-de-los>

<sup>18</sup> Véase: <http://viveroiniciativaciudadanas.net/2014/02/18/infraestructuras-de-facilitacion-un-modelo-heuristico-urbano/>

colaboración interdisciplinar y colaborativa donde la arquitectura y el urbanismo se nutren de diferentes sensibilidades. La ciudad contemporánea requiere, para facilitar esta conexión intersubjetiva, planteamientos relativos a nuevos escenarios de colaboración entre personas, administraciones y comunidades, es decir, la estrategia reside en compartir dentro de un marco colaborativo.

Desde hace unos años las ciudades se han despertado de la eterna dialéctica de productores vs consumidores, es decir aquellos que poseen el conocimiento y el poder de producir ciudad y los que simplemente la consumen, demandando mejoras en unos casos pero en otros siendo simplemente usuarios pasivos. En términos sociales, los productores siempre han sido considerados como los intelectuales, los técnicos y las administraciones; y el usuario como un receptor de esos productos, una especie de clase baja que sólo usa.

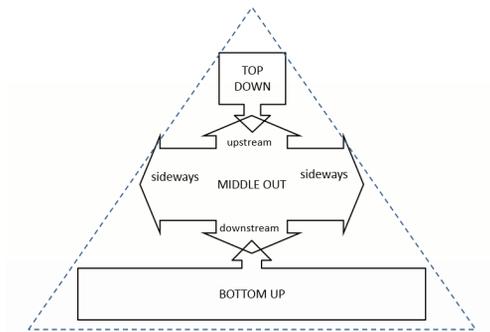
El despertar de esta dialéctica se aloja en la figura del prosumidor<sup>19</sup>: consumidor y productor en una misma figura. Algo así como una clase media entre la dualidad que planteábamos anteriormente. El prosumidor abandona la faceta pasiva del usuario para convertirse en generador de contenidos y creador de ideas y opiniones que ejercen influencia en la comunidad. Esta figura es de vital importancia por lo siguiente: el pensamiento dirigido desde los productores clásicos es el considerado como diseño o estrategias *top-down*; y al usuario se le identifica más con estrategias *bottom-up*. Esto ha constituido una guerra de opuestos tan habitual en las conversaciones sobre gobernanza, urbanismo, diseño, etc., que pocos ya saben qué significa cada uno. Pero... ¿Cuál sería el símil a la figura del prosumidor en la dialéctica *top/down—bottom/up*?

Desde hace unos años venimos observando la implementación de un concepto extremadamente útil llamado *middle-out*. Algo así como una mezcla entre el pensamiento táctico del *bottom-up* y el estratégico del *top-down*. Decía Nick Hanauer que *middle-out* abraza la idea de pensar los problemas como un ecosistema mucho más perfecto de relaciones hechas por gente real que es dependiente una de la otra y así desarrollar propuestas en contextos contemporáneos.

La ciudad como cuerpo en crisis está encontrando en estos procesos *middle-out* una excelente tercera vía para ahuyentar la desconexión que estamos sufriendo entre intereses locales y otros más globales. Una excelente mezcla entre lo macro y lo micro. Si las estrategias *top-down* carecen de lo cercano y lo *bottom-up* de una visión global y más panóptica, el pensamiento *middle-out* incorpora ambas cosas en una misma ecuación.

---

<sup>19</sup> El término *prosumer* aparecía por primera vez en el libro *La Tercera Ola* escrito por Alvin Toffler. En los años 1980, las marcas concebían a los consumidores como masas homogéneas cuya función era consumir. De aquí a que sus esfuerzos se centraban en la producción de nuevos bienes destinados a incentivar el consumo, más que a satisfacer necesidades.

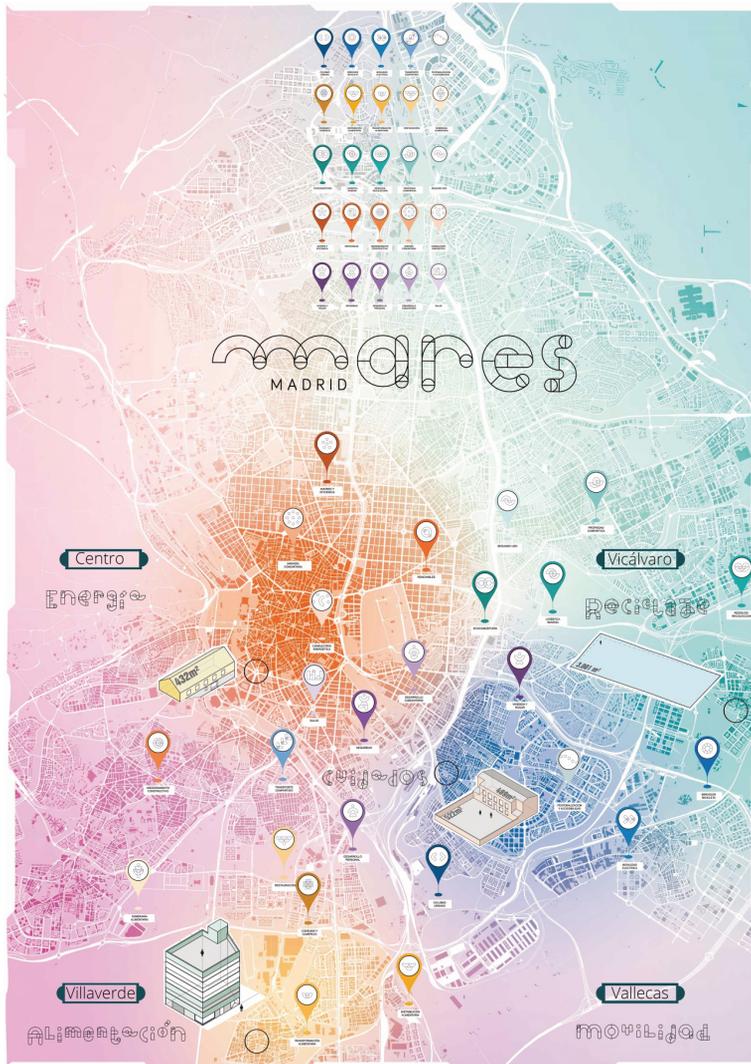


*Source : élaboration par les auteurs*

Desde el proyecto MARES Madrid, trabajamos en este *middle-out*, un proyecto donde la administración, la Unión Europea y los vecinos y vecinas de los barrios trabajan juntos de forma corresponsable. Estamos construyendo una red resiliente de iniciativas ciudadanas que sean capaces de generar auto empleo en prácticas como las ejemplificadas en el apartado anterior. MARES es un proyecto piloto<sup>20</sup> que busca crear empleo y transformar los barrios y la ciudad a través de la generación de empresas, tejido productivo y comunitario. El proyecto se sitúa en 5 sectores estratégicos como son los de la **M**ovilidad, la **A**limentación, el **R**eciclaje, la **E**nergía y la **S**alud-cuidados. Estos sectores se despliegan en diferentes distritos de la ciudad, mayoritariamente en la periferia. Distritos tradicionalmente desfavorecidos con tasas de empleo bajas, sobre todo en el juvenil, y donde la promesa del equipamiento público a veces se queda por el camino. ¿Se pueden imaginar que la movilidad de la ciudad de Madrid se está pensando desde Vallecas?, ¿la alimentación desde Villaverde?, o ¿el reciclaje desde Vicálvaro? Pero MARES<sup>21</sup> no es solo un proyecto económico, sino también un proyecto urbano desde donde transformar la ciudad con iniciativas innovadoras que se contagien de un barrio a otro. Hablamos de resiliencia urbana y económica, es decir, la capacidad que tenemos las personas de adaptarnos ante situaciones no previstas. Traducido a la ciudad, hace referencia a las numerosas experiencias que la ciudadanía ha desarrollado para hacer frente a la crisis: iniciativas de auto empleo, recuperación de espacios en desuso o redes de economía social.

<sup>20</sup> <https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/madrid>

<sup>21</sup> <https://www.maresmadrid.es>



Source : MARES

Desde el Mar de movilidad, espacio *coworking* para el acompañamiento de todas las iniciativas vinculadas a la movilidad, estamos trabajando con varios subsectores. Uno de ellos es el de la última milla de mercancías, donde la ciclo logística, por su condición de oportunidad, eficiencia y sostenibilidad, es uno de los principales actores. Madrid se enfrenta a una paradoja, por un lado posee una alta contaminación y desde hace poco se ha implantado la zona de emisiones reducidas "Madrid

Central<sup>22</sup>. Por otro lado, la ciudad se enfrenta a una de las distribuciones de canal HORECA más complejas de Europa, más de 100 000 envíos diarios y muchos de ellos en la zona centro. Además el auge del e-commerce con crecimientos de dos dígitos interanuales es también otra realidad donde la ciclo mensajería es ya más eficiente. Potenciar una red de bicicletas de carga (*cargobikes*) y triciclos electrificados articulados por las cooperativas de ciclo mensajería, y otras de nueva creación, permitirá disminuir el tránsito logístico que actualmente azota el centro de la ciudad y es responsable del 15 % de la contaminación. Diez compañías madrileñas de movilidad sostenible atienden día a día el 1 % de estos envíos. ¿Por qué no más?

Desde MARES acabamos de acompañar el proceso de creación de una cooperativa de *riders* que después de luchar por sus derechos laborales contra plataformas como Deliveroo o Glovo, ven necesario transformar su iniciativa en una forma de generación de auto empleo. Desde hace unos meses en Madrid, se puede pedir comida con esta cooperativa llamada La Pájara<sup>23</sup> y así trasladar al consumidor la elección de si se prefiere potenciar modelos de explotación laboral y comida rápida o consumir de restaurantes de barrio, donde la calidad del producto es lo principal y además el envío se hace por *riders* en contrato laboral y con autonomía.



Source : les auteurs

Otro de los ejemplos de estos ecosistemas urbanos resilientes es la cocina *coworking* del Mar de Alimentación. La primera en la Comunidad de Madrid. Se trata de un espacio para facilitar que empresas de alimentación puedan disponer de un espacio de producción en formato colaborativo. Un espacio con maquinaria industrial certificada para que proyectos basados en la economía social puedan producir y comercializar comida saludable y sostenible. Un lugar que no es solo cocina sino que también ofrece plazas de *coworking* para la implantación de empresas y un lugar desde donde pensar la alimentación de la ciudad de Madrid. A esta solución le acompaña la iniciativa de muchos de los productores ecológicos de la comarca de Madrid que están en proceso de crear un supermercado cooperativo donde todas las decisiones se tomen por las personas implicadas. Donde existe un modelo claro de reciclaje de residuos, generación de energía verde para el supermercado y donde se potencia la importancia de los productores y productoras locales generadoras de empleo.

<sup>22</sup> <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Movilidad-y-transportes/Madrid-Central-Zona-de-Bajas-Emisiones/Informacion-general/Madrid-Central-Informacion-General/?vgnnextfmt=default&vgnnextoid=a67cda4581f64610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=088e96d2724f6610VgnVCM1000001d4a900aRCRD>

<sup>23</sup> <https://lapajaraenbici.com/>

## Barrios, economía, futuro.

MARES Madrid es un proyecto de transformación urbana a través de la economía social y solidaria, que busca fomentar iniciativas productivas y cambiar la ciudad de Madrid incidiendo en cinco sectores: movilidad, alimentación, reciclaje, energía y cuidados.



Source : MARES

El proyecto MARES ejemplifica que la ciudad es en sí misma un laboratorio ciudadano o un vivero de iniciativas ciudadanas capaz de desencadenar procesos de futuro basados en perspectivas reales que también son capaces de activar otras economías más sostenibles, limpias y con una trazabilidad ciudadana mayor. Los laboratorios ciudadanos tratan de dar respuesta a dos de los grandes retos de nuestro tiempo: acortar la distancia entre las personas y las instituciones al crear un modelo de institución cercano y abierto, y conectar distintos ámbitos de conocimiento, al ofrecer un entorno facilitador de vínculos entre mundos diversos: artístico, científico y tecnológico, profesional y amateur, académico, social y activista. La ciudad sería el ecosistema productivo más rico y diverso que el mundo contemporáneo es capaz de desarrollar.

## **¿Puede La Paz aspirar a ser una ciudad más sostenible?**

*Entrevista con Marcelo Arroyo*

**A diferencia de las ciudades europeas, la ciudad de La Paz está conformada en gran parte por espacios urbanos de origen informal, algunos de los cuales se encuentran hoy en día muy consolidados y otros siguen padeciendo de carencias importantes en materia de servicios urbanos básicos. El proceso de urbanización informal sigue además muy vigente. En tal contexto, marcado todavía por la necesidad de dotar numerosos espacios urbanos de servicios urbanos básicos (agua/saneamiento; transporte; salud; educación, etc.), ¿qué significado cobra la noción de ciudad sostenible? ¿Es válido plantearse la sostenibilidad urbana como meta? ¿Cómo y en base a qué tipo de acciones prioritarias se podría avanzar hacia una mayor sostenibilidad de esta ciudad?**

La Paz es el resultado de una ocupación territorial informal con asentamientos que no son recientes, pero que hacen parte de la historia del surgimiento y de la construcción de la ciudad. El modelo de desarrollo de La Paz es de centro-periferia por causa de sus antecedentes históricos de constitución. De hecho, el período de mayor expansión de la ciudad se dio entre 1950 y 1990 donde se demarcan tres momentos esenciales.

En 1952, momento de la Revolución nacional, hubo una primera reforma estructural en el país que generó una importante migración del campo hacia la ciudad. Luego, en 1985, tuvimos una medida de política económica muy importante después de un periodo de hiperinflación del cual resultó un decreto muy famoso, el decreto 21.060. Este decreto permitió bajar los niveles de inflación y posibilitó una movilidad de las poblaciones de las ciudades hacia el centro del país. Siendo La Paz sede del Gobierno, tuvo que acoger una ola de migración. En la década de los 1990, con la aprobación de la ley de participación popular que asignó recursos a los municipios en función de su población, se impulsó un proceso de descentralización basado en los municipios. La Paz, por ser un municipio importante y además capital del Gobierno, se tornó una destinación clave para los bolivianos. Luego, el crecimiento de la ciudad disminuyó, pero todavía existen numerosos para sus asentamientos informales que continúan erigiéndose, sobre todo en las laderas de la región.

La Paz tiene una configuración geográfica muy importante, el modelo de desarrollo vigente es de centro-periferia y los asentamientos informales se ven sobre todo en la parte de la periferia. Así, hacer de La Paz una ciudad más sostenible convoca el tema de la configuración y las características geográficas de la ciudad. A modo de ejemplo, la ciudad cuenta con más de 300 ríos subterráneos, lo que la pone en situación de riesgo e inseguridad, lo que es aún más cierto de sus asentamientos informales, situados en laderas, cuya situación de riesgo social y de vulnerabilidad de la población es muy grande.

A partir de los años 2000 se dio un proceso de reinstitucionalización de la Alcaldía de La Paz y se priorizó la implementación de medidas de lucha contra el riesgo. La idea de llevar a La Paz hacia la sostenibilidad se empezó a formular a partir del 2007. Apareció importante plasmar este objetivo a través de una hoja de ruta, a manera de guía que permitiera abordar desde diferentes ámbitos y aspectos la meta de una ciudad sostenible.

**Hablando de sostenibilidad urbana en un sentido integrado (ambiental, social, económico), ¿cuál podría ser la hoja de ruta ideal para avanzar en la ciudad de La Paz ?**

La hoja de ruta que se estableció para abordar y guiar la implementación de la sostenibilidad en sus diferentes ámbitos se dio por el desarrollo del *Plan La Paz 2040: La Paz que queremos* que es un plan de desarrollo municipal que incorpora todos estos elementos (ambiental, social y económico) y establece una agenda de política urbana para la ciudad. El *Plan La Paz 2040* ambiciona que la ciudad se convierta en una ciudad incluyente, emprendedora, económica y eco-eficiente, es decir en una ciudad sostenible en un sentido integrado y completo. En 2012, inició la formulación del Plan, y su aprobación se dio en 2014.

El Plan establece que el modelo de desarrollo para la ciudad de La Paz es él de *“un municipio compacto, policéntrico, integrado, en equilibrio, con múltiples centros con funciones de calidad y cercanía, vinculando el área urbana, rural y metropolitana en el marco del uso y ocupación del suelo planificado y controlado. A su vez el modelo plantea la corresponsabilidad con desarrollo humano pleno, seguro, intercultural y sustentable, a través de la cooperación, y participación activa de una población sana, educada, inclusiva, intercultural, protegida física, emocional y colectivamente, en el marco de un desarrollo sustentable, eco-productivo, con gestión del conocimiento y tecnología, impulsor de la región metropolitana”*<sup>24</sup>.

**La sostenibilidad urbana suele ser considerada a veces ante todo en su dimensión ambiental (y ahora climática), pero existe también una dimensión social muy importante (la inclusión de todos los habitantes, la participación ciudadana). ¿Cómo ve esta vertiente social de la sostenibilidad para La Paz? ¿Esta dimensión social de la sostenibilidad urbana está suficientemente presente en la estrategia de la municipalidad?**

De hecho, hay una tendencia a relacionar la sostenibilidad con la cuestión ambiental, pero en el marco del *Plan 2040* establecemos una red de visiones a partir de seis ejes de trabajo: eco eficiente, resiliente, dinámica, incluyente, emprendedora y autónoma para recoger todos los diferentes ámbitos vinculados hacia la sostenibilidad.

En lo que respecta a la vertiente social de la sostenibilidad, la ciudad de La Paz hizo, por ejemplo, de la participación ciudadana una prioridad en su *Plan La Paz 2040: La Paz que queremos*. De hecho, la parte introductoria del Plan recuerda que *“[la] construcción del Plan Integral La Paz 2040 tuvo una amplia participación de más de diez mil personas de la sociedad civil en su conjunto, entre instituciones y organizaciones públicas y privadas, representantes de entidades nacionales, departamentales y de organismos de cooperación internacional, representantes de la Red de Consejos Ciudadanos Municipales, personalidades, ciudadanos y ciudadanas en diversos espacios de diálogo, consulta y encuentro, como encuestas, estudios y talleres (sectoriales, funcionales y territoriales) impulsados por la Secretaría Municipal de Planificación para el Desarrollo”*<sup>25</sup> y completa, afirmando que *“[la] estrategia del Plan Integral La Paz 2040 plantea la visión y red de visiones que guían e inspiran la transformación del municipio a partir del ejercicio de la democracia participativa e inclusiva estableciendo imágenes objetivo y define propósitos estratégicos a ser alcanzados a través de un modelo de desarrollo que considera las dimensiones del desarrollo para el Municipio de La Paz y su población en un contexto metropolitano”*<sup>26</sup>.

La participación ciudadana y la inclusión social tienen dos ámbitos, pues se trata de incorporar, no solamente, a actores del territorio como normalmente sucede, es decir representantes del municipio, como las juntas vecinales (que tienen una representación orgánica que se denomina el *Organismo de*

<sup>24</sup> *Plan Integral La Paz 2040*, Ed. Octubre 2015, Introducción, p.7

<sup>25</sup> *Plan Integral La Paz 2040*, Ed. Octubre 2015, Introducción, p.7

<sup>26</sup> *Plan Integral La Paz 2040*, Ed. Octubre 2015, Introducción, p.7

*Participación y Control Social*), sino también a actores sectoriales que representan a los gremios, como los comerciantes en vía pública, los transportistas, las juntas escolares, así como a los representantes de grupos funcionales reivindicativos de algún segmento social (como los que luchan por los derechos de las mujeres, la protección de los adultos mayores o de los jóvenes, entre otros). La voluntad del *Plan La Paz 2040* es que todos tengan voz y por eso, se escuchó a más de 10 mil actores en su propia elaboración.

### **¿Qué tipo de acciones se realizan y se podrían realizar en la materia?**

En materia de participación ciudadana, uno de los elementos claves para que la participación fuera más directa fue la creación, por la municipalidad, de una aplicación móvil al alcance de todos, así como la implementación de audiencias ciudadanas realizadas por el Alcalde, con los presidentes y representantes vecinales.

Todo un capítulo del *Plan La Paz 2040* se dedica a la vertiente social de la implementación de una ciudad sostenible. El Plan instituye diversos programas y proyectos de promoción de equidad de género para el fomento del liderazgo de mujeres (con la creación de una Casa municipal de la Mujer), de ayuda en la búsqueda por el primer empleo (a través del programa “Mi Primer Empleo”), o también la protección, integración, orientación y participación de los jóvenes y niños.

### **¿Cuáles son los obstáculos actuales para que este tipo de acciones sean implementadas?**

#### **¿La insuficiencia de financiamientos es una de ellos?**

Los proyectos que propone el *Plan La Paz 2040* se financian con los recursos propios de los municipios, pero tienen que implementarse de forma gradual, pues son proyectos plurianuales y que requieren recursos que van más allá de una sola gestión política. Actualmente, los fondos no posibilitan la implementación de la integralidad de los programas del *Plan La Paz 2040: La Paz que queremos*. Para lograr iniciar el mayor número de proyectos del Plan, la municipalidad buscó nuevos mecanismos de financiamiento.

El primer mecanismo que se generó fue la posibilidad de emitir títulos de deuda (bonos municipales) para financiar los proyectos vinculados a la gestión integral de riesgos de la municipalidad. En la ciudad de La Paz, se necesitan cerca de 100 millones de bolivianos por año (lo que corresponde a aproximadamente 15 millones de dólares) de inversión para poder proporcionar una asistencia de emergencia. Casi siempre, el presupuesto que tenemos no nos permite atender a todas las emergencias al mismo tiempo. Consecuentemente, se decidió emitir estos títulos de deuda, para proporcionar recursos suficientes para estos proyectos de gestión de riesgos y asistencia de emergencia, que son situaciones de máxima importancia.

El otro mecanismo implementado para aumentar las formas de financiamiento de proyectos fue la posibilidad de acceder a créditos de la banca comercial a través de un procedimiento establecido entre el ministerio de economía y finanzas públicas y teniendo la ciudad de La Paz un riesgo de déficit muy bajo fue posible contratar préstamos de crédito con instituciones financieras. De hecho, la ciudad solicitó créditos a tres instituciones distintas para tener crédito para subvencionar los proyectos de infraestructura necesarios en La Paz para las situaciones de riesgos.

### **¿Existen obstáculos vinculados a problemas de gobernanza?**

El problema es que no existe realmente un diálogo entre los departamentos y los municipios sobre el desarrollo o más específicamente sobre el desarrollo sostenible. De hecho, no existe una política o régimen integral de desarrollo de las ciudades, sino que más bien a partir de lo local se

genera un modelo. Tampoco existen servicios o proyectos de alcance metropolitano que favorezcan un espacio de desarrollo. Faltan también recursos para llevar a cabo estos servicios a nivel local que, consecuentemente, se quedan centralizados a nivel estatal. El Estado favorece la autonomía de las ciudades, pero no provee los recursos que seguirían consiguientemente para que se tenga autonomía real y efectiva de acción.

**La ciudad de La Paz, al igual (o tal vez más que otras ciudades), está muy expuesta a los impactos del cambio climático. Según usted, ¿existe un riesgo de que las acciones y medidas tomadas en este tema puedan tener impactos excluyentes para una parte de la población (los más vulnerables)? ¿Cómo se podrían mitigar estos impactos? ¿Qué hace la municipalidad en la materia en la actualidad?**

La falta de infraestructura y de acción contra los efectos del cambio climático a la cual está expuesta la ciudad de La Paz puede causar impactos a la población más vulnerable. En el pasado, una enorme inundación en las zonas más vulnerables del municipio cobró vidas humanas. En 2011, un importante deslizamiento también ocurrió, pero a diferencia de la inundación, afortunadamente no hubo pérdidas de vidas, gracias a la implementación de mecanismos como el monitoreo de los ríos subterráneos de la ciudad, que permite una mayor capacidad de respuesta inmediata para casos de emergencias. Este año se ha inaugurado un centro de monitoreo integral que ha permitido integrar a este sistema de alerta temprana otros servicios, vinculados al ámbito municipal, como los servicios de movilidad, salud y seguridad ciudadana que en determinado momento pueden constituirse en centro de crisis ante una eventual situación de emergencia y poder proveer una asistencia efectiva. Este centro, que hemos denominado “C4”, permite recopilar el control de varios tipos de emergencias de manera gradual y escalada. De acuerdo con normas internacionales, se logró constituir una serie de protocolos de asistencia inmediata, que permiten reubicar a la población afectada en campamentos o albergues, para dar la atención necesaria en estos casos de emergencias.

En el *Plan La Paz 2040*, la política de desarrollo en materia de sostenibilidad y cambio climático supone que un “municipio resiliente, conserva sus recursos naturales y es capaz de adaptarse a cambios emergentes y efectos adversos del cambio climático, proporcionando habitabilidad y retorno económico a su población”<sup>27</sup>. Para eso, los proyectos se focalizan en la promoción de producción energética alternativa para la ciudad de La Paz.

**La ciudad “inteligente”, conectada, forma parte de las prioridades de muchos gobiernos locales en Europa. ¿Existen intenciones, planes, propuestas en esta materia en la Ciudad de La Paz? Si es el caso, ¿cuál es tipo de proyectos que se están planteando? ¿Están contemplando los objetivos de inclusión social? ¿Existe un riesgo que la ciudad inteligente se vaya desarrollando a costado de los más vulnerables, dejándoles en el borde del camino? ¿Cómo mitigar estos impactos probables?**

Dentro del plan para hacer de La Paz una ciudad más sostenible ya existen propuestas y proyectos para hacerla más “inteligente” en su dinámica y en la gestión urbanística. De hecho, ahora la ciudad está trabajando en la creación de unidades participativas, de paneles solares para optimizar el uso energético, de servicios virtuales como el sistema de fichas para los hospitales de segundo nivel y también de vías urbanas con enfoque más recreativo que podrían tornarse, en el futuro, en un modo alternativo sostenible de movilidad para los ciudadanos de La Paz.

---

<sup>27</sup> *Plan Integral La Paz 2040*, Ed. Octubre 2015, Introducción, p.44

Por lo demás, los proyectos más prioritarios en este momento son los relacionados con el transporte, la salud y también con la posibilidad de proporcionar una atención específica a los barrios marginalizados y fortalecer los centros urbanos. En materia de transporte, el gobierno nacional implementó el teleférico en la ciudad de La Paz y la idea de la municipalidad es hacer un sistema de transporte integrado con este sistema de teleférico. En cuestión de salud, la municipalidad quiere reformar todo el sistema de La Paz a través de la construcción de una red de centros hospitalarios de segundo nivel. La reforma se refiere no solamente a un perfeccionamiento de los equipos técnicos necesarios para estos hospitales, sino también a un progreso de los servicios que prestan, gracias a una implementación más “inteligente” y tecnológica de estos, como por ejemplo el uso de fichas virtuales por medio de una aplicación móvil para tomar cita con un médico. El tercer proyecto en los barrios marginalizados, llamados los “barrios de verdad”, consiguió (hasta ahora) atender a 100 de los 300 barrios que se encuentran en situación de marginalidad con algunas carencias. Este proyecto tiene el intuito de dotar a los 300 barrios de una infraestructura adecuada, permitiendo así una interconexión con el centro y con las centralidades, pero también tiene un componente social importante, porque uno de sus objetivos es el de favorecer el desarrollo de actividades en la comunidad para impulsar la integración social. Finalmente, el cuarto proyecto, que aún está en fase de construcción, que consiste en un fortalecimiento de la descentralización urbana, por su lado, se focaliza en el fortalecimiento de centros urbanos a través de una transformación de la infraestructura, con el fin de hacer emerger motores de desarrollo económico en distintos puntos de la ciudad. Así, la idea es que se descentralicen los servicios del centro de la ciudad hacia su entorno y la periferia. Esto posibilitaría un mayor equilibrio del desarrollo, promoviendo la inclusión de todos los ciudadanos, incluso, y sobre todo, los de las zonas más marginalizadas de La Paz.

## **Interventions urbaines et prévention des violences en Amérique latine : une analyse à partir des cas de Medellín et Fortaleza**

*Luis Miguel Camargo et Gérard Martin*

### **Introduction**

Dans de nombreuses villes latino-américaines et caribéennes, la mise en œuvre d'interventions urbaines qui visent à promouvoir un développement plus durable et inclusif – projets de mobilité urbaine, d'aménagement de l'espace public, de requalification de l'habitat précaire, etc. – se heurte aux problèmes liés à l'existence d'un contexte de violences urbaines importantes. Des villes comme Bogotá et Medellín ont toutefois réussi à réaliser des projets urbains en dépit de cette problématique. Elles considèrent même que les interventions urbaines réalisées ont contribué, d'une manière ou d'une autre, à prévenir, voire à réduire, certains types de violences.

Ce texte aborde deux aspects qui apparaissent essentiels pour rendre compte des « réussites » en la matière : la contextualisation rigoureuse des violences et des approches qui a guidé les projets urbains, d'une part, et l'articulation interinstitutionnelle, intersectorielle, et avec les communautés et les organisations de la société civile des quartiers d'intervention, d'autre part. Il fait référence à deux projets de développement urbain, l'un à Medellín, en Colombie, et l'autre à Fortaleza, au Brésil. Si ces derniers sont ancrés dans un contexte social, politique, institutionnel et historique spécifique, tous deux se sont développés dans des conditions marquées par des violences et ont reçu le soutien financier et technique de la coopération bilatérale française (l'Agence française de développement, AFD).

Les données ont été recueillies dans le cadre de l'étude qui a été menée en 2017 et 2018 par l'Institut de Recherche et de Développement (IRD) pour l'AFD, portant sur le lien entre projets urbains et prévention des violences en ville en Amérique latine, en particulier à Medellín et à Fortaleza<sup>1</sup>. Les réflexions présentées dans ce texte se nourrissent en partie des échanges académiques et opérationnels auxquels l'étude a donné lieu<sup>2</sup>.

Avant de décrire les projets urbains de Medellín et de Fortaleza et d'en analyser certains aspects pertinents en matière de gouvernance et d'articulation institutionnelle, ce texte présente les principales caractéristiques des violences urbaines actuelles et les approches de prévention les plus fréquemment mises en œuvre dans la région.

### **Les violences urbaines contemporaines en Amérique latine**

Ces dernières décennies, bien des villes latino-américaines ont vu l'émergence de classes moyennes et l'amélioration des indicateurs du développement humain, sans pour autant résoudre les

---

<sup>1</sup> G. Martin et L.M. Camargo (2018). *Étude sur la prévention des violences en ville en Amérique latine et Caraïbe : vers un positionnement opérationnel de l'AFD*, rapport d'expertise IRD pour l'AFD, 278 pages. L'étude a bénéficié du pilotage, pour l'AFD, d'Andrea Morales et Julien Boglietto, et pour l'IRD, de Sarah Marniesse et Alexis Sierra.

<sup>2</sup> Principalement, (1) la première école de printemps « Violences en ville et action publique en Amérique latine et en France », organisée à Bondy (Seine Saint-Denis) en mai 2018 par l'IRD, avec le soutien de l'AFD, à laquelle ont participé des chercheurs, étudiants, chefs des projets en développement urbain et en prévention des violences de Medellín, Fortaleza et Bondy. Mais aussi (2) le colloque « La ville durable : moteur de transformation sociale en Europe, Amérique latine et Caraïbe » 2, organisé en mai 2018 par l'Institut des Amériques, la fondation EULAC et l'AFD, au Palais de Luxembourg, le 30 et 31 mai 2018 ; et (3) la restitution de l'étude organisée par l'AFD en novembre 2018 à Fortaleza et à Brasília, respectivement avec des acteurs locaux (la Mairie de Fortaleza, l'Etat de Ceará, ONG locales, centres de recherche et la CAF), et avec des partenaires de l'AFD au Brésil.

problèmes d'inégalité, de pauvreté, de marginalité et d'informalité. Ces villes ont notamment dû affronter de nouveaux défis, tels que la croissance urbaine et démographique et l'augmentation des demandes sociales envers les pouvoirs publics, dans un contexte marqué par des changements socioéconomiques et politiques majeurs : le déploiement des services publics de base dans des zones périphériques qui étaient mal desservies, de nouvelles manières de concevoir les relations entre les institutions publiques et les citoyens, des réformes de décentralisation, etc.

Dans le même temps, le développement de la région a été ponctué par des événements violents, dont le caractère, les acteurs et les dynamiques ont évolué dans le temps. Celles qui ont mobilisé les politiques et l'opinion durant les décennies allant de 1950 à 1980 répondaient le plus souvent à une logique principalement politique (guerres civiles, dictatures, actions de guérilla et violations des droits humains). Les réponses envisagées étaient alors souvent d'ordre politique et militaire, et demeuraient centralisées au niveau national. En revanche, les violences contemporaines (depuis 1980), et notamment celles qui se sont développées en ville, ont souvent été associées à des registres moins explicitement politiques, en particulier :

- (1) Des questions de gouvernance : corruption, infiltration et cooptation criminelle, engrenages et marchandages politiques, faiblesses et absences institutionnelles (notamment dans les périphéries urbaines et les zones rurales), clientélisme, violations des droits de l'homme.
- (2) Le crime : criminalité organisée, trafic de cocaïne, marchés d'extorsion.
- (3) La dimension sociale : inégalités, pauvreté, exclusion, défaillances éducatives et d'investissement en éducation, intolérance, machisme et banalisation des violences dirigées contre les femmes et les enfants.
- (4) Le contexte et l'armature urbaine : espaces publics et équipements urbains absents, non adaptés ou mal distribués, faible accessibilité, proximité et sentiment d'appartenance.
- (5) La dimension des imaginaires collectifs : peurs, perception d'insécurité, valorisation d'un modèle de masculinité agressive, etc.

Le paradoxe des sociétés latino-américaines récentes, avec des régimes politiques démocratiques ayant fait des progrès en matière de développement social et économique mais où existent des violences intenses et persistantes, a été synthétisé, entre autres, à travers le concept de « démocraties violentes » (Arias et Goldstein, 2010) ou encore celui de « démocraties de basse intensité » (O'Donnell, 1994). Toutefois, si ces violences semblent être dépolitisées, elles n'en ont pas moins d'impacts politiques.

Depuis une vingtaine d'années, un débat s'est développé concernant les causes et la persistance des violences urbaines, en particulier en Colombie, au Mexique, au Brésil, et, plus récemment, en Amérique centrale et dans les Caraïbes. Il existe un large consensus quant à l'impossibilité de définir, de façon claire et pour l'ensemble de la région, les causes d'un phénomène aux origines multiples, protéiforme, caractérisé par des temporalités, des dynamiques et des acteurs différents selon les pays et les villes. Il convient d'ailleurs de faire usage du terme « violences en ville », au pluriel, pour tenter de rendre compte de la juxtaposition des différentes formes, modalités et dynamiques de ces violences et de leur caractère complexe. De fait, la recherche doit se confronter aux difficultés de classement des violences en catégories exclusives. Le caractère composite des violences, la constellation mouvante d'acteurs impliqués et l'instabilité des situations sont des traits saillants du phénomène dans les villes latino-américaines. Il est donc important de savoir différencier les acteurs localement, de saisir les engrenages des violences et repréailles et d'identifier les alliances parfois criminelles entre les différents acteurs. Aucune définition rigide ne pourrait rendre compte des interconnexions qui s'établissent entre ces violences et d'autres phénomènes selon les spécificités de chaque ville et pays.

### Les explications les plus courantes

Les explications les plus courantes de ces violences urbaines, qui sont en lien avec les approches de prévention mobilisées dans les villes latino-américaines, sont généralement les suivantes. Tout d'abord, des facteurs démographiques agiraient comme facilitateurs de ces violences, notamment la croissance urbaine accélérée et la surreprésentation de la population « jeune » (tranche d'âge des 15-29 ans). Ce type de cause est d'autant plus prégnant lorsqu'il s'accompagne de carences des services publics (comme l'éducation, la justice et la police) et d'une informalité importante qui traverse les sphères économiques et sociales, engendrant ainsi de nombreuses incertitudes normatives et juridiques. Quoi qu'il en soit, ces explications ne sont pas entièrement concluantes sur le plan empirique : dans la région, des nombreuses villes marquées par ces mêmes facteurs démographiques n'ont pas développé une situation de violence aussi dramatique que celle, par exemple, de Medellín, Fortaleza, Rio de Janeiro ou bien encore Ciudad Juárez.

Bien que la prédominance des jeunes (notamment masculins) en tant qu'acteurs et victimes des violences soit évidente, le raccourci qui ferait de ces derniers une des causes principales des violences est une erreur d'interprétation très fréquente. Il conduirait à sous-estimer des éléments importants, tels que l'instrumentalisation des jeunes par la criminalité organisée ou bien encore les difficultés sociales de ces populations.

Deuxièmement, selon les explications liées au contexte urbain (infrastructures et équipements), certains environnements physiques et urbanistiques constitueraient des facteurs de risque (entassement, manque d'espace public, etc.) propices aux comportements criminels et violents. Ce genre d'explication se combine souvent avec l'approche en matière de santé publique, qui s'intéresse aux violences en tant qu'épidémie, et aux manières de les réduire par des moyens préventifs dans les lieux spécifiques où elles semblent apparaître ou se concentrer (*hot spots*). Ce type d'explication accorde beaucoup d'importance à la collecte, la consolidation et l'analyse des données de la police et d'autres agences sur les incidents de violence, et mettent également l'accent sur les facteurs qui agiraient comme barrière protectrice aux violences et qu'il serait utile de renforcer.

En ce qui concerne les explications des activités criminelles, elles se concentrent souvent sur l'analyse de certains facteurs spécifiques (la disponibilité d'armes à feu), ou des acteurs et des dynamiques (les bandes, la criminalité organisée, le trafic de cocaïne, etc.). Elles accordent de l'importance à l'analyse des indicateurs qui permettent de faire un suivi des violences. Saisir dans une ville (ou secteur de ville) déterminée la situation des violences dépend, en effet, de la manière de les mesurer. Aujourd'hui, la sophistication des outils de collecte, de traitement et d'analyse des données, et notamment leur géo-référencement, permet de fournir des diagnostics de plus en plus détaillés. Plusieurs indicateurs, comme le taux d'homicides, indicateur classique de mesure des violences, peuvent être décomposés par genre, tranche d'âges, territoires, secteurs socio-économiques, mais également par jour, heure, lieu, arme du crime, motif (supposé), responsable(s) et profil de la victime. S'y ajoutent des enquêtes de perception de la population victime des violences par rapport aux institutions de justice, de perception de l'insécurité, etc. – autant d'outils quantitatifs et qualitatifs qui renseignent sur l'évolution des violences de manière contextuelle. Une approche préventive des violences urbaines ne saurait se résumer aux homicides, d'autant plus que l'opinion publique peut s'intéresser davantage à d'autres violences, telles que les agressions faites aux femmes dans l'espace public, les violences faites aux enfants, les extorsions, les vols aggravés (précédés, accompagnés ou suivis de violences), etc.

Parmi les explications plus sociologiques ou anthropologiques figurent celles qui ont trait à la banalisation des violences (telles celles dirigées contre les femmes et des populations stigmatisées

selon les pays) et celles des sous-cultures des violences (par exemple, celle des gangs armés, des très jeunes *sicarios*<sup>3</sup>, ou des organisations paramilitaires).

Finalement, les explications plus institutionnelles mettent souvent l'accent sur les faiblesses historiques des forces de l'ordre et de l'administration de la justice et leurs processus de réforme. L'interprétation des violences par la gouvernance des interventions urbaines et son articulation institutionnelle avec les politiques de prévention s'inscrit, au moins en partie, dans cette tradition.

Évidemment, aucune de ces lectures ne permet à elle seule de rendre compte des violences contemporaines dans des grandes villes latino-américaines telles que Medellín ou Fortaleza. Une combinaison contextualisée des approches et des grilles de lecture s'avère toujours nécessaire. D'autant plus que les violences contemporaines peuvent être analysées à la fois comme des conséquences et des causes d'autres violences, en raison des cycles de vengeances et de représailles, du retrait des institutions qu'elles provoquent dans certaines marges urbaines ou, au contraire, des pratiques populaires ou paramilitaires qu'elles produisent (vigilance, expéditions punitives).

### **Les politiques de prévention des violences urbaines dans la région**

Jusqu'aux débuts des années 2000, dans la plupart des villes latino-américaines, la réponse à ces violences nouvelles était fondamentalement associée au travail de la police, alors que la sécurité nationale concernait plutôt les risques de sécurité pour le pays dans son ensemble. Ces approches n'avaient pas encore mis l'accent sur les droits des citoyens, sur la protection de leur vie et de leurs biens ni sur le thème des victimes. Associées à la politique de *mano dura* et placées dans un contexte de graves problèmes d'impunité, elles ont fait l'objet de résistances citoyennes, mais aussi des plaintes concernant le fonctionnement de la police et du système judiciaire.

Depuis deux décennies, les gouvernements locaux et certaines organisations de la société civile dans les grandes villes de la région ont agi progressivement au nom de la « prévention » et de la « sécurité citoyenne ». Ce fut particulièrement le cas à partir du mandat de Rodrigo Guerrero<sup>4</sup>, maire de Cali (1992-1994) et d'Antanas Mockus, maire de Bogotá (1995-1997), deux villes souvent considérées comme ayant conduit des expériences pionnières en la matière. Depuis lors, dans la région, les gouvernements nationaux, les autorités locales et les organisations de la société civile ont commencé à formuler et à mettre en œuvre (avec plus ou moins de succès) des politiques et des programmes de prévention et de réduction des violences. Leurs initiatives ont pu bénéficier du soutien technique et financier de bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux<sup>5</sup>. Il existe aujourd'hui une panoplie d'expériences en matière de prévention des violences urbaines en Amérique latine<sup>6</sup> (cf., par exemple, Cano et Rojido, 2016).

---

<sup>3</sup> Tueurs à gages.

<sup>4</sup> Tous deux ont été réélus pour diriger leurs mairies respectives de manière non consécutive : Mockus à Bogotá (2001-2004), et Guerrero à Cali (2012-2015).

<sup>5</sup> Notamment de la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque mondiale (WB), l'Agence de coopération allemande pour le développement (GIZ), l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), le Programme des Nations Unies pour le développement (UNDP) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Ces agences ont pris des engagements en matière de prévention des violences de plus en plus grands depuis une vingtaine d'années et se sont dotés progressivement d'approches, outils méthodologiques et équipes spécialisées.

<sup>6</sup> Dans le colloque sur la « Ville durable » qui a donné lieu à cet article (voir ci-avant), le maire adjoint à la culture de Barranquilla (1,2 M d'habitants) a présenté un exemple de politique de prévention. Sans prétendre faire une analyse de cette politique, il convient de signaler ceci : d'après les rapports officiels, la politique culturelle de Barranquilla semble être, en effet, orientée vers le renforcement des facteurs de protection à travers les arts et la culture (projet culture démocratique et citoyenne, p.ex.), l'occupation du temps libre, l'accès à la formation et à l'emploi dans le secteur artistique (en lien avec la promotion des industries culturelles et créatives), et la reconnaissance et l'inclusion sociale des communautés dans le Carnaval. Elle reste toutefois une stratégie principalement sectorielle dans la mise en œuvre des projets dans les territoires et les indicateurs des impacts supposés sur les violences font défaut, comme dans la plupart des villes latino-américaines.

De même qu'on trouve différents types d'explications sur les violences, il existe aussi différentes « écoles » de prévention. Pour preuve, les trois types de prévention, primaire, secondaire et tertiaire, qui ont été conceptualisés et sont prônés par l'Organisation mondiale de la santé<sup>7</sup>, et qui sont complétés par des approches spécifiques (situationnelle ou socio-criminelle), par des enjeux spécifiques de genre, de participation et de gouvernance, ou même déclinés selon les ressources et les temps d'intervention (par exemple, interventions ponctuelles mono-causales). Ces approches de prévention s'appuient sur des diagnostics rigoureux, notamment une analyse actualisée et contextualisée des violences, en lien avec une cartographie des dispositifs sociaux et institutionnels de prévention (potentiellement) déjà présents dans les quartiers ou secteurs urbains visés par les interventions.

La notion de sécurité citoyenne, par exemple, renvoie au besoin de fournir une réponse intégrée à ces problèmes, autrement dit de dépasser la réponse exclusivement policière. Elle est ainsi en phase avec les politiques et programmes sociaux qui visent à améliorer, d'une manière ou d'une autre, la couverture, la qualité et la proximité de services publics et de les orienter au mieux selon les besoins et demandes des citoyens, au sens de Rosanvallon (2008).

En réalité, les approches municipales de prévention ne sont jamais entièrement indépendantes des politiques et des réformes nationales en cours, qu'il s'agisse des politiques plus générales (décentralisation, élargissement de la démocratie représentative, modernisation des systèmes d'information, etc.), ou plus spécifiques (modernisation de la police, réformes de la justice, de l'éducation, etc.). Cela montre en quoi l'articulation intergouvernementale et intersectorielle est un des facteurs clés de la réussite des dispositifs municipaux de prévention.

### **Medellín : une approche articulée entre prévention et projets urbains**

Entre 1975 et 2015, la ville de Medellín (2,3 millions d'habitants aujourd'hui), a connu des dynamiques de violence extrêmement complexes, dont 90 000 meurtres. Dans les années 1970 et 1980, le trafic de cocaïne à forte rentabilité criminelle s'est installé à Medellín, profitant d'un faible cadre institutionnel et de problèmes sociaux accrus, faisant ainsi émerger des réseaux de crime organisé de plus en plus violents, en interaction avec des acteurs politiques, insurgés et paramilitaires. Au cours des années 1980, les homicides étaient en constante augmentation en Colombie, les quartiers précaires des grandes villes étant les plus affectés, notamment à Medellín. Entre 1991 et 1998, Medellín, et le pays en général, a connu une lente mais significative diminution du taux d'homicides. A contrario, entre 1998 et 2002, les meurtres ainsi que d'autres formes de violences (prises d'otages, déplacements forcés, etc.) ont à nouveau augmenté, à la suite d'une intensification du conflit armé (guérilla, paramilitaires et forces armées). Un cessez-le-feu a été conclu en décembre 2002 entre paramilitaires et le gouvernement Uribe (2002-2010) et s'est traduit par une réduction historique des violences.

C'est dans cette conjoncture que les autorités locales de Medellín ont initié une politique de réparation et retissage des liens sociaux des quartiers précaires selon une approche intégrée, initiée par l'administration de Sergio Fajardo (2004-2007) et prolongée par celle d'Alonso Salazar (2007-2011). Cette politique, connue comme l'« urbanisme social »<sup>8</sup>, était le reflet d'un projet politique alternatif dirigé par Sergio Fajardo, qui avait pour objectif explicite l'inclusion sociale et la réduction des inégalités d'accès à la ville pour les habitants des quartiers populaires marginaux. Elle mettait,

---

<sup>7</sup> Voir, par exemple, ONUDC, OMS et PNUD, 2014.

<sup>8</sup> L'expression « urbanisme social » apparaît pour la première fois à Medellín dans une publication de 2006 faite par l'EDU, sous la plume de son directeur Alejandro Echeverri : « Medellín : Hacia Un Urbanismo Social ».

entre autres, l'accent sur la transparence des finances, la gestion articulée et efficace des projets, la participation sociale, la communication et la pédagogie citoyenne.

La méthodologie de l'urbanisme social consistait en des interventions focalisées et articulées d'inclusion sociale sur des territoires ciblés. Il s'agissait de prioriser les quartiers les plus précaires (affectés généralement par les violences) en faisant des efforts pour les intégrer à la ville formelle. Cette articulation correspondait au processus intersectoriel et interinstitutionnel de récupération urbaine, d'amélioration de la couverture, de la qualité et de la proximité des services publics mais aussi de participation et de coresponsabilité des citoyens.

L'outil paradigmatique de la gestion de cette politique fut le Projet Urbain Intégré (PUI)<sup>9</sup>. Le PUI est une stratégie d'intervention urbaine qui inclut les trois composantes de l'urbanisme social (le physique, le social et l'institutionnel)<sup>10</sup>, afin d'apporter une solution simultanée aux problèmes spécifiques des quartiers ciblés, en développant et en mettant en œuvre un plan directeur d'action qui soit cohérent et articulé.

Le premier PUI, aujourd'hui emblématique, fut réalisé entre 2004 et 2007 dans 14 quartiers de la zone nord-orientale (*comunas* 1 et 2) où le premier *metro cable* de la ville venait d'être construit (2002-2004) dans une logique encore purement sectorielle d'amélioration de la mobilité. Ce PUI concernait 158 hectares et une population bénéficiaire de 170 000 personnes environ, dont la moitié était indirectement impactée. Outre le *metro cable* (qui fut intégré dans cette approche PUI), d'autres grands chantiers emblématiques furent réalisés : la bibliothèque d'Espagne, le lycée public Derka, la modernisation des écoles existantes, l'aménagement des trottoirs et des espaces publics, les nouvelles stations et d'autres équipements pour la police, l'habitat social, le renforcement des dispositifs d'accès à la justice, les bourses et d'autres programmes pour les jeunes. Le coût de ces composantes représentait 200 millions de dollars, soit sept fois plus que le coût du *metro cable*<sup>11</sup>. Pour la ville, ce premier PUI a fonctionné comme un laboratoire de l'urbanisme social, dont elle a pu tirer un ensemble de leçons.

Le PUI nord-occidental, dont le volet de transport a bénéficié d'un prêt de l'AFD (la construction d'un tramway et de deux *metro cables*), concernait un total de 33 quartiers des *comunas* 8 et 9, avec une population bénéficiaire d'environ 300 000 personnes. Le projet AFD fut instruit en 2009, en pleine période de l'urbanisme social, mais s'est déroulé entre 2011 et 2018, au milieu des réorientations politiques locales sous les maires Aníbal Gaviria (2012-2015) et Federico Gutiérrez (2016-2019), qui ont amené à la dissolution progressive de l'approche intégrée de l'urbanisme social.

L'urbanisme social des administrations Fajardo et Salazar (2004-2011) a garanti une articulation *in situ* des interventions urbaines (p.ex. les PUI) avec leurs politiques de sécurité intégrée, lesquelles comprenaient à la fois des stratégies préventives et répressives. Durant les deux mandats, une multiplicité d'instances et d'outils de coordination interinstitutionnelle a été créée et ceux-ci ont été convoqués de manière systématique et régulière par la municipalité, afin de garantir l'articulation à toutes les échelles (locale, départementale ou fédérale et nationale). La qualité de chaque programme préventif était importante, mais son impact aurait été moindre sans ce travail de coordination municipale au quotidien, sur le terrain.

L'interprétation en vogue selon laquelle l'urbanisme social – et notamment les PUI – aurait eu un impact positif immédiat sur les violences, au regard de la diminution du taux d'homicides, est en

---

<sup>9</sup> Il s'agit bien d'un *projet* et non pas d'un *plan*, car comme l'a expliqué Alejandro Echeverri : « les plans ont tendance à n'exister que sur le papier, tandis qu'avec les PUI, l'objectif est de faire de projets concrets, d'autant que nous n'avions, en principe, que quatre ans devant nous [la durée du mandat de Fajardo] ». Cf. Martin (2014).

<sup>10</sup> Urbam, AFD et EDU, 2012 : 137.

<sup>11</sup> Coupé, Brand et Davila, 2013.

réalité erronée. En effet, la remarquable diminution des homicides à Medellín (2003-2005) ne peut pas être attribuée à des politiques locales. Non seulement la réduction annuelle des homicides la plus importante jamais observée à Medellín s'est produite en 2003, et était donc antérieure à l'administration Fajardo, mais elle s'expliquait avant tout par le cessez-le-feu de 2002 entre le gouvernement Uribe et des organisations narco-paramilitaires. Il est vrai que cette diminution s'est prolongée pendant l'année 2004, avant de se stabiliser, mais 2004 était la première année de l'administration Fajardo et les PUI et autres grands travaux urbains avaient à peine commencé. En revanche, en 2008, 2009 et 2010, quand l'impact de l'urbanisme social aurait dû se faire sentir – si l'on en croit ceux qui ont estimé très rapidement que ces politiques urbaines avaient eu un impact favorable et immédiat sur la sécurité – le nombre d'homicides à Medellín a triplé, passant de 771 meurtres en 2007 à environ 2 200 en 2009 et 2010. Cette dégradation a eu un impact sur nombre de quartiers où les interventions PUI avaient entre temps débuté, sans pour autant parvenir à endiguer cette nouvelle vague de violences. D'autant plus qu'elle était le résultat de facteurs avant tout nationaux, à savoir les guerres internes déclenchées dans le monde criminel à la suite de l'extradition collective des plus grands chefs narco-paramilitaires par le gouvernement Uribe en 2008. Les augmentations et les diminutions des formes de violences, notamment des homicides, à Medellín dépendent donc de bien d'autres facteurs que la seule politique de la ville.

Le rôle indirect de l'urbanisme social pour la thématique des violences et de leur prévention n'est en revanche pas en cause. Son impact a été significatif sur le plan de l'inclusion sociale et de l'amélioration des indices de développement humain. Or, au lieu de raisonner en fonction des impacts immédiats, il est plus pertinent d'envisager les effets sur les violences à moyen et à long terme, et de les penser plus dans les termes de la prévention que de la réduction. Par exemple, l'accès aux bibliothèques et de meilleures infrastructures scolaires a certainement permis de renforcer des facteurs de protection et d'améliorer les opportunités pour les plus jeunes, et de diminuer les risques qu'ils n'entrent dans des trajectoires d'illégalité.

Finalement, ni la municipalité ni l'AFD n'ont fait de suivi systématique de l'impact du PUI sur les violences dans les quartiers affectés. Par ailleurs, contrairement à ce que l'on pourrait penser, le premier PUI, les *metroables* ou d'autres interventions emblématiques (l'escalier électrique, le projet BRT *Metroplus*, etc.) n'ont pas fait l'objet de la construction, dans leur phase initiale, d'une situation de référence de départ (y compris sur les violences) et aucun de ces projets ne semble avoir fait l'objet d'évaluations indépendantes à mi-parcours ou *ex post*. C'est aussi en raison des conditions de la mise en œuvre (urgences et imprévus) et de la complexité des interventions, que cette tâche n'était tout simplement pas prioritaire, et l'AFD ou d'autres bailleurs n'ont pas fait autrement. Toutefois, des données existent, qui pourraient permettre de reconstruire les impacts de manière rétrospective, et l'AFD prévoit d'ailleurs de réaliser une évaluation post-hoc.

### **Fortaleza : une approche sectorielle à plusieurs volets**

Fortaleza (2,6 millions d'habitants) est, depuis 2014, la ville la plus meurtrière du Brésil avec Rio de Janeiro. Depuis 2002, les violences ont systématiquement augmenté dans cette ville du Nord-Est, notamment les meurtres. La croissance démographique s'est accompagnée d'une expansion urbaine informelle importante tandis que les investissements publics dans les périphéries sont restés très limités. Fortaleza, et l'État du Ceará en général, ont fait des progrès sur plusieurs indicateurs sociaux importants<sup>12</sup>, mais les violences ont affecté en particulier les quartiers précaires, où vit 42 % de la population. Le marché de la drogue et les gangs se sont ancrés dans ces quartiers et y ont construit des réseaux de plus en plus armés. La proportion d'homicides commis contre des adolescents a augmenté.

<sup>12</sup> Le taux de mortalité infantile, aurait reculé entre 1980 et 2010, passant de 111 pour 1000 habitants à 20 pour 1 000 et la pauvreté extrême de 22,4 % (2001) à 10,1 % (2011), selon l'Institut Brésilien de Géographie et Statistique.

L'impact négatif sur la scolarité et d'autres activités sociales (culturelles, sportives, etc.) est devenu significatif. Les pratiques mafieuses ont aussi proliféré, à l'instar d'alliances criminelles entre certains secteurs institutionnels.

En 2014, Fortaleza affichait déjà un taux d'homicides de 88 pour 100 000, contre 18 pour 100 000 en 2002. La situation s'est améliorée en 2015 et 2016 (62 pour 100 000 et 47 pour 100 000 respectivement), mais selon les explications les plus courantes, cette évolution est principalement imputable au fait que les grandes bandes criminelles ou « *façções* », installées dans la ville depuis plus ou moins 2014, sont parvenues à un accord entre elles. En 2017, ce dernier a été rompu et la situation s'est à nouveau dégradée. L'arrivée des factions n'a pas seulement fait croître les violences mais en a aussi changé le caractère. Elle s'est notamment traduite par l'imposition violente de frontières invisibles et les sanctions (mortelles) pour ceux qui les traversaient, ou encore par l'exécution sommaire de jeunes ne respectant pas ces nouvelles règles.

Dans le même temps, depuis 2014, Fortaleza a lancé un vaste programme de développement urbain (PROINFRA) afin d'améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers précaires dans sa zone sud-ouest, caractérisée par de faibles indices de développement humain et de multiples vulnérabilités socio-économiques et environnementales. Le programme possède trois volets : assainissement, drainage et voirie, mobilité urbaine et éducation et il poursuit « la réduction des inégalités sociales et de la violence au sein des communautés vulnérables »<sup>13</sup>. LAFD s'est jointe à ce programme (de même que la *Corporación Andina de Fomento*) à travers un cofinancement des volets spécifiques : voirie, assainissement et drainage.

En parallèle, la mairie de Fortaleza, des organisations spécialisées de la société civile, l'État de Ceará et d'autres agences mènent des projets de prévention parfois dans un ou plusieurs quartiers de la vaste zone d'intervention du programme PROINFRA, ou projettent d'y opérer. Quatre d'entre eux méritent d'être mis en avant.

(1) En 2014-2015, la ville a coordonné un processus participatif de planification, mené par une équipe interdisciplinaire : le *Plan Fortaleza 2040: construindo a Fortaleza que queremos*<sup>14</sup>. Il précise des actions pour sept secteurs stratégiques, dont un Plan de Gouvernance qui a pour objectif central de promouvoir l'intégration des programmes du gouvernement local, étatique et fédéral. (2) Fortaleza étant la ville et le Ceará l'État dont l'Indice d'Homicides d'Adolescents (12 à 18 ans) est le plus élevé dans le pays<sup>15</sup>, le Comité (Cearense et Municipal) de Prévention des Homicides à l'Adolescence et la campagne « *Cada Vida Importa* » ont été créés en décembre 2015. Ces comités bénéficient de l'assistance technique de l'UNICEF, intègrent des acteurs issus de la société civile et proposent une politique publique construite à partir de données empiriques<sup>16</sup>. (3) Le Ceará Pacifico est un programme intersectoriel et intergouvernemental de sécurité publique, créé en 2016 par l'État de Ceará, à l'issue d'un processus de diagnostic qui comptait la participation d'experts, d'organisations sociales et de communautés. Son ambition est de « créer une culture de paix sur le territoire du Ceará » à travers un programme de promotion de la coordination intersectorielle et interinstitutionnelle *in situ*, c'est-à-dire à l'intérieur des quartiers périphériques pauvres de Fortaleza (et de deux autres villes dans le Ceará), y incluant de fait ceux visés par le programme PROINFRA. (4) L'État du Ceará a créé en

<sup>13</sup> Objectifs spécifiques du programme PROINFRA. SEINF, *Due Diligence*, 2014.

<sup>14</sup> Cf. Préfecture de Fortaleza, *Fortaleza 2040 Plan*, Iplanfor, 2016, 254 p. La Chambre de Commerce avait déjà produit un Plan Fortaleza 2020, mais il était moins intégral et participatif.

<sup>15</sup> L'Indicateur des Homicides d'Adolescents (IHA) fut construit en 2007 par l'UNICEF et le Ministère Brésilien des Droits de l'Homme pour le Programme de Réduction de la Violence Létale (PRVL), en partenariat avec l'Observatoire des Favelas (notamment par Raquel Willadino) et le Laboratoire d'Analyse de la Violence (le professeur Jose Ignacio Cano) de l'Université Estatal de Rio de Janeiro (LAV/UERJ).

<sup>16</sup> Cf. CCPHA, *Cada vida importa. Evidencias e recomendacoes para prevenao de homicidios na adolescencia*, 2016, 31 p. ; Relatório de primeiro semestre de 2017.

2008, en partenariat avec le Secrétariat des Politiques pour les Femmes de la Présidence de la République, l'Observatoire de la violence faite aux femmes, rattaché à l'Université de l'État du Ceará. Son principal objectif est de promouvoir et de faire un suivi des politiques publiques visant à lutter contre les violences faites aux femmes. (5) Fortaleza et la Banque Interaméricaine de Développement œuvrent ensemble depuis 2009 pour promouvoir la réduction de l'inégalité sociale, à travers la mise en place de mécanismes de développement de la jeunesse, notamment celle en situation de risques et de vulnérabilité sociale. Entre 2009 et 2014, trois Centres Urbains de Culture, Arts et Sports (CUCA) ont été implantés dans trois secteurs défavorisés : Barra, Jangurussu et Mondubin. Ce dernier coïncide avec un des territoires du PROINFRA. Les CUCA sont des centres multifonctionnels à grande échelle dotés d'équipements de qualité (piscines, salles de musique, danse et production artistique, etc.). Ils fonctionnent en réseaux et ont une grande expérience pratique dans les contextes précaires marqués par les violences. Entre 2018 et 2022, la construction de trois nouveaux CUCA est prévue, ainsi que de trois Centres d'Arts et Sports Unifiés (CEUs), une sorte de mini-CUCA, infrastructures similaires mais plus petites.

Le programme PROINFRA se présente comme un projet de développement urbain « intégré », du fait de l'inclusion des trois volets. Cependant, par comparaison avec l'approche de l'urbanisme social à Medellín (2004-2011), ces approches demeurent principalement sectorielles, avec peu de canaux et mécanismes spécifiques d'articulation interinstitutionnelle et intersectorielle, notamment entre leurs interventions et les programmes et initiatives de prévention mentionnés. De plus, les interventions PROINFRA se font sur un vaste périmètre géographique, de manière plus fragmentée que dans le cadre de l'approche PUI à Medellín. Les initiatives de sécurité et de prévention déjà présentes dans les quartiers PROINFRA opèrent sans articulation avec ce programme, dont elles méconnaissent souvent l'existence. Les acteurs de la prévention à Fortaleza se montrent cependant intéressés par l'idée de favoriser des synergies entre les différentes initiatives. La Mairie fait des efforts pour changer aussi la situation : le programme PROINFRA, les trois CUCA supplémentaires, et la participation de la mairie aux actions de Ceara Pacifico, en sont des illustrations.

Finalement, bien que la prévention des violences figure parmi les objectifs du programme PROINFRA, celui-ci ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'outils spécifiques pour mesurer son impact sur ce plan. Alors que la municipalité, l'AFD et la CAF ont conçu des indicateurs de résultats afin de garantir le suivi de l'exécution des travaux et de l'utilisation du système, aucun référentiel sur la situation initiale des violences n'a été établi, et aucun indicateur d'impact sur les violences n'a été prévu.

### **Considérations finales**

#### *À propos de la pertinence des diagnostics des violences et des dispositifs de prévention en amont des interventions urbaines*

Pour l'instant, Fortaleza ne dispose pas, à la différence de Medellín, d'un système unifié d'information sur les violences et le vivre-ensemble qui puisse servir de support pour la prise de décision en matière de prévention et de développement urbain. Ces systèmes ou « observatoires » sont toutefois de plus en plus présents dans les grandes villes des pays de la région. Ils utilisent en principe les données de base de plusieurs agences officielles (police, médecine légale, justice, etc.) pour créer des indicateurs et assurer ensuite leur suivi. Si les impacts des interventions urbaines sur les violences ne sont pas forcément immédiats ni facilement repérables, les autorités et les bailleurs considèrent encore qu'il n'est pas prioritaire de construire des référentiels initiaux concernant les situations de départ. Or, sans indicateurs, les discours sur les possibles liens entre ces projets et leurs contextes de violences risquent d'apparaître peu fondés.

### *Repenser les causalités entre interventions urbaines et violences*

Il est complexe d'envisager des liens directs de cause à effet entre interventions urbaines et taux d'homicides, comme en témoigne le cas de Medellín. Les violences dépendent également des conjonctures sociales, politiques et économiques qui s'expriment dans les villes de manière différenciée. Il est peu probable que la construction d'un téléphérique, d'un nouveau lycée, d'une crèche ou d'un terrain de football, ait un effet immédiat sur les violences, a fortiori quand il s'agit de violences en lien avec des phénomènes de criminalité très organisée. Ces projets peuvent cependant avoir un effet à moyen et long terme sur les formes de socialisation des jeunes, sur l'apaisement des relations à l'intérieur des quartiers et entre les habitants et les institutions. Formuler des objectifs en termes de réduction ou prévention de violences sans un diagnostic spécifique fait au préalable risque de créer de faux espoirs et d'engendrer des tensions supplémentaires.

#### *L'importance d'une approche qui articule dispositifs de prévention des violences et projets de développement urbain*

Dans les grandes villes latino-américaines, il existe aujourd'hui à la fois des initiatives de prévention des violences et des projets d'intervention urbaine. La densité autant que la qualité de l'articulation entre eux est primordiale. L'expérience de Medellín permet d'affirmer que les mécanismes effectifs d'articulation doivent être réactivés en permanence et sous le *leadership* de la municipalité. Il en ressort aussi la nécessité de disposer de diagnostics contextualisés qui permettent de faire un suivi systématique de certains indicateurs clefs des violences, une cartographie institutionnelle et une prise en compte des préoccupations des habitants et des défis les plus présents sur le terrain. À Fortaleza, le programme PROINFRA est actuellement confronté, entre autres, à un défi sur le plan de l'articulation institutionnelle *in situ* entre les différentes composantes du programme et les multiples initiatives de prévention entreprises par un éventail d'agences et d'organisations.

En tout état de cause, l'articulation des initiatives est complexe : « intervenir dans un quartier sans intégrer la police dans le projet n'est pas possible ; mais intervenir avec la police est désastreux », comme le soulignent certains acteurs locaux. De plus, l'articulation ne saurait se limiter aux seules agences officielles. À Fortaleza, comme à Medellín et dans d'autres villes de la région, la présence des organisations de la société civile (ONG, *think tank*, organisations de base, etc.) disposant de capacités d'expertise en matière de prévention des violences au sens large (violences et adolescents ; violences et genre), est importante. À Medellín, pendant la politique de l'urbanisme social (2004-2011), la participation de ces organisations locales a été prise en compte, notamment dans la formulation et la mise en œuvre des PUI. La présence de ces dernières a souvent garanti l'existence de diagnostics et de dispositifs de contrôle social indépendants et rigoureux, dans un dialogue constructif avec la municipalité. Leur rôle est souvent sous-estimé.

## Bibliographie

*Note* : la liste complète des ouvrages, articles, rapports institutionnels, etc. qui ont été consultés pour la réalisation de cette étude sera disponible dans la version synthétique « grand public » de l'étude, à paraître en 2019 aux éditions de l'AFD.

Arias E.D. and Goldstein D. (2010), "Violent democracies in Latin America", *Durham NC : Duke University Press*.

Cano, I. y Rojido, E. (2006), "Mapeo de Programas de Prevención de Homicidios en América Latina y El Caribe", *Laboratório de Análise da Violência Universidade do Estado do Rio de Janeiro*.

CCPHA, Cada vida importa (2016), "Evidencias e recomendações para prevenção de homicídios na adolescência", Fortaleza.

Coupé, F., Brand, P. and Dávila, J.D. (2013), "Medellín. Institutional context and urban paradigm change", in J.D. Davila (ed.), *Urban Mobility and Poverty. Lessons from Medellín and Soacha*, London : DPU, UCL and Universidad Nacional de Colombia, pp. 55-67.

Echeverri, A. et Orsini, F. (2007), "Proyecto urbano Integral en la Zona Nororiental de Medellín. Un modelo de transformación de la ciudad", Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín – EDU, Medellín.

Martin, G. (2014), "Medellín, Tragedia y Resurrección: Mafias, Ciudad Y Estado, 1975-2013", (2e ed.), *La Carreta Histórica*, Medellín.

O'Donnell, G. (1994), "Delegative Democracy," *Journal of Democracy*, vol. 5 (1), pp. 55-69.

ONUDD, OMS, PNUD (2014), *Rapport de situation sur la prévention de la violence dans le monde*, Genève, 2014.

Préfecture de Fortaleza (2016), *Fortaleza 2040 Plan*, Iplanfor.

Rosanvallon, P. (2008), *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil.

Urbam, AFD, EDU (2012), "Medellín. Modelo de transformación urbana. PUI en la zona nororiental", *Consolidación Habitacional en la Quebrada Juan Bobo*, 188 p.

## **Ville durable : l'importance de conduire une stratégie climatique inclusive L'exemple de la Ville de Paris**

*Entretien avec Yann Françoise*

### **La ville de Paris apparaît incontestablement comme une pionnière en matière d'action climatique. Quelle est, en résumé, sa stratégie en la matière ?**

Depuis quinze ans, l'action climatique fait partie des priorités municipales et, comme dans d'autres villes en France (Grenoble, Nantes), les mesures en matière de lutte contre le changement climatique – notamment en ce qui concerne la diminution de l'empreinte carbone – font partie de l'agenda municipal. Initialement, l'idée était de préparer le territoire français aux menaces de grandes catastrophes climatiques. En 2006, un livre blanc, fruit d'une concertation de plus de six mois avec les Parisiens, acteurs locaux et financiers, avait été rendu au maire de l'époque, Bertrand Delanoë. Ce document a marqué le début des plans en matière d'action climatique. Le premier Plan climat en tant que tel est apparu en 2007 et a été actualisé en 2012, au regard des nouvelles techniques, moyens et informations concernant le changement climatique, mais également parce qu'à partir de ce moment, les plans climat sont devenus une obligation légale en France. En juillet 2010, la *Loi portant engagement national pour l'environnement* a été votée et a poussé les villes de plus de 50 000 habitants à se doter d'un Plan climat.

Concernant la ville de Paris, un Plan climat existait déjà et il a seulement dû être quelque peu modifié afin d'intégrer les demandes spécifiques imposées par la nouvelle loi de 2010. Mais, en fait, ce Plan climat faisait preuve de plus d'ambition dans ses exigences de politique climatique que celles qui ont été imposées légalement par la suite. En 2015, après l'adoption de l'Accord de Paris, Anne Hidalgo, maire de Paris, a lancé une large concertation avec tous les acteurs du territoire et les citoyens pour définir un Paris neutre en carbone à l'horizon 2050. C'est ainsi qu'émergera le dernier Plan climat en 2017, appelé le *Nouveau Plan climat* de la ville de Paris : il exige que la ville soit non seulement neutre en carbone et 100 % énergies renouvelables, mais également une inclusive, juste et résiliente. Il révèle la volonté de mettre en œuvre une transition climatique juste et inclusive. Ce n'est donc pas seulement un projet de politique environnementale, mais un projet citoyen proposant un nouveau contrat social pour Paris.

### **L'un des principaux risques des mesures en matière d'action climatique est constitué par les impacts potentiels sur les ménages les plus modestes et les plus vulnérables, qui peuvent être considérablement pénalisés par ces mesures. Quels sont concrètement les risques pour les plus fragiles ? Comment pourrait-on les anticiper et les réduire ?**

L'action climatique peut en effet avoir des impacts négatifs, en termes d'exclusion, sur les ménages les plus modestes et/ou vulnérables. C'est pourquoi le *Nouveau Plan climat* de la ville de Paris veille à ce que ces actions climatiques n'aient pas ce type de conséquences.

Un exemple qui illustre nettement ces impacts potentiels que les actions climatiques peuvent avoir sur les ménages les plus modestes est celui des éco-quartiers. Ces éco-quartiers sont réalisés avec des normes environnementales plus strictes, généralement en matière d'efficacité énergétique, de maîtrise des ressources, de créations d'espaces de respiration (moins de densité), etc. Dans la pratique, on constate une augmentation rapide du prix du m<sup>2</sup> des nouveaux construits à l'intérieur de

l'éco-quartier mais aussi aux alentours. Un éco-quartier peut donc exclure les ménages aux revenus les plus modestes et avoir un impact négatif socialement. L'alternative choisie par la ville de Paris pour éviter d'accentuer cette exclusion a été délibérément d'accroître le pourcentage de logements sociaux dans ces nouveaux quartiers de 30 à 60 % selon les secteurs afin d'assurer une meilleure mixité sociale.

Il est donc très important de toujours garder à l'esprit, sous forme peut être de mise en garde, qu'une action climatique peut avoir éventuellement un effet négatif sur certains groupes de personnes et notamment sur les foyers les plus modestes ou plus vulnérables. Il importe de rendre ces services « plus verts », écologiques et en conformité avec l'action climatique accessibles à tous. Cette conciliation n'est pas toujours évidente, mais elle est nécessaire si on veut que la transition climatique se fasse véritablement sur le long terme. La question qu'on doit donc se poser à chaque fois est celle de savoir comment faire pour que telle ou telle décision climatique n'exclue personne.

### **Comment, par ailleurs, prendre en considération les impacts sur des populations modestes qui ne résident pas dans la ville mais en dépendent fortement ?**

Il est fondamental de prendre en considération les impacts que les actions climatiques peuvent avoir sur les populations modestes qui ne résident pas dans la ville. Si on compare Paris avec les autres grandes villes au monde, nous sommes un petit territoire de 105 km<sup>2</sup> (New York, par exemple, fait presque quinze fois la taille de Paris). L'agglomération parisienne est entre 6 et 7 millions d'habitants, mais il est clair que lorsqu'une décision est prise à un niveau local, par exemple sur les transports parisiens, cela affectera les communes frontalières de Paris et réciproquement.

L'Accord de Paris vient encore une fois apporter un éclaircissement sur ces questions, en considérant que les politiques climatiques doivent être alignées à niveau national et supranational pour qu'elles puissent avancer *de facto* vers les obligations environnementales auxquelles elles entendent répondre. La même logique doit être utilisée à l'échelle de la ville, c'est-à-dire que la politique de Paris ne peut pas fonctionner de façon isolée : elle doit être coordonnée avec les politiques des territoires environnants et notamment avec la politique d'action climatique de la Métropole du Grand Paris et de la région d'Île-de-France.

### **Quelle pourrait être une stratégie climatique inclusive et comment devrait-elle être mise en œuvre ? Comment pourrait-on concilier action climatique et inclusion sociale dans les villes ? Quels sont les principaux obstacles à une telle conciliation ?**

La stratégie climatique inclusive passe en premier lieu par l'idée que nous sommes responsables, non seulement, de ce qui est situé sur notre périmètre, mais aussi de ce qui se trouve autour de celui-ci. Un exemple de cela est la prise en compte par la ville de Paris, pour la mesure de ses émissions de gaz à effet de serre, de celles qui sont produites par les aéroports. Alors que l'on pourrait arguer que ces derniers ne se situent pas dans la ville même et par conséquent ne devraient pas être pris en considération dans ces mesures ; pourtant, ils font bien partie de la consommation énergétique des Parisiens. Pour mener à bien une politique climatique inclusive, les frontières de la ville doivent donc s'adapter à la réalité de l'urbain.

L'idée est donc que, pour avoir une démarche inclusive, il faut intégrer tout et tous. En effet, on a tous une responsabilité selon nos modes de consommation, bien que cela ne soit pas facile à admettre. À présent, avoir une consommation alimentaire de produits biologiques et locaux se révèle plus cher monétairement qu'une consommation alimentaire « conventionnelle » venant de loin. C'est pourquoi il est important d'avoir à l'esprit ce qui a été dit précédemment : une décision prise à Paris aura un impact ailleurs. Comprendre et intégrer cela dans le champ d'action et de décision de la

ville permettra d'être plus inclusif. Pour cela, il faut redonner du sens et du pouvoir aux villes pour qu'elles puissent comprendre qu'elles sont aussi actrices de leur environnement au sens large et pour qu'elles puissent avoir un impact positif à une plus ample échelle du territoire.

Un exemple très concret de cette nécessaire concertation avec les villes voisines est donné par la restauration. Il y a une dizaine d'années, on a opté pour une substitution des produits traditionnels servis dans les cantines et les restaurants administratifs par des produits biologiques. C'est bien évidemment une action à petite échelle, car elle ne concerne pas l'intégralité de la population de la ville. Mais cela représente tout de même 30 millions de repas par an, ce qui est en réalité considérable. Lorsque l'administration municipale a fait ce choix de consommation, un signal a été envoyé vers les producteurs. Ces derniers se sont organisés pour répondre à cette nouvelle demande. Aujourd'hui, la ville de Paris est le premier acheteur de produits biologiques sur l'ensemble du territoire français. Or la transition vers des produits biologiques et plus locaux s'est opérée sans pour autant engendrer une hausse des prix des repas. C'est un parfait exemple d'une politique qui a su concilier action climatique avec inclusion sociale, car le choix de consommer des produits biologiques réduit l'empreinte carbone de la ville et le nouvel échelonnage de la grille tarifaire des repas permet de ne pas exclure les ménages les plus modestes. Surtout, il améliore la qualité nutritive des repas et la santé des petits Parisiens

Un autre exemple est l'initiative en cours avec les maires ruraux, à savoir la mise en place d'un projet de *co-working*, qui permettrait d'éviter que des personnes résidant en dehors de la ville fassent tous les jours 35 kilomètres (1h30 de trajet) pour aller travailler. Cet espace de *co-working* contribue à diminuer l'empreinte carbone et évite les déserts ruraux. Cette initiative est parfaitement cohérente avec le Plan climat de la Paris et démontre qu'il est non seulement possible mais bien nécessaire de connecter les deux mondes pour pouvoir répondre aux défis environnementaux. C'est, en somme, l'esprit même de l'Accord de Paris, qui considère que les politiques climatiques des villes doivent être coordonnées et alignées les unes avec les autres afin de pouvoir être efficaces.

Au niveau international, un groupe de travail rassemblant l'OCDE et un certain nombre de villes du C40 organise des *webinars* réguliers afin de réfléchir à des directives définissant et conceptualisant ce qu'est l'inclusion en matière d'action climatique. Il est important de se rappeler que ce n'est que très récemment qu'on a commencé à se poser la question des conséquences sociales et sociétales de l'action climatique.

**La mise en œuvre de l'action climatique pourrait-elle constituer un gisement d'emplois dans les villes ? Si oui, de quelle ampleur et de quelle nature ? La Ville de Paris explore-t-elle cette piste ?**

Il est certain que la transition climatique représente un gisement d'emplois, mais cela reste encore difficilement quantifiable. On peut affirmer que ces nouveaux services qui voient et qui verront le jour en matière d'action climatique feront apparaître de nouveaux types de métiers. Un de ces nouveaux métiers identifiés est, par exemple, celui d'éco-gestionnaire : un individu responsable de maintenir la performance énergétique et écologique d'un bâtiment ou d'un éco-quartier. Il est aussi vrai que certains métiers vont disparaître, cela est inévitable, mais d'autres seront créés, entre autres par les services de proximité.

## Rapport exécutif du Colloque

### Ouverture

Les intervenants successifs présents lors de la séance d'ouverture du colloque ont souligné, chacun à leur manière, l'importance fondamentale du volet social dans la mise en œuvre de la ville durable et la nécessité de mettre la « ville inclusive » au cœur des stratégies en matière de développement urbain durable. Ce « pilier » social est traditionnellement le moins pris en compte. Or, si la ville durable constitue une grande opportunité, elle peut également représenter un risque si elle n'est pas mise en œuvre au bénéfice de tous les habitants. En revanche, dans le cadre d'une démarche résolument inclusive, elle peut être un outil de transformation sociale profonde dans les villes. Dans un monde devenu majoritairement urbain, en particulier dans la région d'Amérique latine et des Caraïbes, et en Europe, où les taux d'urbanisation sont très élevés, cette question est d'une importance fondamentale.

Pour faire avancer la réflexion et l'action en matière de ville inclusive, il est non seulement important de « jeter des ponts entre la société et le gouvernement », une tâche qui est au cœur de la vocation de l'Institut des Amériques comme de la Fondation EU-LAC, mais également de rétablir la confiance entre les populations et leurs gouvernants. Pour Alicia Bárcena, secrétaire exécutive de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), la question de retisser un lien de confiance entre l'État et les populations est aujourd'hui fondamentale. Elle passera en particulier par une refonte des systèmes d'impôts locaux et par l'amélioration du dialogue entre les entreprises et la société civile. L'accompagnement des gouvernements nationaux et locaux dans la construction de villes plus durables impliquera l'accès à des financements adaptés et orientés vers les objectifs d'inclusion, ce qui relève du domaine des bailleurs, comme l'AFD.

### Conférence inaugurale

À la différence des éditions antérieures et comme la thématique choisie se prêtait à l'exercice, l'édition 2018 du colloque a été l'occasion de donner la parole lors de la conférence inaugurale non pas à un universitaire ou à un chercheur, mais à un praticien : l'architecte chilien Alejandro Aravena, récompensé par le Prix Pritzker 2016 et connu comme un fervent promoteur de la ville inclusive, notamment grâce à son projet de demi logements sociaux conçus au Chili en étroite collaboration avec les habitants.

L'intervention d'Alejandro Aravena a permis de porter un regard sur la question de la ville durable, sensiblement différent de celui qui est en général proposé lors des colloques et conférences sur l'urbain. L'architecte a tout d'abord développé une réflexion intéressante concernant le titre même du colloque, expliquant que pour ses collaborateurs et lui-même, la question de la relation entre la ville durable et la transformation sociale se posait en réalité de façon inverse, la transformation de la société étant une condition pour construire de villes plus durables. Afin d'avancer vers des villes plus durables, l'un des concepts-clef proposés par l'architecte est celui de « la voie de l'exemple et de l'expérimentation » dans des conditions réelles, c'est-à-dire en tenant compte des multiples contraintes existantes (notamment budgétaires). Il a par ailleurs insisté sur le fait que la construction informelle fait en réalité partie de la solution pour construire des villes durables, alors qu'on la perçoit en général comme un volet important du problème du développement urbain en Amérique latine. Elle

démontre que les habitants peuvent et savent s'organiser pour produire leur espace de vie. En outre, compte-tenu des besoins en logements qui vont se présenter à l'échelle planétaire, l'auto-production de l'habitat est la seule réponse qui soit à la hauteur des enjeux.

Deux principes doivent cependant être appliqués pour rendre possibles et efficaces des formes d'expérimentations ou d'improvisations « encadrées » de production de l'urbain. D'une part, le principe dit des « quatre P » (partenariat, public, privé, populations – la communication et le dialogue entre tous les acteurs étant indispensable) et d'autre part, le « triangle d'un bon projet » (État de droit, financement créatif, design adapté). L'existence d'un cadre juridique clair est très importante pour établir une relation de confiance entre les acteurs (cette question de la confiance, indispensable et à retrouver en Amérique latine entre les populations et les gouvernements locaux et nationaux, avait été préalablement abordée par Alicia Bárcena dans son intervention lors de l'ouverture du colloque). Le financement créatif permet quant-à-lui de résoudre en partie les difficultés à mobiliser des ressources pour la mise en œuvre des projets. En ce qui concerne le design, celui-ci ne peut reposer sur les seuls habitants, car il s'agit d'une tâche trop complexe ; il ne peut pas non plus être confié au « marché », car le bon design d'un logement et d'un quartier n'est pas forcément le plus rentable sur le plan économique. C'est donc bien là la tâche de l'architecte. Le projet de demi-logements sociaux développé par Alejandro Aravena au Chili a été en ce sens exemplaire : son équipe avait identifié le besoin de maisons de 80 m<sup>2</sup>, mais le budget disponible permettait de réaliser des constructions limitées à seulement 40 m<sup>2</sup>. L'innovation proposée a donc consisté à construire des maisons de base de 40 m<sup>2</sup>, facilement extensibles d'un côté et de l'autre, sans empiéter sur les espaces publics ni les parcelles limitrophes, et tout en conservant une organisation et une circulation intérieures efficaces.

Ces principes avancés par Alejandro Aravena, explicités à partir d'exemples concrets, constituent sans nul doute des éléments de réflexion très intéressants dans la perspective de la production de villes plus durables, dans la mesure où ils constituent une invitation à « penser hors du cadre ».

### *Première session*

#### **L'accès aux biens et services urbains essentiels pour tous, condition de la ville inclusive**

Cette session a tout d'abord permis, à travers les interventions successives, de pointer l'existence de différents types d'exclusion dans l'accès aux services urbains essentiels. Concernant São Paulo, João Whitaker, professeur à la faculté d'architecture et d'urbanisme à l'Université de São Paulo, a ainsi évoqué l'existence d'une véritable guerre des centres, « où la population blanche domine la production de la ville équipée », contre les périphéries, pas nécessairement géographiques mais sociales, c'est-à-dire les populations « pauvres et noires » sous-équipées, et qui ont été, par exemple, le théâtre de la mort de 23 000 jeunes en 2016. Sarah Botton, chargée de recherche à l'AFD, a quant à elle signalé l'écueil d'une catégorisation trop simple entre les populations rattachées aux réseaux et les non-rattachés, et a incité à analyser les différentes exclusions dans toute leur complexité : les quartiers desservis en camion-citerne plus ou moins régulièrement selon les saisons, les quartiers organisés voire mobilisés pour leur approvisionnement et les autres. Les bidonvilles ne sont par ailleurs pas les seuls concernés : la construction de quartiers riches fermés en périphérie crée des ruptures urbaines et sociales avec le reste de la ville, mais aussi des fractures en matière de solidarité et de péréquation qui pourrait aider l'approvisionnement de quartiers pauvres. Olivier Gilbert, consultant et ancien cadre de Veolia, a insisté sur l'évolution des besoins essentiels urbains et l'importance de prendre en compte, par exemple, le raccordement numérique, l'accès à internet, à la banque, etc.

Les différents intervenants ont tous souligné, à leur façon, le fait que l'accès aux biens et services urbains relève avant tout de choix politiques et n'est pas seulement une question technique, comme on a souvent tendance à le penser. João Whitaker a ainsi évoqué la « guerre politique » survenue à São Paulo à la suite de certaines mesures mises en place difficilement lorsqu'il était Secrétaire au logement de la ville (comme des programmes de construction de logements sociaux dans les zones centrales, que l'opposition a démonté en partie lorsqu'elle est arrivée au pouvoir municipal). Pour Sarah Botton, en Amérique latine, la libéralisation des services urbains a de manière générale provoqué une fragmentation urbaine ; cette idée est cependant à nuancer, des études récentes ayant bien montré que la libéralisation n'est pas la seule responsable des inégalités d'accès aux services et qu'elle peut même avoir eu un effet inverse dans certains cas. Michael Pollman, Secrétaire d'état pour l'environnement et l'énergie en Allemagne et élu de la Ville de Hambourg, a présenté son expérience d'élu local et insisté sur le fait qu'il a dû faire face à des objectifs contradictoires : d'une part, la nécessité d'une plus grande inclusion des populations pauvres reléguées en périphérie, en construisant des logements dans les centres, et d'autre part, le besoin de maintenir, voire de développer, des espaces verts dans les centres denses. Le traitement, dans une vision intégrée, de la question des inégalités et de celle de l'environnement constitue un vrai défi politique pour les pouvoirs publics.

Différentes pistes de solution ont été évoquées pour permettre une plus grande accessibilité des ressources urbaines à tous les habitants. Olivier Gilbert a souligné que les pays du Nord doivent prendre conscience qu'ils ont besoin de l'expérience des pays du Sud, parce qu'ils sont confrontés à des problèmes nouveaux : l'arrivée massive de migrants, une crise économique durable, etc. Il invite à mettre en œuvre diverses innovations, notamment financières et juridiques, comme le micro-crédit qui s'adapte bien au secteur informel, mais aussi organisationnelles, pour inclure les réseaux locaux formels (écoles, commerces, etc.) et informels dans les dialogues et gouvernances. Michael Pollmann a constaté qu'il existe une demande sociale grandissante dans le sens d'une re-municipalisation des services essentiels, qu'il souhaite cependant penser dans une forme plus hybride public/privé, pour une meilleure efficacité financière et une plus grande stabilité, qui résiste notamment aux changements de majorité municipale. Il apparaît en outre important de repenser le système d'impôts et de taxes pour une réelle adéquation et transparence entre le coût réel des services et leur prix. En effet, un système d'approvisionnement en eau subventionné ne bénéficie qu'aux populations qui sont reliées au réseau, qui ne sont pas les plus pauvres.

Concernant la mobilité, Charlotte Riche, gestionnaire de projets financiers au sein de l'entreprise POMA, a présenté le déploiement de téléphériques urbains en Amérique comme une solution pour faciliter l'accessibilité dans les zones accidentées, lacunaires ou denses, comme les quartiers informels. L'impact social de ce type d'infrastructure peut être important si le nouveau système est intégré aux réseaux existants de bus ou de métro. Enfin, João Whitaker a souligné que les grands projets urbains élaborés par les pouvoirs publics sont souvent moins bien adaptés aux besoins des populations que l'auto-construction, qu'il faut considérer comme un levier à prendre en compte pour l'aménagement urbain durable.

**Deuxième session**  
**Emploi et prospérité économique partagée,**  
**vers de nouveaux modèles économiques au service de la ville durable**

La ville durable peut constituer un important gisement d'emplois. Sonia Maria Dias, chercheuse et membre du réseau *Women in Informal Employment : Globalizing and Organizing* (WIEGO), a souligné qu'il existe 20 millions de ramasseurs de déchets dans le monde, principalement dans les villes. Ces derniers se trouvent toutefois majoritairement dans des situations très précaires. Esaú Acosta, architecte-urbaniste, a montré qu'à Mexico, la plateforme CIVICS a rassemblé plus de 4 000 initiatives citoyennes solidaires ou environnementales, dont beaucoup sont pourvoyeuses d'emplois. Le constat est le même en Europe, même si les emplois sont pour l'instant plus qualifiés : pour Yann Françoise, responsable de la division climat-énergies et économie circulaire à la ville de Paris, la mise en œuvre du Plan climat de la Ville, qui constitue une politique intégrée, pourrait signifier à elle-seule 5 000 emplois. Par ailleurs, les investissements en infrastructure, comme les logements à basse consommation énergétique, vont également signifier des besoins en personnel, notamment pour accompagner les habitants dans l'utilisation correcte de leur logement. De nouveaux emplois apparaissent donc sous l'injonction de la durabilité, ce qui constitue indéniablement une opportunité de créativité et de formation – elle-même pourvoyeuse d'emplois – tout en étant identifiée à juste titre comme un risque, car dans le même temps, les évolutions observées, notamment avec la mise en œuvre de la ville intelligente, vont dans certains cas dans le sens d'une disparition d'emplois qualifiés, en particulier dans les pays développés.

L'articulation entre les emplois formels et informels représente un enjeu important. Sonia Maria Dias a ainsi montré comment, à Belo Horizonte, les déchets recyclables sont envoyés vers les centres de tri par un système de collecte public, complété par des véhicules privés. Cette hybridation assure un système efficace et moins coûteux pour la collectivité. Elle nécessite néanmoins d'être pensée et assumée, comme à Bogotá où la ville a lancé au préalable un grand diagnostic afin d'identifier les emplois informels existants et s'articuler à eux. Cette opération a nettement amélioré les conditions de travail des ramasseurs de déchets, en leur apportant un revenu, et elle a été mise en œuvre en concertation avec les personnes concernées. La reconnaissance sociale de l'existence des travailleurs informels et la participation citoyenne ont permis de négocier spécifiquement un système de collecte hybride formel et informel efficace et inclusif. Gotzone Sagardui Goikoetxea, conseillère municipale à Bilbao, a fait un constat identique : à Bilbao, le diagnostic des emplois existants, et notamment ceux à fort impact social, a permis de coordonner et donner de la visibilité à plusieurs initiatives plus ou moins informelles pourvoyeuses d'emplois inclusifs pour des populations vulnérables. Pour l'élue, le citoyen doit vraiment être au cœur des démarches de durabilité.

L'outil numérique apparaît primordial pour favoriser l'implication et la prise en compte des citoyens dans les politiques publiques. Esaú Acosta a présenté une initiative de citoyens madrilènes qui ont pris conscience que chaque personne, chaque jour, produit des données par ses usages et déplacements en ville : en mobilisant ces données, une carte des rues tranquilles, aujourd'hui relayée dans la plateforme d'initiatives MARES, a été mise en place par la ville de Madrid. C'est aussi vers ce modèle que souhaite aller Bilbao qui promeut et met en réseau plusieurs espaces collaboratifs de solidarité, pour faire connaître à la ville un nouvel « effet Gugenheim » et la faire entrer dans l'ère du numérique.

La cartographie numérique des initiatives existantes, l'invention de nouveaux métiers liés à la durabilité et l'articulation négociée entre emplois formels et informels, sont donc apparus, dans cette session, comme des éléments moteurs pour mettre en œuvre une démarche de construction de ville durable inclusive et un cadre de prospérité économique partagée.

### ***Focus***

#### **La ville intelligente comme vecteur d'inclusion sociale**

Souvent considérée comme un outil marketing, la ville intelligente peut en réalité proposer de vraies solutions pour une ville durable et inclusive. Mathieu Saujot, coordinateur de l'initiative Numérique et Écologie à l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDDRI), a présenté l'étude AudaCities, qui s'intéresse à la « ville numérique réelle », c'est-à-dire aux données existantes et aux outils déjà mis en place. Beaucoup de villes se sont lancées dans la création de solutions numériques peu efficaces car déployées avant même de réaliser un diagnostic des besoins. Cette course aux Big Data est probablement liée à un état d'innovation qui est présumée permanent, mais qui dans les faits n'est que rarement pertinent. Selon Mathieu Saujot, les collectivités doivent orienter les innovations en fonction de leurs besoins identifiés, par exemple à travers un appel d'offre.

Certains outils numériques effraient les collectivités, comme par exemple les services de déclaration de dégradation de voirie. Elles craignent en effet de ne pas pouvoir répondre à la demande. Cette crainte repose, cependant, sur l'idée d'un citoyen consommateur et attentiste. Fondamentalement, c'est la question de la confiance dans les institutions qui est posée par les outils numériques. Une confiance parfois schizophrène, puisque nous livrons en réalité tous, massivement et sans crainte, nos données personnelles à Google ou Facebook au quotidien, alors même que nous sommes très réticents par rapport à certaines innovations (exemple des compteurs Linky par EDF), peut-être parce que nous n'en percevons pas suffisamment les apports potentiels.

En réalité, la masse de données ouvertes, disponible et gratuite produite par les citoyens, est une formidable opportunité pour mieux comprendre et agir dans certains domaines (température des logements, cartographie des déplacements, etc.). Il existe cependant le risque que ces données contribuent à des dynamiques de villes moins inclusives. Elles pourraient par exemple renforcer des phénomènes de gentrification (utilisation par les habitants de listes des quartiers les plus sales, des lycées aux moins bons taux de réussite, etc.). Par ailleurs, les politiques publiques basées sur l'utilisation de ces données pourraient se voir bloquées si demain les citoyens décident de ne plus partager leurs données. Une importante réflexion doit donc être poursuivie en la matière, afin de développer la transparence et la confiance, mais aussi de bien montrer l'utilité potentielle, pour tous les citoyens, des outils numériques.

#### **Troisième session. Culture et participation citoyenne : des leviers essentiels pour mettre en œuvre la ville durable et inclusive**

Les exemples présentés lors de cette session ont permis de montrer l'importance de la participation citoyenne pour construire des villes durables, mais également celle de la culture, thématique qui n'est généralement pas associée à la question de la ville durable.

À Baranquilla (Colombie), la ville s'est appuyée sur le carnaval, pratique culturelle très ancrée, et sur la création de 135 maisons de la culture, y compris dans les quartiers les plus en difficulté, pour construire un cadre urbain plus inclusif. Ces maisons ont permis de proposer aux jeunes des ateliers de musique et de danse, afin de préparer toute l'année le carnaval. Peu à peu, elles sont aussi devenues des lieux d'accompagnement social et de formation, très ancrées dans les quartiers, favorisant la pacification et l'insertion sociale, constituant ainsi une réponse culturelle à la question de l'insécurité, très prégnante en Amérique latine, où elle est un obstacle majeur aux projets d'inclusion sociale et un amplificateur des inégalités. Selon Luis Miguel Camargo, chercheur-doctorant (CESPRA-EHESS), qui a présenté les cas de Medellín et Fortaleza en la matière, s'il est certes possible de mettre en œuvre des projets ayant un impact sur les comportements sociaux, il convient toutefois de rester prudent, car il n'existe pas vraiment à ce jour d'étude d'impact qui confirme le lien de cause à effet entre des projets urbains et la réduction des homicides.

Alejandro López Lamia, expert à la Banque Interaméricaine de Développement (BID), a présenté une opération de réhabilitation du centre-ville de Quito (Équateur), enchevêtrée dans une mille-feuille de dispositifs et d'institutions. Dans ce contexte, la participation a été difficile à mettre en œuvre. Néanmoins, certaines pratiques ont évolué, comme l'occupation historique de certaines places par des marchands informels, qui ont pu être réinvesties par les habitants ; ou encore l'amélioration des conditions d'hygiène dans la découpe de la viande au marché. Cependant, l'entretien des nouveaux espaces créés est un vrai défi difficile à relever, et qui n'est pas pris en charge par les habitants, car la logique d'aménagement est trop descendante et peu inclusive.

C'est pourtant l'effet inverse qu'a produit une participation imposée à Port-au-Prince, en Haïti, selon Rose-May Guignard, urbaniste sénior du Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT, Haïti). Un programme de reconstruction financé par l'Union Européenne et l'AFD a posé comme condition la mise en place de démarches participatives, dans un contexte où l'urgence a toujours pris le pas sur le reste. Par ailleurs, il n'existe pas de culture urbaine institutionnelle puisque les autorités ont fait face à une croissance urbaine extrêmement rapide, sans croissance économique permettant de penser des aménagements. La participation que les autorités ont dû organiser a permis à ces dernières de prendre conscience des réalités des quartiers et de la situation des habitants, et de renouer le dialogue entre la population et les dirigeants. Certains habitants se sont véritablement impliqués dans la reconstruction de leur quartier et portent aujourd'hui une mémoire que ne peuvent conserver les équipes municipales changeantes.

Pour João Whitaker, qui a évoqué le Plan Logement participatif qu'il a élaboré à São Paulo en 2016, une solution pour conserver cette mémoire malgré les changements d'équipe municipale a consisté à s'appuyer sur des collectifs d'habitants indépendants de partis politiques qui avaient longuement travaillé sur la question de l'habitat, mais aussi à élaborer un plan qui ne porte pas la marque visible de l'équipe municipale, ce qui laisse la possibilité aux équipes futures de s'appuyer sur le document (ce qui est en train de se produire actuellement). Pour l'élaboration de ce plan, la diversification des canaux d'écoute, des réunions de quartiers à internet en passant par les coups de téléphone des promoteurs, a joué un rôle important pour impliquer la population le plus largement possible.

### Séance de clôture

Caroline Dumas, Secrétaire générale pour la Semaine de l'Amérique latine et des Caraïbes 2018, a salué la pertinence du sujet de l'inclusion sociale dans la ville durable, rejointe par Carlos Quenan, vice-président de l'Institut des Amériques, qui a proposé de prolonger le travail de réflexion et d'action sur la question au-delà du colloque. Paola Amadei a insisté sur l'importance de plusieurs éléments, comme l'ouverture d'opportunités économiques liées à la durabilité et l'inclusion sociale, mais aussi la question de la nécessaire confiance des citoyens dans les institutions pour bâtir de véritables politiques participatives, et, enfin, la reconnaissance des petites initiatives comme ciment pour construire des villes plus durables. L'Europe, en crise, a beaucoup à apprendre de l'expérience latino-américaine et caribéenne. Pour Ronan Dantec, sénateur de Loire-Atlantique et vice-président de la commission aménagement du territoire et développement durable au Sénat, il s'agit en particulier d'écrire un « narratif commun » autour du climat, de l'environnement et de l'inclusion, afin de créer une mobilisation citoyenne à la hauteur des enjeux. Ce dernier a enfin souligné que si, en matière de ville durable, le dialogue entre les dimensions environnementales et économiques avait connu des avancées, celui avec le « pilier » social était en revanche beaucoup moins avancé. En ce sens, le colloque a constitué une initiative très intéressante, à laquelle il convient de donner des suites.

\* \* \*

## Présentation des auteurs

### **Catherine Paquette**

*Coordinatrice scientifique du colloque, Chercheuse à l'IRD*

Docteur en Urbanisme et Aménagement de l'École nationale des Ponts et Chaussées, chargée de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) depuis 2001 et membre du Laboratoire Population Environnement Développement (LPED, IRD/Aix-Marseille Université) depuis 2013. Ses travaux de recherche portent sur les politiques urbaines dans les métropoles d'Amérique latine et en particulier au Mexique : revitalisation et redensification des centres villes, transport public et mobilité, planification urbaine et territoriale, politiques locales et nationales de l'habitat, rénovation des grands ensembles de logement social dégradé. Une partie importante de son activité consiste par ailleurs à réaliser des travaux d'expertise et de consultance (pour l'OCDE, Cités et Gouvernements Locaux Unis, l'AFD, la Banque interaméricaine de développement, des ministères et gouvernements locaux latino-américains).

### **João Whitaker**

*Professeur à la faculté d'architecture et d'urbanisme à l'Université de São Paulo*

Architecte et économiste, João Whitaker a fait une Maîtrise en sciences politiques et son Doctorat en Architecture et Urbanisme. Il reçoit, en 2017, un Doctorat *honoris causa* de l'Université Jean Monnet (Saint-Étienne). Professeur et Directeur de Recherche depuis 2000 à la Faculté d'Architecture et Urbanisme de l'Université de São Paulo, où il est aussi chercheur auprès du LabHab – Laboratoire sur le logement et les établissements humains. Depuis 2017, il est aussi Président du Collège Doctoral de cette faculté. Il a été Secrétaire au Logement de la Ville de São Paulo en 2016 (sous le mandat du maire Fernando Haddad).

### **Sarah Botton**

*Chercheuse à l'Agence française de Développement*

Sarah Botton, sociologue PhD, est chargée de recherche à l'Agence française de développement depuis 2015. Elle assure notamment la coordination des travaux portant sur la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles, principalement dans le domaine de l'eau. Au fil de son parcours, elle a étudié le fonctionnement du secteur sous plusieurs angles – accès au service dans les quartiers précaires, réformes et participation du secteur privé, petits opérateurs de l'eau – et dans plusieurs pays, notamment l'Argentine, la Bolivie, le Maroc, le Vietnam et le Cambodge. Elle a consacré sa thèse de doctorat à l'étude de la relation entre privatisation des services publics et pauvreté urbaine à Buenos Aires (2005, LATTS, Université Paris-Est) ; elle a ensuite mené des travaux de recherche auprès de différents acteurs : académiques, institutionnels, privés et associatifs (IRD, CNRS, ENPC, Engref, Unesco, AFD, Suez, EDF, Iddri, GRETE). Entrée à l'AFD en 2009, elle a d'abord conduit des programmes de

formation sur les services urbains (CEFEB, Marseille), avant de rejoindre l'équipe de la recherche.

**Patricia Urquieta**

*Chercheuse*

Chercheuse doctorante dans les Sciences du Développement (CIDES-UMSA), elle est coordinatrice du Master en Développement social et du projet de recherche *"Desigualdade frente al servicio urbano de agua en La Paz y El Alto"* (AFD/CIDES-UMSA). Elle s'intéresse aux thématiques d'inégalité urbaine, l'interface urbain-rural, la métropolisation, et les questions de ségrégations et de droit à la ville.

**Olivier Gilbert**

*Consultant ville durable et inclusive*

Olivier Gilbert a travaillé la plus grande partie de sa carrière dans la direction des services urbains d'eau, de propreté et d'énergie, en France et à l'international, et dans le développement de l'accès des populations et des territoires éloignés aux services essentiels. Il a ainsi occupé des postes de responsabilité opérationnelle de services urbains en région parisienne et au Maroc avant d'être nommé Directeur Développement Durable de Veolia pour l'Afrique, le Moyen-Orient et l'Inde, puis Délégué aux Innovations Sociales de Veolia, poste principalement consacré à la mise au point de services effectivement inclusifs. En 2014, il devient indépendant et crée RÉPONSE SOCIÉTALE, une activité de conseil et de montage de projets dans les domaines sociaux, environnementaux et territoriaux.

**Sonia Maria Dias**

*Chercheuse*

*Réseau Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)*

Sociologue de formation, elle se qualifie d'« ordurologue » et se spécialise dans la gestion des déchets solides. Sonia Maria Dias est active sur le terrain au Brésil depuis 1985, en mettant l'accent sur la promotion de l'intégration des aspects d'inclusion sociale dans la planification technique de la collecte et du recyclage des déchets. Sa thèse de doctorat portait sur le rôle de la participation dans la gestion des déchets solides au Brésil et le rôle des gouvernements locaux dans le renforcement des organisations de récupérateurs et récupératrices de matériaux dans la ville de Belo Horizonte. Elle est la spécialiste des déchets de WIEGO.

**Esaú Acosta**

*Architecte et urbaniste STUDIO SIC+VIC*

Architecte et Maître en projets architecturaux avancés (ETSAM, Madrid) et en Sociologie (UNED depuis 2012). Il est l'un des cofondateurs du studio [SIC]+[VIC], qui travaille sur l'architecture et le design urbain avec, pour maîtres-mots la résilience des villes, l'initiative citoyenne et la coproduction de la ville. Avec MARES MADRID (*Urban Innovative Actions*) il

développe un projet pour initier une transformation urbaine à partir de l'économie sociale. MARES cherche à promouvoir des initiatives productives pour produire de changements urbains impactant 5 secteurs : la mobilité, l'alimentation, le recyclage, l'énergie et la santé.

**Mauro Gil-Fournier**  
*Architecte et urbaniste*

Architecte par l'Ecole Technique Supérieur d'Architecture de Madrid (ETSAM). Il est également l'un des cofondateurs du studio [SIC]+[VIC], qui travaille sur l'architecture et le design urbain avec comme maître mots la résilience des villes, l'initiative citoyenne et la coproduction de la ville.

**Miguel Jaenicke**  
*Architecte et urbaniste*

Architecture par l'ETSAM et maître en planification et développement environnemental du territoire (UAM). Il est également l'un des cofondateurs du studio [SIC]+[VIC], qui travaille sur l'architecture et le design urbain avec comme maître mots la résilience des villes, l'initiative citoyenne et la coproduction de la ville. Il développe le projet CIVICS, un outil digital interactif cartographique qui met en avant les innovations sociales et citoyennes.

**Marcelo Arroyo**  
*Secrétaire municipal de la Planification du Développement de la ville de La Paz*

Secrétaire de Planification pour le Développement de la municipalité de La Paz, chercheur doctorant en Développement et Politiques Publiques par l'Université Mayor de San Andrés (Bolivie), il a occupé de nombreux postes d'élu et a donc plus de quinze ans d'expérience en matière de gestion publique. Il a été coordinateur des plans de développement et d'aménagement du territoire de La Paz et est coauteur de nombreux travaux de recherche en matière de planification urbaine, décentralisation et gestion municipale. Il est membre de la *Red de Urbanismo Internacional* et a participé comme expert dans divers séminaires sur les thématiques de planification urbaine aux niveaux national et international.

**Luis Miguel Camargo**  
*Chercheur*

Chercheur doctorant en études politiques (CESPRA-EHESS) et psychologue (Universidad del Valle/Université Paris Descartes). Il a travaillé pour des institutions universitaires (Universidad del Valle, Institut des Amériques), des organismes de coopération internationale et développement (IRD, AFD) et pour des ONG (en lien avec des mairies et des agences nationales). Ses domaines d'expertise sont la prise en charge psychosociale et clinique en situation de crise, risque et violence, la prévention des violences et du crime, et les transformations institutionnelles du secteur médical et de secours. Il a publié *Étude sur la prévention des violences en ville en Amérique Latine. Vers un positionnement opérationnel de l'AFD* (avec Gérard Martin,

AFD, 2018), « Secourir et guérir : voir autrement la violence dans les villes colombiennes ? Années 1980 et 1990 », revue *La Clé des Langues* (Lyon, ENS Lyon/DGESCO, 2017).

**Gérard Martin**  
**Chercheur**

Chercheur indépendant et consultant pour des agences telles que l'USAID, le BID, la Banque Mondiale, l'IRD et l'AFD. Ses domaines d'expertise sont les réformes du secteur de la sécurité, la prévention criminelle et la gouvernance de la sécurité. Titulaire d'un doctorat en études politiques de l'EHESS, il a notamment publié : *Muertos cercanos. ¿Cuál es la persona más cercana que le fue asesinada?*, avec Kateryne Atehortua (2015) ; *Neighbors, crime, politics and design. Medellín and other Colombian experiences*, avec Marijke Martin (2015) ; *Étude sur la prévention des violences en ville en Amérique Latine. Vers un positionnement opérationnel de l'AFD*, avec Luis Miguel Camargo (2018) ; *Las violencias en Antioquia. 1930-2014. Una línea de tiempo socio-política y comentada* (2015).

**Yann Françoise**  
**Responsable Climat-Énergies et Économie Circulaire de la ville de Paris**

Ingénieur en génie-urbain de formation et spécialiste des questions énergétiques et de lutte contre le changement climatique des grandes villes, il dirige le département énergie-climat et économie circulaire de la ville de Paris. À ce titre, depuis 2004, il a réalisé les bilans des émissions de gaz à effet de serre de la ville, piloté l'élaboration et la mise en œuvre des Plans Climat Air Énergie et Plan Économie Circulaire de Paris. Après 18 mois d'élaboration participative, son service vient de faire adopter le *Nouveau Plan Climat de Paris pour une neutralité carbone en 2050 et une ville juste, attractive et résiliente*. Il est membre du pôle de coordination nationale de méthode de bilan de gaz à effet de serre et du comité Base Carbone. Il représente la ville de Paris dans plusieurs réseaux internationaux, tels que le C40 et le Global Covenant, entre autres.