

Working Paper 14

UN PLAN DIRECTEUR DU POINT
DE VUE DES FEMMES

Sonia Alves Calio

UN PLAN DIRECTEUR DU POINT DE VUE DES FEMMES

Sonia Alves Calió¹

Ce travail présente une proposition de "réforme urbaine du point de vue des femmes" présentée à la Mairie de Santo André (Etat de Sao Paulo, Brésil) au cours du processus d'élaboration de son Plan Directeur, dont l'approbation est prévue pour le premier semestre 1991. Géographe urbaine féministe et militante du mouvement de femmes, j'ai été procuré par le Conseil de la Femme de la Mairie pour coordonner ce travail d'élaboration des "directrices spécifiques aux femmes" qui seront incluses dans le Plan Directeur de la ville.

Santo André est un des municipes qui forment la région de l'ABC (initiales des municipes de Santo André, Sao Bernardo et Sao Caetano), une des régions le plus fortement industrialisées du Brésil. Il occupe une superficie de 179 km², dont 54% font partie de la zone de protection des sources et 46% sont considérés zone urbaine, sans aucune zone classée légalement zone rurale.

Son profil fortement industrialisé se met en place dès les années 30 - date du début de l'industrialisation du Brésil - et se renforce dans les années 60, quand le pays s'ouvre totalement au capital industriel étranger et accueille diverses entreprises multinationales du secteur automobile qui viennent s'implanter dans la région.

Santo André a actuellement 665.000 habitants. Ce chiffre comprend une forte population ouvrière et une classe moyenne relativement importante, composée essentiellement par des techniciens supérieurs, des petits patrons et des professions libérales. Cette base industrielle, marquée par la présence de secteurs métallurgique, chimique et textile répond pour l'emploi de 48,5% de la PEA (Population Economiquement Active).²

Atypique par rapport à la moyenne des villes brésiliennes, non seulement par ses caractéristiques économiques - intense industrialisation - mais aussi par sa vie politique - haut degré de participation populaire -, Santo André est doté d'indices sociaux qui permettent de classer la ville comme "économiquement et socialement privilégiée"³, même si ce "privilège" n'est pas exempt de fortes disparités et de problèmes sociaux.

En tout premier lieu apparaît une ségrégation au niveau de l'habitation qui délimite des questions nettement caractérisés par leur valeur ou par leur manque d'infrastructure. Ainsi, la classe moyenne se concentre dans des quartier proches du centre-ville et bien dotés en infrastructure et services, alors que le vaste ensemble de quartiers habités par les travailleurs spécialisés pâtissent du manque de services publics. Un troisième type, enfin, est constitué par les quartiers qui se sont formés plus récemment et qui sont pratiquement dépourvus d'infrastructure et de services.

Santo André, avec 7,5% de sa population habitant en favelas, vit les conséquences de la politique d'habitation du gouvernement fédéral brésilien: une politique centralisatrice, essentiellement tournée vers les grands travaux et les constructions destinées aux classes les plus favorisées, sans aucune forme d'aide à la construction populaire. Le problème de l'habitation prend des formes encore plus aiguës en raison des prix élevés des terrains, provoqué par la conjugaison de la rareté des zones disponibles et des infrastructures de bonne qualité à une législation urbaine élitiste qui limite la construction d'appartements de petite surface et de lotissements populaires. Les favelas tendent à se

1 Géographe urbaine féministe, cheurcheuse du PPU - Programme sur l'Urbanisation Brésilienne. Département de Géographie, Université de São Paulo.

2 Mairie de Santo André - Enquête/90. Département d'Information à la Planification. Déc. 90.

3 Par exemple, d'après le recensement de 1980, quand 72,9% des familles brésiliennes gagnaient moins de 5 Salaires Minimums (1 S.M. = US \$ 65), à Santo André ce chiffre tombe à 42,4%. Autres données: 97% de la population est desservie par le service des eaux; 90% par les égouts. le ramassage des ordures, l'éclairage public, les voies goudronnées, les lignes de bus, et les écoles primaires sont réparties sur presque tout l'ensemble de la ville. De plus 82% des ménages possèdent le téléphone, 87,2% un réfrigérateur, 91,9% la télévision et 41,3% une automobile. Ces chiffres sont supérieurs à la moyenne du pays.

"conseils" sur l'ensemble du pays. Comme ce sont des organismes en liaison directe avec la participation des partis à l'administration, très souvent lorsque ceux-ci quittent le pouvoir, ces conseils se transforment ou disparaissent.

En 1989, la Mairie de Santo André, administrée par le PT, crée son Conseil de la Femme. Pour éviter sa disparition ou modification de ses objectifs, lors d'un éventuel changement de pouvoir à l'occasion de nouvelles élections en 1992, le mouvement de femmes de Santo André a fait pression sur le Conseil Municipal afin que cet organisme soit reconnu officiellement par la Constitution Municipale, d'Avril 1990. Voici les termes de cette approbation:

*"Art. 278 - Est garantie l'existence, dans la structure administrative du pouvoir exécutif, d'un organisme destiné à élaborer, coordonner et contrôler, en collaboration avec tous les organismes de l'administration publique directe et indirecte, les politiques publiques qui garantissent la prise en compte des besoins spécifiques des femmes et combattent la discrimination, au sein même du pouvoir public municipal."*⁸

Les résultats obtenus par le travail de ce Conseil de la Femme⁹ sont significatifs. Avec, à sa tête, la féministe Ivette Garcia - ex-ouvrière, leader syndical du Syndicat de la Chimie de Santo André, et membre de la Commission Nationale des Femmes de la CUT - cet organisme essaie d'intégrer aux politiques publiques des revendications du mouvement des femmes. Ainsi, en novembre 1989, a été inauguré à Santo André le premier Commissariat de Défense de la Femme¹⁰, et la première Maison-Refuge pour femmes victimes de la violence, avec l'appui total du mouvement des femmes local.

En plus, comme le municipe est en train d'élaborer son Plan Directeur¹¹, ce Conseil nous a invité à coordonner, avec le mouvement des femmes local, un travail de "re-lecture de la ville au féminin", que devrait avoir comme résultat des "directrices" à être incluses dans le Plan Directeur de la ville.

POLITIQUE URBAINE DU POINT DE VUE DES FEMMES: penser la ville au féminin.

Penser la ville au féminin est, sans aucun doute, un nouvel exercice de réflexion pour l'ensemble du mouvement des femmes, qu'il soit institutionnalisé ou autonome. La présence majoritaire des femmes dans toutes les luttes pour l'amélioration des services urbains et la qualité de la vie légitime leur participation aux prises de décision. Car, comme utilisatrices de la ville et productrices d'une partie de sa richesse, elles ont beaucoup à apporter. Cette "re-lecture" de la vie urbaine est donc essentielle si l'on veut pouvoir parler d'égalité et de justice sociale.

Femmes et hommes vivent différemment les problèmes de la vie urbaine. Le rôle des femmes dans la famille et dans la reproduction de la force de travail leur confère une présence marquante, et presque obligatoire, dans les luttes sociales pour l'amélioration des services urbains et de la qualité de la vie. La crise des services urbains les affecte directement en augmentant, surtout, leur charge de travail et de responsabilités.

8 Chambre Municipal de Santo André - Loi organique du Municipe de Santo André. Santo André, p. 31, avril 1990.

9 Ce Conseil s'appelle "Assessoria dos Direitos da Mulher".

10 Ces Commissariats qui ne s'occupent que des violences contres les femmes, sont une revendication du mouvement des femmes au niveau national. Ils sont des "postes de police, avec seulement des fonctionnaires femmes qui, theoriquement, devraient être préparées a recevoir différemment les femmes (ce que n'est pas toujours le cas). Malgré les limitations qu'on peut supposer quand il s'agit d'un organisme de police, ces Commissariats, éparpillés partout dans le pays, sont un point de référence aux femmes victimes de violence. Le Commissariat de Santo André, dans son premier mois de fonctionnement, a reçu une moyenne de 10 femmes par jour.

11 La Nouvelle Constitution Brésilienne, approuvée en 1989, rend obligatoire l'élaboration de Plan Directeur pour tout municipe de plus de 20 000 habitants et met en place des mécanismes de participation directe des citoyens à la gestion de la vie urbaine. Pour Santo André, le Plan Directeur doit être soumis à approbation du Conseil Municipal avant le 5 avril 1991, date limite.

Condamnées à l'espace privé du foyer ou à son extension publique - le foyer étendu (le dispensaire, la pharmacie, l'hôpital, le magasin, le super-marché, le marché, la boulangerie, le shopping-center, l'école, le parc etc.) elles fragmentent leur temps en une lutte contre la montre sans trêve, dans la tentative de bien administrer l'inadministrable.

Si l'on prend en compte que - et ceci à un niveau mondial - la grande majorité des femmes n'a pas accès aux ressources productives (terre, capital, travail et technologie), et que, pour une même fonction elles perçoivent des salaires inférieurs aux hommes, présentant ainsi des niveaux de revenus inférieurs, on est en droit de parler d'inégalités des opportunités sociales offertes aux hommes et aux femmes.

Il devient difficile de parler de l'usage démocratique de la ville" ou de "droit à la ville", si l'on ne met pas en place des politiques qui fassent participer la moitié de la population au développement social. Pour les femmes, le discours de "plein exercice de la démocratie" n'aura d'application réelle dans leur vie que s'il signifie la prise en compte de questions comme: la discrimination dans le travail, l'éducation différenciée, la violence, la santé, les droits reproductifs, l'accès à l'éducation, la formation professionnelle, l'habitation, les loisirs etc.

Ce n'est qu'ainsi, en apportant la dimension féminine au discours de la planification et à la pratique des politiques publiques, que l'on pourra se démarquer d'une "politique traditionnelle", caractérisée par l'exclusion des pauvres et par la discrimination sexuelle. Ce n'est qu'alors que l'on pourra donner sa véritable signification et sa véritable dimension au concept de "citoyenneté et démocratie".

Et lorsqu'on parle de politiques publiques en faveur des femmes, il n'est pas seulement question des problèmes urbains qu'elles affrontent dans leur quotidien, mais aussi de propositions de diminution de charges domestiques, qui contribuent à rompre l'étroitesse de l'espace privé du foyer.

Parmi la stratégie des politiques publiques des administrations actuelles progressistes au Brésil, l'espace accordé aux interventions concernant la situation des femmes est encore très restreint. Et comme la crise économique qui sévit actuellement les atteint très directement, il faut chercher à développer et à formuler des politiques qui permettent leur inclusion comme groupe prioritaire dans la lutte contre la pauvreté et dans la lutte pour le droit à la citoyenneté.

L'EXPERIENCE PROPEMENT DITE

La première tâche ardue - et qui commence à porter ses fruits - est la constitution d'une Banque de Données sur la femme dans le municiple. Proposer des politiques publiques sans l'appui de statistiques générales est absolument impossible. Par exemple, comment justifier des politiques de financement de l'habitation spécifiquement destinées aux femmes sans un registre réel de leur situation, situation de famille, de revenu et d'habitation? Comment proposer que les femmes pauvres, chefs de famille nombreuse - une réalité qui peut être perçue à l'oeil nu, mais qui n'est pas encore mesurée statistiquement - aient une priorité de financement?

Parallèlement, nous avons élaboré les "directrices" pour le nouveau Plan Directeur à partir des questions soulevées par le mouvement des femmes local, au cours d'une série de réunions qui ont été organisées par le Conseil de la Femme. A ces réunions ont participé des groupes de femmes liés à l'Eglise (clubs de mères, pastorale de la mère marginalisée, groupes de formation professionnelle), des groupes du mouvement autonome (associations de femmes au foyer, groupes-femmes), ainsi que des commissions femmes des syndicats et partis. Avec l'appui d'une bande vidéo sur la ville de Santo André réalisée par la mairie et d'une exposition de l'ADM sur la femme dans le municiple, ces réunions se sont déroulées, initialement, dans un climat de timide participation.

Une expérience difficile et unique: jamais, au Brésil, le mouvement des femmes n'avait participé à la discussion de la gestion et réorganisation démocratique de l'espace urbain. De nombreuses résistances au "nouveau thème", ainsi que la peur d'une récupération de la part de la Mairie. Au fil des réunions, le climat de timidité voire de crainte s'est peu à peu transformé en un climat de décontraction et de spontanéité qui a beaucoup contribué à permettre de tracer les "directrices" pour le Plan Directeur, communiquées au conseil municipal et que nous présentons ici.

Il est intéressant de noter tout d'abord que pour la grande majorité des femmes présentes, l'urbanisme en question relevait de trois préoccupations très concrètes: l'habitation, les équipements collectifs et la sécurité. Discuter la ville et le Plan Directeur passait obligatoirement par le traitement de ces problèmes urbains, et cela seulement pourrait assurer une amélioration de la qualité de la vie dans la ville.

En dehors de ces trois points principaux, d'autres questions furent soulevées et discutées:

- La nécessité d'augmenter l'efficacité de la ville, c'est-à-dire permettre que ce qu'elle offre soit distribué de façon plus égalitaire et puisse ainsi satisfaire un plus grand nombre de personnes.

- La nécessité de créer de nouveaux débouchés pour l'emploi et de création de formes de revenus pour les femmes.

- Enfin, en dernier, la question du droit à la citoyenneté. La proposition de la Mairie de décentraliser la ville fut très bien acceptée: que les problèmes de chaque quartier soient décidés au niveau du quartier avec la participation de la population, laissant aux organismes centraux de la Mairie le soin des problèmes d'ordre général. Que la vie des quartiers soit revalorisée, afin qu'ils puissent retrouver une dynamique perdue, cet "air de province", fut un souhait unanime: trottoirs élargis, fin de la dictature de l'automobile, plus d'espaces de loisirs pour les enfants et les personnes âgées, plus d'espaces tranquilles.

LES DIRECTRICES PROPOSÉES PAR LES FEMMES

Au niveau Habitation

Il est fréquent au Brésil lorsqu'on aborde la question de l'habitation de la traiter sous sa forme quantitative, de parler de déficit entre l'offre et la demande, de l'interpréter comme une marchandise. Pour les femmes, le problème de l'habitation est lié à la question globale des inégalités sociales (accès à l'emploi, à la santé, à l'éducation) et à la qualité de la vie. En d'autres termes, le problème de l'habitation n'est pas seulement un "manque de toits" mais il est aussi le problème de la distribution des services et des équipements collectifs. L'idée de l'habitation vient aussi toujours accompagnée, en parallèle, de celle de la "qualité de la vie". Comme les femmes se trouvent dans les couches les plus pauvres de la population - ce qu'il est convenu d'appeler la "féminisation de la pauvreté" - faisant partie du marché du travail le moins qualifié, de plus bas salaires, ou même du marché informel, l'accès à l'habitation leur en est d'autant plus difficile. On les retrouve représentées en poids dans les favelas, les taudis et les habitations précaires. Si nous ajoutons à cela le fait que - ceci n'étant qu'une observation qui demande à être quantifiée - le nombre des femmes pauvres chefs de famille augmente, la situation ne fait que s'aggraver.

Ajoutons à cela que, si les conditions précaires d'habitation rend la vie de tous difficile, elles touchent particulièrement les femmes qui sont - qu'il y ait ou pas conditions précaires, que le confort soit modeste ou idéal - les responsables de leur administration. Habiter dans de mauvaises conditions signifie parcourir de longues distances pour

aller chercher de l'eau, jeter les ordures, emmener les enfants à l'école ou chez le médecin, des longues distances pour prendre le bus pour aller au travail etc. Cela signifie aussi des maisons infestées de rats, de cafards, d'insectes de toutes sortes, le manque d'eau potable et la propagation des maladies qui, quand elles se déclarent, sont à la charge des femmes.

*** Il est urgent d'établir une "politique orientée spécifiquement vers la question de "la femme et l'habitation", aussi bien pour un meilleur éclaircissement de la question que pour l'élaboration de propositions concrètes. Par exemple, il est fréquent dans les politiques d'habitation que la distribution des terrains se fasse sur la base de critères qui concernent plus la force de travail masculine que la force de travail féminine, comme l'exigence, pour tout financement, d'un bulletin de salaire, parfois même d'un montant supérieur à la moyenne des salaires féminins. Ainsi les femmes qui travaillent dans l'économie informelle ont du mal à prouver leurs revenus et sont maintenues à l'écart des prêts. De plus il est bien connu que les organismes de prêt, en général, n'accordent que peu de crédit aux femmes, qu'ils considèrent un "facteur de haut risque".

*** Elaboration de programmes d'habitation "spécifiquement destinés aux femmes" (mères- chefs de famille nombreuse) ou qui offrent, sous certaines conditions, des priorités aux femmes.

*** Elaboration des projets d'habitation "spécifiquement destinés aux femmes", qui n'existent pas au Brésil. Ces projets auront de grandes chances d'obtenir le soutien financier d'organismes internationaux s'ils sont élaborés sous la forme de "coopératives d'habitation": achat collectif du terrain, organisation de la coopérative avec un règlement interne garantissant aux femmes l'administration et le titre de propriété, projet architectural monté en accord avec les besoins des usagères (femmes qui travaillent à leur compte, dans le secteur informel, etc), constructions de surfaces collectivisées, autres que les aires de loisirs (blanchisserie et, si possible, restaurant ou cuisine collective).

*** Présence effective des femmes au niveau de la prise de décision dans les Programmes d'habitation (ce n'est qu'ainsi que les techniciens pourront comprendre la différence entre "maison" et "foyer", prenant en compte les besoins des femmes, des enfants, des personnes âgées, des malades - toujours laissés-pour-compte en matière de planification).

*** Garantie de la représentation des femmes (par l'intermédiaire de leurs diverses associations représentatives) dans les Programmes d'Habitation de la Mairie.

*** Facilité d'accès au prêts, prêts à l'acquisition du logement mais aussi prêts à l'amélioration des conditions du logement.

*** Garantie de la participation effective des femmes aux Projets d'auto-construction, aussi bien du point de vue du "temps disponible" que de leur formation aux techniques de construction.

*** Création de mécanismes pour stimuler la production d'habitations populaires pour la population de faible revenu par le secteur privé.

Au niveau des Équipements Collectifs

*** Meilleure distribution des services (crèches, écoles, dispensaires, aires de loisir etc) afin de corriger la distribution actuelle: certains quartiers sont dotés abondamment d'équipements collectifs alors que d'autres en sont pratiquement dépourvus.

*** Installation des équipements collectifs près des lieux d'habitation, afin de permettre une meilleure gestion de la vie quotidienne. La distance des équipements collectifs par rapport au lieu de résidence est un facteur d'augmentation des dépenses et de complication de la vie quotidienne.

*** Intervention dans la "gestion de la vie quotidienne" afin de socialiser le travail domestique, en allégeant la lourde charge des tâches ménagères, permettant aux femmes de sortir de l'espace privé et de participer plus intensément à la vie publique.

*** Aide aux projets de "création de source de revenus et d'équipement collectifs" dirigés aux (et par) les femmes, afin de stimuler le commerce "maison" de biens ou de services. Par exemple, coopératives pour l'écoulement de produits artisanaux divers: marchés et foires spécifiques (art, artisanat, alimentation, vêtement, jardinage, papeterie, mercerie, etc.) ou même petits commerces de biens et de services.

Au niveau de la Sécurité

La question de la sécurité a été présente dans toutes les réunions. Sécurité des enfants dans les rues, sécurité des piétons, des personnes âgés, et surtout la peur du viol. Comme l'administration actuelle, s'attaque au problème: installation des Commissariats de Femmes et Maison Refuge qui étaient une revendication des mouvements de femmes depuis plus de trois ans - les directrices sur la sécurité n'abordent pas que l'ensemble du problème de la sécurité publique de la ville. La seule revendication plus spécifique aux femmes concerne l'horaire d'ouverture des Commissariat des Femmes qui, jusqu'à aujourd'hui ne fonctionne qu'aux horaires de travail et du lundi au vendredi.

*** Lourde punition fiscale pour les terrains vagues abandonnés; exigece dans le cahier des charges que les constructions aient leur façade sur la rue; meilleur éclairage public (élagage régulier des arbres qui assombrissent les rues); installation d'unité de police en points considérés "dangereux" (unanimité pour la défense de la présence ostensible de la police); plan d'éclairage particulier pour les lieux considérés "dangereux" (surtout auprès des gares).

*** Comme le manque de sécurité est toujours assimilé à l'espace vide, "sombre", "où il ne se passe rien", donner un nouvel essor à la vie de quartier, y permettant la multiplicité des fonctions (habitation, culture, loisir, commerce etc.) fut la grande réponse apportée au problème. Refus des quartiers exclusivement résidentiels, isolés et complètement déserts la nuit.¹²

¹² Et finalement, c'est sous cette forme, que fut comprise "cette fameuse importance de modifier la division en zones de la ville" dont il se parlait tant dans ces réunions.

QUELQUES PROPOSITIONS CONCRETES D'EQUIPEMENTS SOCIAUX

Comme on a déjà dit, l'objectif des réunions était l'élaboration des "directrices". Mais, comme les discussions ont soulevés quelques propositions concrètes, surtout par rapport aux équipements collectifs, nous avons trouvé important de les citer ici.

* Blanchisseries collectives: cela ne signifie pas création d'un service public supplémentaire. Au contraire, grâce à des aides municipales, aide fiscale, prêts à l'achat d'équipement, orientation technique, etc. il pourrait se multiplier (toujours dans le but "de la création de sources de revenu" pour les femmes).

* Restaurants et/ou cuisines collectives: dans le même sens que la proposition des blanchisserie collectives.

* Langeries et lieux d'allaitement dans les espaces publics de loisirs (jardins, clubs, parcs, centres commerciaux).

* Equipements de jeux qui soient pensés réellement pour les enfants, respectant les conditions climatiques du pays et offrant des conditions de sécurité. Ainsi les jouets en fer qui deviennent intouchables sous le soleil, ou certains bois qui produisent facilement des échardes, susceptibles de blesser les enfants devraient être bannis; sans compter les jeux qui ne font appel à aucune créativité et qui sont "toujours les mêmes". De plus la plupart des accessoires de mobilier urbain (lavabos, sanitaires, fontaines), ne sont pas adaptés à la taille des enfants.

* Aires de récréation dans les parcs et jardins publics qui permettent une meilleure "visibilité" pour ceux qui accompagnent les enfants. Il est rare de trouver des parcs qui possèdent des lieux stratégiques pour observer les mouvements des enfants et qui dispensent de "courir derrière eux tout le temps". Si l'on pense que la famille brésilienne a au moins deux enfants, on peut imaginer, en l'absence "de sécurité et de visibilité" quel "loisir" peut représenter une promenade au parc avec les enfants.

* Eclairage des parcs et jardins, permettant ainsi que certaines parties puissent être utilisées le soir, soit certains jours de la semaines, soit à l'occasion de fêtes communautaires, soit à l'époque des fortes chaleurs, soit pour certaines activités sportives etc. L'éclairage est la condition essentielle du sentiment de sécurité. Et l'utilisation nocturne de ces espaces peut renverser cette représentation "sombre et inquiétante" qu'ils offrent aux femmes.

CONCLUSION

L'urbain est divisé en public et privé. De cet urbain divisé, il ne reste à la femme que sa propre maison, qu'elle transpose symboliquement dans sa vision de la ville réelle. Isolée chez elle, par le travail domestique ou chergée par la double journée de travail, elle limite ses relations avec la vie publique de la ville. Elle voit l'urbain de sa fenêtre, de son balcon. C'est là sa ville réelle. Aussi quand elle parle de ville idéale parle-t-elle d'un monde public à l'image du monde privé. Une ville non-sexiste, intime, sûre, non-agressive, connue. Une recherche de l'unité perdue?