

Sachs, Céline (1990) *São Paulo. Politiques publiques et habitat populaire*. Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme (Coll. « Brasilia »), 267 p.

André Corten

Volume 35, Number 95, 1991

Partenariat et territoire

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/022193ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/022193ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (print)

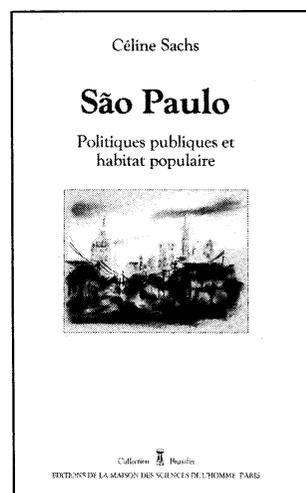
1708-8968 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Corten, A. (1991). Review of [Sachs, Céline (1990) *São Paulo. Politiques publiques et habitat populaire*. Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme (Coll. « Brasilia »), 267 p.] *Cahiers de géographie du Québec*, 35(95), 453–455.
<https://doi.org/10.7202/022193ar>

SACHS, Céline (1990) *São Paulo. Politiques publiques et habitat populaire*. Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme (Coll. «Brasilia»), 267 p.



Fondée en 1554 par les jésuites, la ville de São Paulo a toujours joué un rôle important dans l'histoire du Brésil. À la fin du XIX^e siècle, le café et l'immigration européenne impulsent à la ville une croissance vertigineuse et continue. En 1889, São Paulo comptait 50 000 habitants; un siècle plus tard, la ville dépasse les 15 millions. Sur moins d'un millièmè du territoire national, São Paulo produit 22,7 % du PIB et près de 42 % de la production industrielle du pays. C'est la ville des contrastes. La croissance économique et la modernisation vont de pair avec l'accumulation de la pauvreté. Le nombre de chômeurs et de sous-employés a franchi le million au creux de la récession de 1984; 55 % des ménages ont des revenus inférieurs ou égaux à cinq salaires minimums (soit environ 400 dollars) et 17 % vivent au-dessous du seuil de la pauvreté. Nominalemènt, la pauvreté est pourtant moindre que dans l'ensemblè du Brésil. On estime que 53 % de la population brésilienne vit au-dessous du seuil de la pauvreté.

Comment mener une politique publique d'habitat populaire dans une ville aussi riche que pas mal de métropoles des pays du Nord mais où les inégalités sont encore beaucoup plus criantes? Voilà l'objet de cette excellente thèse de doctorat écrite par une géographe et urbaniste et publiée aux Éditions de la Maison des sciences de l'homme. La réponse n'est pas très encourageante. Le résultat des diverses politiques menées jusqu'ici — et en particulier pendant le régime militaire qui avait pourtant de solides prétentions sur ce terrain, c'est une des originalités de ce travail de le montrer — sont plus que modestes. Les logements populaires financés par les pouvoirs publics représentent à peine 2,5 % du parc de logements existants dans la région métropolitaine qui a connu entre 1960 et 1985 un essor démographique spectaculaire en passant de 4,8 à 15,1 millions d'habitants.

Paradoxalement, ce fut sous deux régimes autoritaires — le premier gouvernement Vargas et celui des militaires de 1964 à 1985 — que la législation sociale a, selon l'auteure, le plus avancé au Brésil. Les politiques de logement constituaient une pièce maîtresse du régime militaire, période principalement couverte par cette étude. Il s'agissait à la fois de montrer que le nouveau régime

pouvait faire mieux que les populistes et de promouvoir l'accèsion à la propriété privée de logement en tant que moyen de transformer les propriétaires en «alliés de l'ordre».

Un obstacle majeur pourtant dont les militaires ne viendront pas à bout: la polarisation et l'exclusion sociale de la majorité. L'exclusion sociale se traduit à São Paulo et dans les communes de la région métropolitaine par une ségrégation spatiale très prononcée. Les pauvres sont rejetés à la périphérie, chaque fois plus lointaine et sous-équipée, alors que les riches habitent les quartiers centraux, tout en verticalité, bien dotés en infrastructure et en logements de qualité, voire de grand luxe. Toutes les études s'accordent pour distinguer trois zones: le centre, l'anneau intermédiaire et l'anneau périphérique.

La polarisation se manifeste au plan de la répartition des revenus, de l'accès inégal aux infrastructures mais surtout dans l'accès inégal au sol. En 1977, l'éventail observé des prix fonciers entre les différents quartiers allait de 1 à 70, sans tenir compte des prix extrêmes de l'Avenida Paulista par exemple. Il s'ensuit une utilisation tout à fait irrationnelle des sols et des infrastructures. Selon le Plan directeur, 41 % de l'aire urbanisée nette du *Município* de São Paulo est constituée par des vides urbains.

Dans les lotissements périphériques prédomine l'habitat autoconstruit, les *favelas*, les *cortiços* (rangée de logements exigus et dépourvus de tout confort, entassés dans une cour, construits pour être loués aux populations urbaines à bas revenus). Les *cortiços* apparaissent à São Paulo à la fin du XIX^e. Pendant plusieurs décennies, les *cortiços*, auxquels viennent s'ajouter par la suite des cités ouvrières, constituent la principale forme de logement populaire. L'autoconstruction constitue la forme dominante de production de logements populaires dans les lotissements périphériques. La fourchette d'estimation de l'autoconstruction périphérique va de 25 % à 80 % du total des logements existants. Quant aux *favelas*, ils n'apparaissent à São Paulo que dans les années 1970. En nombre absolu, la population des *favelas* reste relativement faible.

À São Paulo, comme partout ailleurs au Brésil, la question du logement a été dominée, de 1964 à 1985, par un acteur institutionnel fédéral: la Banque nationale de l'habitat (BNH). Celle-ci était l'organe central du Système de financement de l'habitat (SFH). Les ressources du SFH proviennent pour l'essentiel de deux sources: la première est constituée par une épargne obligatoire, équivalente à 8 % de la feuille de paye et déposée à la BNH par l'employeur sur un compte bloqué au nom du travailleur. Une deuxième composante du SFH est constituée par l'épargne volontaire, mobilisée par les caisses d'épargne et par les banques privées. Cette épargne volontaire est garantie par l'État et rémunérée par un taux d'intérêt réel variable, mais positif, de 6 % par an, net d'inflation. Les ressources provenant de l'épargne obligatoire étaient censées financer les logements sociaux. Dans la pratique, il en fut autrement. Alors que 90 % des ressources du SFH proviennent de l'épargne obligatoire, 30 % seulement sont consacrées aux prêts pour les logements dits sociaux.

À partir de 1975, une option réformiste apparaît suite à l'échec de la politique de construction de grands ensembles résidentiels qui ne profite pas aux milieux populaires. Le pouvoir a également à faire face au coût politique inacceptable de la destruction des quartiers spontanés. Se mettent en oeuvre des programmes d'urbanisation des *favelas* et de financement de l'autoconstruction. L'appel à la participation de la population concernée constitue un trait commun de tous les programmes de logement social se réclamant des options réformistes. C'est la vogue du *mutirão*. Il s'agit d'une transposition, dans la promotion publique et dans la gestion urbaine, d'une pratique rurale traditionnelle d'entraide, très répandue aussi parmi les bâtisseurs de la «ville illégale». Le terme de *mutirão* est maintenant élargi en comprenant l'autoconstruction «assistée» mais aussi l'ouverture de chantiers d'infrastructure dans les quartiers populaires. Les chômeurs y sont rémunérés à de très bas tarifs. D'où la polémique engagée. Pourquoi les populations des quartiers pauvres de la ville condamnées à l'exclusion sociale doivent-elles suppléer, par leur travail non rémunéré ou sous-payé, à la pénurie de ressources publiques, réparties d'une façon inéquitable au bénéfice des quartiers riches?

Quoi qu'il en soit, l'auteur attache beaucoup d'importance à cette forme de politique d'habitat populaire. L'originalité du modèle tient à la façon dont il organise l'articulation entre le secteur non marchand, le secteur marchand et le secteur public. Elle étudie deux cas où cette forme a été mise en oeuvre, pour conclure que ces projets se heurtent à de nombreux obstacles: difficultés des rapports entre les trois secteurs, subventions élevées et leur faible échelle qui les rend peu crédibles aux yeux de la population condamnée à l'exclusion sociale et à la ségrégation spatiale. Cela n'empêche pas l'auteur de considérer que c'est la solution à étudier pour l'avenir. La conclusion de l'ouvrage présente une extrapolation du coût de cette expérience dans un programme d'autoconstruction collective assistée de 350 000 logements sociaux. L'apport non rémunéré de la main-d'oeuvre correspondrait à 0,13 % du PIB, chiffre qu'il faut comparer à ceux de 0,27 à 0,64 % du PIB sous forme de subventions pour le même programme.

Céline Sachs connaît incontestablement bien son sujet. Elle est en même temps gênée d'une part par son exigüité et d'autre part par la limitation des données sur la ville même de São Paulo. La conclusion sous forme d'extrapolation d'une expérience qu'elle juge marginale est intéressante mais montre aussi que la politique publique d'habitat populaire n'offre que des bases réduites d'analyse en raison de sa faiblesse. Par ailleurs, près de la moitié du livre présente la question des politiques de logement pour l'ensemble du Brésil; on reste un peu sur sa faim pour ce qui concerne la ville de São Paulo.

André Corten
Département de science politique
Université du Québec à Montréal