

Brésil : "Minha casa, minha vida", avancée sociale ou bombe à retardement ?

mercredi 25 janvier 2017, par [Hervé THERY](#)

Citer cet article / To cite this version :

[Hervé THERY](#), **Brésil : "Minha casa, minha vida", avancée sociale ou bombe à retardement ?**, *Diploweb.com : la revue géopolitique*, 25 janvier 2017.

Hum... Vous semblez apprécier le DIPLOWEB.COM. Nous vous en remercions et vous invitons à participer à sa construction.

Le DIPLOWEB.COM est LE media géopolitique indépendant en accès gratuit, fondé en l'an 2000. Nous vous proposons de participer concrètement à cette réalisation francophone de qualité, lu dans 190 pays. Comment faire ? Nous vous invitons à verser un "pourboire" (tip) à votre convenance via le site <https://fr.tipeee.com/diploweb> . Vous pouvez aussi rédiger un chèque à l'ordre du DIPLOWEB.COM et l'adresser à Diploweb.com, Pierre Verluise, 1 avenue Lamartine, 94300, Vincennes, France. Ou bien encore faire un virement bancaire en demandant un RIB à l'adresse expertise.geopolitique@gmail.com.

Avec 5 000€ par mois, nous pouvons couvrir nos principaux frais de fonctionnement et dégager le temps nécessaire à nos principaux responsables pour qu'ils continuent à travailler sur le DIPLOWEB.COM.

Avec 8 000€ par mois, nous pouvons lancer de nouveaux projets (contenus, événements), voire l'optimisation de la maquette du site web du DIPLOWEB.COM.

Pourquoi le ravissement de devenir propriétaire d'une petite maison, dans le cadre du programme de logement social "Minha casa, minha vida" porté par l'ancien président Lula da Silva risque-t-il progressivement de se transformer en mécontentement, voire en bombe à retardement ? Une solide mise en perspective, avec 4 illustrations.

Lancé en 2009, au cours du second mandat de l'ancien président brésilien Luíz Inácio Lula da Silva, le programme de logement social "*Minha casa, minha vida*" (« Ma Maison, Ma Vie ») a été l'un des principaux fleurons des politiques gouvernementales de la présidente Dilma Rousseff. Si elle est menée à bien, la troisième phase du programme, lancée en mars 2016, porterait le total de maisons construites à 5,75 millions de maisons pour 23 millions de bénéficiaires.

Il n'est toutefois pas certain que le programme aille à son terme, car il a été remis en question après [la destitution de Dilma Rousseff](#) par les parlementaires brésiliens, le 31 août 2016. Au moment où il est menacé il est donc opportun d'essayer de faire le point sur ce programme qui a profondément changé le paysage de nombreuses villes brésiliennes en y créant d'immenses quartiers de maisons identiques, alignées au cordeau et très proches les unes des autres (figure 1).

Figure 1. Brésil : Lotissements du programme *Minha casa, minha vida*



1) Serra Talhada (PE), 2) Posse (GO), 3) Jí-Paraná (RO), 4) Santarém (PA), 5) São Carlos (SP), 6) Imperatriz (PA). Sources : Voir la note en bas de page [1]

Le programme et son évolution

La première étape du programme avait atteint, au moins sur le papier, son objectif de fournir entre 2009 et 2011 un million de maisons à la population ayant un revenu allant jusqu'à dix salaires minimums (environ 1 400 Euros). Selon le rapport de la Cour des comptes à la fin de 2010 des contrats avaient été signés pour la construction d'un peu plus d'un million de

logements, soit 100,4% de l'objectif du programme. Toutefois, sur ce total seulement 238 000 (23%) avaient été livrés.

Au cours des deux premières phases du programme de logements environ 240 milliards de Reais (68,6 milliards d'Euros) [2] ont été investis. Sur les deux millions de logements prévus pour 2014, 1,2 million étaient destinés aux familles gagnant jusqu'à 1 600 Reais par mois (457 Euros). Pour les familles dont le revenu était inférieur à 3 100 Reais (885 Euros), l'objectif était de construire 600 000 logements et 200 000 pour ceux qui gagnaient jusqu'à 5 000 Reais (1 428 Euros). En outre, le gouvernement a répondu à la demande des sociétés de BTP et a augmenté la valeur moyenne des logements pour la population à faible revenu, de 42 000 à 55 000 Reais (12 000 à 15 715 Euros).

En 2014, l'année où elle a été candidate à la réélection, la présidente Rousseff avait promis que la troisième phase du programme de logements livrerait trois millions de logements supplémentaires. En mars 2016, au milieu de la procédure de destitution lancée contre elle (et un jour après que le PMDB, son principal soutien en dehors du Parti des Travailleurs, ait rompu officiellement avec elle), a été lancée la troisième phase du programme, dont le but était de fournir deux millions de logements pour 2018 (et donc un total réduit d'un million). Selon le Ministère des Villes, la prévision du gouvernement était alors d'investir environ 210 milliards de Reais (60 milliards d'Euros) dans cette nouvelle étape.

Toujours en mars 2016, le gouvernement fédéral a lancé le portail du programme (<http://www.minhacasaminhavidagov.br/>) qui rassemble les informations sur le programme. Le 27 octobre 2016 il indiquait un total de 4 219 366 maisons déjà commandées, 294,5 milliards de Reais (80 milliards d'Euros) investis, 2 632 953 familles ayant reçu un logement (soit 10,5 millions de personnes relogées) et 1 586 413 sur le point d'obtenir leurs maisons.

Paysages urbains

Ce qui est frappant lorsque l'on visite les nouveaux quartiers, c'est l'uniformité des paysages produits, en raison de la normalisation des maisons. Elles ont toutes une superficie de 30 à 45 mètres carrés, généralement divisés en deux chambres, couloir, salon, salle de bains, cuisine et buanderie, un modèle qui se répète dans tous les ensembles du programme.

Figure 2. Brésil : Plan typique des maisons du programme *Minha casa, minha vida*



Source : <http://www.cantodasideias.com/plantas-de-casas-populares/>

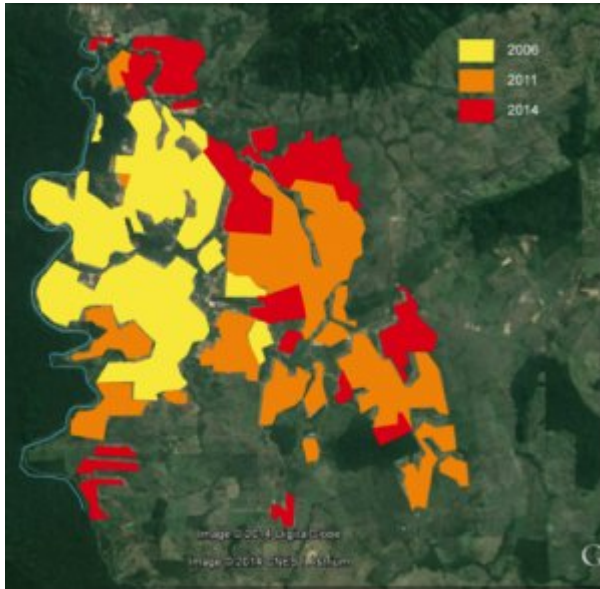
Dans les villes moyennes l'impact du programme est particulièrement fort parce que les quartiers auxquels il donne naissance deviennent souvent les plus grands de la ville. Par exemple, à Ponta Porã (Mato Grosso do Sul, 330 km de Campo Grande), le programme a livré en juillet 2016 plus d'un millier de logements, le plus grand ensemble de logements jamais construit dans l'État, et l'un des plus importants au Brésil. Les maisons, construites sur 250 mètres carrés de terrain, ont 41,6 m², 31 sont adaptées pour les personnes handicapées et 832 sont conçus pour les femmes.

En mars 2016, ont été livrés des maisons du programme à 976 familles de Sobral (Ceará, à 240 km de Fortaleza). Le même jour, 1 458 autres familles ont reçu un logement au cours de cérémonies simultanées dans quatre autres États : Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, São Paulo et Minas Gerais, au total 2 434 familles. À Sobral, les maisons font partie du quartier résidentiel « Fierté Tropicale » (*Orgulho Tropical*), trois modules qui, ensemble, comptent 3 368 maisons pour un investissement de 198,5 millions de Reais (56,7 millions d'Euros), dont 10,11 (2,9) de l'État du Ceará. Chaque maison est de 42,9 mètres carrés, divisés en salle de séjour, cuisine, deux chambres, salle de bains et buanderie.

À Parauapebas (dans le Pará, Amazonie) **le programme a contribué de manière significative à l'expansion de la zone urbaine**, qui a doublé entre 2006 et 2001, une croissance portée à la fois par l'effet du programme et par la situation financière favorable de

la municipal  , qui bénéficie des *royalties* provenant de l'exploitation des mines de fer de Caraj  s [3].

Figure 3. Brésil : La croissance urbaine de Parauapebas sous l'effet des nouveaux logements sociaux



Source : *Google Earth* et Hervé Théry

L'effet du programme est si fort qu'il est sensible même à la périphérie de certaines capitales d'  tats. Lorsque l'on voyage en avion les nouveaux quartiers sont clairement visibles dans le paysage, car ils sont généralement construits dans des zones jusque-là non urbanisées. Le remplacement du vert de la végétation par le rouge vif de la terre nue, et la géométrie rigide des alignements de centaines de maisons saute aux yeux des voyageurs.

Figure 4. Brésil : Vues aériennes de nouveaux quartiers du programme *Minha casa, minha vida*



Sources : Photos Manaus *Google Earth* , Cuiab  , Natal e S  o Luís Hervé Théry, 2015 et 2016.

Le cas de Fortaleza est exemplaire car le programme y compte 25 088 logements répartis sur 29 sites. La ville aura – si sa construction est menée à bien – le plus grand lotissement du pays, dans le quartier d'Ancuri. Plus de 1 700 familles y bénéficieront de la construction de la première étape du résidentiel Luiz Gonzaga, lancé en octobre 2015, il abritera 1 760 maisons et recevra des investissements de 130,6 millions Reais (37,3 millions d'Euros) de l'Union et de l'État. C'est également le premier ensemble, au Ceará, de la modalité dans laquelle des organisations non gouvernementales, comme des associations et des coopératives, présentent leurs demandes et sont responsables de la gestion du chantier. Dans ce cas, les familles, dont le revenu brut mensuel ne doit pas dépasser 1 600 Reais (457 Euros), paient pour leur logement, un maximum de 5% de leur revenu familial.

La demande de logements est si forte que l'attribution est faite par tirage au sort, après établissement des priorités pour certaines catégories de bénéficiaires. À Ancuri, le premier tirage au sort était réservé aux 88 068 familles inscrites jusqu'au 13 novembre 2014. Sur un total de 3 304 logements ont d'abord été tirés au sort 3% destinés uniquement aux familles comptant un ou des handicapés, et 3% pour les familles dont le chef ou le conjoint est âgé de plus de 60 ans. Les autres familles inscrites pourront être servies à d'autres tirages, le nombre de maisons attribuées variant en fonction du degré d'avancement des travaux.

Six **critères prioritaires** ont été retenus : les familles vivant dans les zones à risque ; celles qui sont dirigées par des femmes ; celles qui ont des membres âgés ou handicapés ; celles qui sont bénéficiaires de loyers sociaux ; les familles nombreuses (plus de trois personnes partageant la même chambre) ; et celles qui comptent des personnes atteintes de maladies chroniques graves. Une tranche de 75% des parts sera affectée aux familles qui répondent à cinq des six critères, les autres 25% à celles qui répondent à quatre critères. Pour chaque groupe, 30% de plus seront sélectionnés en liste supplémentaire.

Points forts et faiblesses du programme

Publié en 2015 par l'éditeur Letra Capital, le livre *Minha Casa... E a Minha Cidade ? (Ma maison... Et ma ville ?)* est considéré comme l'une des principales études sur le programme. Sa publication a été coordonnée par Caio Santo Amore, Lucia Zanin Shimbo et Maria Beatriz Cruz Rufino, professeurs d'architecture et d'urbanisme de l'USP (Université de São Paulo). C'est le résultat de la recherche du Réseau Villes et Logement, formé par des équipes de six universités publiques, une université privée et deux organisations non gouvernementales. Le travail évalue les projets de la première phase du programme dans six États. En se fondant sur ce livre et sur les chiffres du Ministère des Villes, de la Fondation Pinheiro João et de la Fiesp (Fédération des Industries de l'État de São Paulo), Wellington Ramalho met en évidence les aspects positifs et négatifs du programme :

Points forts

Taille et vitesse du programme

Lancé en 2009, le programme avait engagé la construction de 4,2 millions de logements au 30 avril, 2016, selon le ministère des Villes. Sur ce total, 2,7 millions de foyers ont été livrés, l'investissement total en sept ans approchant 300 milliards de Reais (86 milliards d'Euros). Ces chiffres font de ***Minha Casa, Minha Vida*** le plus grand programme de construction de

logements sociaux des trente dernières années, dépassant les résultats de la BNH (Banque nationale du logement), créée par la dictature militaire (1964-1985, qui avait financé 4,5 millions de logements en 22 ans d'existence.

Réduction du déficit en logements

Selon la Fondation João Pinheiro, [le Brésil](#) avait un déficit de près de 6 millions de logements en 2009. Dans son étude la plus récente sur le sujet, elle estimait que le déficit était de 5,8 millions de foyers en 2013. Autrement dit, la pénurie de logements a diminué de 3,3% en quatre ans, alors que dans la même période, la population a augmenté de 3,9%. Une étude de la Fiesp a également montré une diminution du déficit entre 2010 et 2014 et a souligné l'importance de *Minha Casa, Minha Vida* pour cette réduction. Les auteurs du livre indiquent cependant que le programme n'a pas été très efficace pour lutter contre le déficit parce que son offre ne répond pas toujours aux besoins de la population la plus pauvre, soit à cause soit de la localisation soit du prix des logements construits.

Accès à la propriété

L'un des principaux mérites du programme a été de résoudre un problème historiquement difficile pour les programmes de logements, donner l'accès à la propriété aux plus pauvres. La première tranche de financement, destinée aux plus pauvres, permet la participation des familles dont le revenu mensuel brut va jusqu'à 1 800 Reais (514 Euros), 90% de la valeur de la propriété pouvant être subventionnés, le montant restant à payer par le bénéficiaire pouvant être payé en 120 versements mensuels de jusqu'à 270 Reais (77 Euros), sans intérêts. Le financement du programme, géré par la *Caixa Economica Federal*, provient du FGTS, un ensemble de fonds prélevés sur les salaires du secteur privé dans le but de fournir une aide aux travailleurs lors de la cessation de la relation de travail ou dans des situations de maladies graves, et de financer des investissements dans le logement, l'assainissement et les infrastructures.

Faiblesses

Localisation des terrains

Ce sont les plus souvent la *Caixa Economica Federal* et les entreprises de BTP qui décident de l'emplacement des lotissements. Guidés par la logique financière, ils construisent sur **des terrains bon marché situés dans des quartiers périphériques et même dans des zones rurales, créant de véritables « fronts pionniers » de l'urbanisation**. Dans de nombreux cas, ils sont situés loin des lieux de travail et de services essentiels tels que l'éducation et la santé, et mal intégrés dans les systèmes de transport. Il en résulte de graves difficultés pour les résidents, qui doivent dépenser plus de temps et d'argent en transports, et pour les communes, qui doivent étendre la couverture de leurs services.

Normalisation de la construction

Minha Casa, Minha Vida répète certains défauts des grands ensembles construits du temps de la BNH, comme, la normalisation des logements. La valeur par défaut est une unité avec deux chambres, ce qui rend difficile l'accueil de grandes familles. Les chercheurs notent également que **les espaces publics sont très réduits** dans les projets de lotissements. « Les espaces non construits sont effectivement "ce qui reste", les espaces restant entre les blocs, pour le réseau routier et les stationnements, une option claire pour la voiture au détriment des espaces de socialisation », explique Maria Beatriz dans le livre.

La grande majorité des lotissements est uniquement destiné à un **usage résidentiel, sans espaces pour le commerce et les services**. Cela, selon le professeur à l'USP, « a fait émerger dans de nombreuses situations, un secteur tertiaire informel au voisinage des lotissements, ou même improvisé dans les logements eux-mêmes, afin d'offrir des produits de base aux résidents, ou comme source de revenus alternatifs ».

Difficultés financières pour les bénéficiaires

Les bénéficiaires à faibles revenus éprouvent des difficultés après l'accès à la propriété. Leur nouvelle vie leur apporte également de nouvelles dépenses, ceux qui viennent de quartiers informels doivent désormais payer pour l'eau et de l'électricité. Ils doivent aussi payer les charges de copropriété, parfois supérieures au montant des mensualités du prêt immobilier.

Selon les chercheurs, c'est la population provenant de zones de risque qui a le plus de mal à « supporter les coûts liés au logement formel et à la copropriété, elle est parfois stigmatisée par d'autres résidents des nouveaux ensembles ». Ces difficultés conduisent à l'abandon ou la vente de logements et compliquent la situation financière de la copropriété. L'analyse préliminaire des questionnaires a également révélé une fréquence plus élevée de ventes irrégulières parmi ces ménages les plus vulnérables.

Inscriptions sans transparence et action des trafiquants

Les chercheurs ont constaté qu'il est difficile de vérifier les registres de bénéficiaires du programme gérés par les mairies. Ces problèmes ont tendance à entraver la mise en œuvre du travail social et à faciliter l'action des trafiquants et des milices, qui ont pris le contrôle de plusieurs lotissements, dit le livre. Selon les chercheurs **cette prise de pouvoir des trafiquants et des milices a été facilitée par deux facteurs déjà cités la localisation périphérique des lotissements et de la vulnérabilité socio-économique des résidents.**

*

En conclusion on peut esquisser une comparaison qui a bien évidemment ses limites mais qui a le mérite de « parler » à un public français. D'une certaine façon le programme rappelle la construction massive de HLM dans les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Sur le moment cela avait paru être une bonne solution pour reloger des milliers de ménages après les destructions de la guerre, et les bénéficiaires de l'époque avaient été dans un premier temps enchantés d'accéder au confort moderne. Mais plusieurs décennies plus tard, ce qui était une solution est devenu un problème à mesure que la population occupant ces logements a changé et que les inconvénients liés à la qualité médiocre de la construction et à l'isolement de ces quartiers parus l'ont emporté sur les avantages. [Dans le cas brésilien](#) le ravisement des bénéficiaires du programme, qui deviennent enfin propriétaires d'une petite maison, risque de faire progressivement place au mécontentement devant l'impossibilité d'étendre un tant soit peu la maison et surtout à cause de la difficulté d'accès à ces quartiers. Dans ce cas le programme risque de devenir **une énorme bombe à retardement** dont hériteront les prochains gouvernements brésiliens.

Copyright Janvier 2017-Théry/Diploweb.

Bibliographie

- “Duarte irá construir mais 695 casas populares em Serra Talhada”, 31/01/2012,
<http://www1.duarteconstrucoes.com.br/cms/opencms/duarte2011/pt/noticias/arquivos/0031.html>.
- “Fortaleza terá maior projeto Minha Casa Minha Vida do país”, 9/10/2015,
<http://www.vermelho.org.br/noticia/271631-1>
- Filipe Matoso, “Governo lança terceira fase do programa Minha Casa, Minha Vida”,
30/03/2016,
<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/governo-lanca-terceira-fase-do-programa-minha-casa-minha-vida.html>
- Lucio Borges, “Minha Casa Minha Vida” entrega hoje maior conjunto habitacional de MS em Ponta Porã, 20 de julho de 2016,
<http://paginabrazil.com/minha-casa-minha-vida-entrega-hoje-maior-conjunto-habitacional-de-ponta-pora/>
- Marco Piva, “Minha Casa, Minha Vida em risco ? ”, 13/5/2016,
<http://www.revistaforum.com.br/2016/05/13/minha-casa-minha-vida-em-risco/>
- Murilo Viana, “Prefeitura prevê entrega de 10 mil casas em 2016”, 01/12/2015,
<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/negocios/prefeitura-preve-entrega-de-10-mil-casas-em-2016-1.1445034>
- Observatório das metrópoles, “Desafios para a política habitacional na 2ª etapa do programa minha-casa minha vida”, sem data,
http://observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1695%3Adesafios-para-a-politica-habitacional-2o-etapa-do-programa-minha-casa%20minhavid&catid=43%3Anoticias&Itemid=114&lang=pt
- Wellington Ramalho, “Minha Casa, Minha Vida deu certo ? Veja pontos positivos e negativos”, 19/06/2016,
<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/06/19/minha-casa-minha-vida-deu-certo-veja-pontos-positivos-e-negativos.htm>
- Wilame Januário, “Minha Casa, Minha Vida : Sobral recebe maior empreendimento do interior do Ceará”, 07/3/2016,
<http://www.ceara.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/15877-minha-casa-minha-vida-sobral-recebe-maior-empreendimento-do-interior-do-ceara>

P.-S.

CNRS-Creda. Professor visitante na Universidade de Sao Paulo (USP.)
Co-directeur de la revue Confins (<http://confins.revues.org/>). Auteur de nombreux ouvrages de référence dont "Le Brésil. Pays émergé", Paris, éd. Armand Colin, 2016.

Notes

- [1] 1) Serra Talhada (PE),

<http://www1.duarteconstrucoes.com.br/cms/opencms/duarte2011/pt/noticias/arquivos/0031.html> ;

2) Posse (GO),

<http://www.dinomarmiranda.com/2015/05/prefeitura-de-posse-go-vai-realizar-dia.html> ;

3) Jí-Paraná (RO), <http://www.portaljipa.com.br/?pg=noticias&i=MTY0MzU=> ;

4) Santarém (PA),

<http://www.brasil.gov.br/governo/2016/05/residencial-salvacao-transforma-vidas-em-santarem-no-para> ;

5) São Carlos (SP),

<https://wordpaulotamer.wordpress.com/2015/10/14/presidente-dilma-roussef-e-governador-geraldalckmin-parceiros-no-programa-minha-casa-minha-vida/> ;

6) Imperatriz (PA),

<http://g1.globo.com/ma/maranhao/bom-dia-mirante/videos/v/construcao-do-minha-casa-minha-vida-segue-atrasada-em-imperatriz-ma/4855899/>.

[2] Le cours du change Reais/Euros adopté tout au long de cet article est celui d'octobre 2016, 3,5/1.

[3] Sur ces trois cas les étapes de la croissance urbaine sont analysées grâce à l'option « images historiques » de Google Earth dans le billet « Paysages du programme Minha casa, minha vida » du carnet de recherche Braises, <https://braises.hypotheses.org/1121> .