



« PROGRAMME DES ZONES URBAINES CRITIQUES À COVA DA MOURA »

Amadora, Portugal

Période de mise en œuvre : 2006 (mis en place) | Étude de cas rédigée en 2010

En avril 2008, l'Espace économique européen (EEE) a alloué un financement de 3,8 millions d'euros à un projet complexe de près de 100 millions d'euros destiné à lutter contre l'exclusion sociale et à encourager le changement social dans les zones urbaines défavorisées du Portugal. Un accord de financement à hauteur de 3,2 millions d'euros pour un projet au sein du quartier de Cova da Moura a été signé le 2 avril 2008 à Lisbonne. Le projet fait partie du programme des Zones Urbaines Critiques (ZUC), un investissement en matière de rénovation urbaine au Portugal de près de 100 millions d'euros, concernant également les zones de Vale da Amoreira et de Lagarteiro dans la région métropolitaine de Porto. L'Institut National du Logement du Portugal gère le programme des ZUC et le mécanisme financier qui soutient les partenaires du projet. Améliorer les conditions de vie dans la zone urbaine détériorée de Cova da Moura, comprenant près de 7 000 personnes sur 16 hectares, implique une coopération interministérielle, une participation citoyenne et la participation des autorités locales.



L'**Observatoire villes inclusives** a été lancé en 2008 par la Commission inclusion sociale, démocratie participative et droits humains dans le but de créer un espace d'analyse et de réflexion sur les politiques locales d'inclusion sociale. L'initiative a été développée avec le soutien scientifique du professeur Yves Cabannes (University College London) et du Centre d'études sociales (CES) de l'université de Coimbra. À l'heure actuelle, l'Observatoire contient plus de soixante études de cas développées principalement entre 2008 et 2010. Bien que nombre de ces études fassent référence à des politiques déjà finalisées, elles ont encore beaucoup à offrir : de la capitalisation des connaissances acquises par d'autres gouvernements locaux à la découverte de moyens alternatifs pour relever les défis locaux sur l'inclusion sociale.

Contexte

Contexte général

Au Portugal, l'existence de zones urbaines défavorisées est directement liée au processus de décolonisation ayant eu lieu pendant la décennie des années 1970, lorsque plus d'un million de *retornados* (rapatriés portugais) ont immigré au Portugal en provenance des anciennes colonies africaines. Cette importante vague de nouveaux habitants, combinée au vide juridique laissé par la révolution de 1974, a donné lieu au développement de bidonvilles caractérisés par des conflits liés à la propriété du foncier et par l'absence de planification urbaine. L'immigration ultérieure issue de l'ancienne colonie portugaise du Cap Vert et d'autres pays a donné aux quartiers une composante multiculturelle, un atout que le programme des Zones Urbaines Critiques (ZUC) a inscrit dans ses efforts de construction de la communauté.

Contexte gouvernemental et décentralisation

Les municipalités du Portugal ont des compétences spécifiques en matière d'urbanisme et de logement. Les Plans municipaux (*Planos Municipais d'Ordenamento do Território*, PMOT) définissent les politiques locales de gestion territoriale conformément aux recommandations ministérielles. Ces plans municipaux comprennent des sous-plans concernant :

- Le Plan directeur municipal (*Plano Diretor Municipal*, PDM) établissant le modèle général de la structure spatiale de la municipalité;
- Le Plan d'urbanisation (*Plano de Urbanização*, PU) définissant l'aménagement spatial de zones urbaines spécifiques qui requièrent une intervention planifiée intégrale ;
- Le Plan détaillé (*Plano de Pormenor*, PP) créant des actions d'aménagement spatial détaillées dans certaines zones municipales. Ce plan sert de base aux travaux d'infrastructures, architecturaux et extérieurs.

Le 30 décembre 1993, le conseil municipal a approuvé le PDM d'Amadora, ratifié par le biais de la *Resolução de Conselho de Ministros* n° 44/94, du 22 juin 1994.

Logement

La municipalité d'Amadora estime que le logement est une question politique de la plus haute importance. C'est pourquoi, il promeut des mesures *d'incitation* pour la rénovation urbaine telles que les exemptions fiscales (de la valeur de la TVA et de l'impôt municipal sur le foncier), des programmes d'aide aux travaux privés et un crédit-bail (*regime de arrendamento*) pour les personnes qui mènent des travaux de requalification ou de conservation.

Conformément à la Constitution de la République portugaise de 1976 (dont la septième révision date de 2005), l'organisation démocratique du pouvoir politique du pays au niveau local réside dans les *autoridades locales* ou *autarquias* (art. 235). Celles-ci gèrent leurs propriétés et leurs finances (art. 238), leur personnel (art. 243), et peuvent convoquer un référendum sur des sujets qui dépendent de leur compétence (art. 240). La base de la structure administrative portugaise est constituée de 308 municipalités, sous-divisées en 4 260 paroisses (*freguesias*), qui sont des organes administratifs politiques décentralisés issus des anciennes divisions territoriales des paroisses ecclésiastiques.

Les organes élus, représentants les paroisses et les municipalités, sont le conseil exécutif (l'organe de prise de décision élu au suffrage universel direct et dont la composition numérique

dépend du nombre d'électeurs recensés dans le territoire correspondant) et le conseil de paroisse ou le conseil municipal (l'organe législatif collégial). Les deux organes incluent des membres élus par les partis de l'opposition, un héritage qui complique la tâche de l'exécutif. Cette situation s'explique par le contexte postrévolutionnaire dans lequel cette norme a été conçue : son objectif était de valoriser toutes les forces vives de la société. Un maire (*Presidente*), le citoyen à la tête du parti ayant reçu le plus de voix, coordonne toujours l'organe exécutif à la fois dans la municipalité et dans les districts infra-municipaux. Les élections des organes exécutifs et législatifs sont séparées bien que simultanées, sauf dans le cas d'élections partielles, c'est-à-dire quand l'un des deux organes (comme à Lisbonne en 2006) doit terminer son mandat pour des raisons politiques ou judiciaires. Au sein de l'assemblée municipale seule une partie des membres est élue directement. Ce nombre doit dépasser celui des présidents des conseils de paroisse, qui en font aussi partie en tant que « membres de droit ». Le mandat des organes municipaux dure quatre ans. Depuis 2005, le mandat des présidents des organes exécutifs des autorités locales ne peut être renouvelé pour plus de trois mandats consécutifs.

Au Portugal, les divisions administratives de l'échelon supérieur aux municipalités incluent les 18 districts du Portugal continental et la création d'unités territoriales composées de municipalités : les Communautés urbaines (ComUrb), les Grandes Aires Métropolitaines (GAM) et les Communautés intermunicipales (Cominter).

Contexte de la ville

La zone étudiée dans ce rapport s'appelle Cova da Moura et appartient à la municipalité d'Amadora, qui est située dans le district de Lisbonne et qui est sous-divisée en onze quartiers ou *freguesias*. Cova da Moura est un quartier bâti sans plan qui a été construit de façon illégale dans les années 1980. Sur le plan administratif, il appartient à deux arrondissements : Buraca et Damaia. Pendant très longtemps, la ville a été gouvernée par le Parti socialiste, avec une majorité d'électeurs capverdiens, étant donné que la loi 50/1996 a octroyé le droit de vote aux immigrés.

Niveau de gouvernement de mise en œuvre de la politique : municipal

Contexte social

Cova da Moura est la zone la plus stigmatisée de la région de Lisbonne. Il s'agit d'un quartier informel qui compte environ 6 000 – 7 000 habitantsⁱ (chiffre approximatif), dont 70% sont originaires du Cap Vert. Le quartier se caractérise par un faible taux de scolarisation, un taux élevé de chômage et la grande jeunesse de sa population - plus de la moitié des résidents ont moins de 30 ans (22 % de la population a moins de 14 ans et 45 % a moins de 24 ans) – ainsi qu'un pourcentage élevé de mères adolescentes. Les bâtiments sont délabrés, les infrastructures sont pauvres et le trafic de stupéfiants est visible dans les espaces publics.

Description complète – Présentation de la politique

Le programme des ZUC est un plan de responsabilisation sociale et de régénération urbaine qui vise les quartiers enclavés physiquement et les zones urbaines des régions métropolitaines de Lisbonne et de Porto. Il est administré par l'Institut national portugais du Logement et de la Réhabilitation urbaine (IHRU). La contribution de 8,79 millions d'euros de financement de l'Espace Économique Européen se concentre dans les quartiers de [Cova da Moura](#) et Vale da Moreira, à Lisbonne, et dans le quartier de Lagarteiro, à Porto, zones multiculturelles pénalisées par une forte concentration de groupes défavorisés et par le manque d'opportunités. L'exemple de Cova da Moura est le plus significatif dans le cadre de cette politique.

Le programme ZUC est innovant du fait qu'il suit une approche holistique qui prend en compte à la fois les questions sociales, économiques et environnementales. Reconnaissant que la culture, l'emploi, la sécurité et la santé contribuent à la durabilité, à la croissance et à la cohésion sociale de la zone, le programme ZUC encourage la création de liens communautaires pour parvenir au développement de la communauté en encourageant l'esprit d'entreprise et l'esprit associatif.

Antécédents / origines

Cova da Moura n'a pas été choisi en raison du fait qu'il s'agissait de l'un des quartiers les plus stigmatisés, mais car il était le seul quartier des ZUC ayant une représentation locale dans la structure de gestion. Le quartier se caractérise par un large éventail d'organisations locales qui répondent à différents intérêts et activités. Le quartier était déjà bien organisé et suffisamment motivé pour participer à ce programme.

Objectifs de la politique

Le programme a pour buts principaux de : (1) contribuer au développement social, économique, éducatif et culturel des quartiers défavorisés et (2) de développer un cadre organisationnel et méthodologique au sein d'un processus d'apprentissage national.

Chronologie de la mise en œuvre de la politique

Le programme ZUC est un projet coordonné par le Secrétariat d'État pour la Planification urbaine et territoriale (*Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e Cidades*) comme instrument de la politique urbaine. Il a pour but de développer des solutions pour les territoires urbains vulnérables par le biais d'interventions socio-spatiales intégrées mises en œuvre de façon expérimentale à Cova da Moura (Amadora), à Lagarteiro (Porto) et à Vale da Amoreira (Moita).

Le programme a été créé par la [Resolução do Conselho de Ministros nº 1.43/2005, du 2 août 2005, publiée au DR \(Journal officiel\), I Série – B, le 7 septembre 2005](#). L'initiative connue sous le nom d'*Iniciativa Bairros Críticos* (Initiative des Quartiers critiques), a été conçue au départ pour une durée de deux ans, mais elle a été prolongée jusqu'en 2013 grâce à la [Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/2007 du 31 décembre 2007](#).

Le programme adopte un système de gouvernement basé sur des accords institutionnels et locaux auxquels participent onze ministères (de la Présidence, de l'Environnement, du Territoire, du Développement régional, du Travail, de la Sécurité sociale, de l'Administration interne, de la Santé, de l'Éducation, de la Culture et de la Justice) et plus de 90 entités publiques et organisations et associations locales, selon un modèle de gestion innovant.

Agents concernés, bénéficiaires et processus participatifs

Agents impliqués

Le gouvernement du Portugal, le conseil municipal d'Amadora, les associations locales et le quartier tout entier, sont impliqués dans la mise en œuvre de cette politique. Sept ministères participent à la planification et à la mise en œuvre du projet. Les exécutifs municipaux sont aussi essentiels puisqu'ils sont mandatés pour financer presque la moitié des investissements du programme, notamment ceux qui sont liés à la rénovation du territoire et des infrastructures. Des problèmes survenus pour parvenir à un accord concernant les questions financières entre gouvernement national et local ont entraîné des retards dans le programme.

Les résident-e-s des quartiers participent activement à la planification et à la gestion du programme. Les représentants des résident-e-s n'ont pas toujours une relation aisée avec l'exécutif municipal, comme le prouve l'exemple de Cova da Moura (Amadora). Dans un partenariat politico-organisationnel complexe, l'organe coordinateur, le IHRU, pilote le programme. Il préside chacun des comités locaux des ZUC et recrute les chefs de projet locaux. En outre, assurer la représentation des résidents au sein du comité exécutif implique des défis liés à des situations locales diverses. Par exemple, les résidents de Cova da Moura sont très revendicatifs, et leurs représentants sont très mécontents du fait qu'un seul siège leur ait été attribué au sein du Comité exécutif.

Bénéficiaires

Les 7 000 résident-e-s, le quartier (écoles, églises, commerces) et la municipalité.

Processus participatifs mis en œuvre

Le cas de Cova da Moura permet de mettre en lumière le *processus vers l'adoption du protocole*. Le protocole de Cova de Moura a été signé vers la fin de l'année 2006 par 25 acteurs issus des niveaux central, municipal et local.. La diversité des acteurs illustre la complexité des processus de développement urbain à l'échelle locale. Il démontre également que la mise en œuvre du programme dépend d'un processus de coordination efficace dans lequel l'information, la communication et l'interconnexion jouent un rôle décisif.

Au cours du processus de développement d'un protocole consensuel, plus de 20 réunions ont été tenues avant d'arriver à un accord. Ces réunions ont eu lieu au sein des associations locales pour permettre le débat et les délibérations. Les commissions locales y ont élu leurs représentants. L'exécutif municipal (le maire) et les représentants élus ne partageaient pas initialement les mêmes objectifs ni les mêmes visions et ont dû parvenir à un accord. Pour impliquer la population et les associations locales de Cova da Moura et leurs conceptions de l'avenir du quartier, les résident-e-s ont été invité-e-s à participer à des initiatives de planification participative.

Ce processus a été mis en œuvre dès le début du projet jusqu'à la fin 2006. Des réunions et des ateliers ouverts ont été organisés pour inviter les gens et les impliquer dans le processus. Lors de ces réunions, les personnes ont pu écrire leurs propositions sur des post-it. Le protocole avait pour but d' « attirer », de recueillir et d'inclure la plupart de ces propositions dans le programme d'action.

Cette approche participative s'est poursuivie dans la mise en œuvre de la politique. Partant des ressources locales, comme le profond sens de l'identité et de la solidarité dans le quartier, pour mettre en place des dynamiques positives, les résident-e-s et les institutions publiques joignent leur forces pour rendre les espaces publics plus agréables et plus accessibles à tout le monde et pour encourager les initiatives culturelles qui valorisent l'héritage culturel des résidents de la zone. Virginia Sousa, consultante du programme ZUC, souligne l'importance de l'appropriation locale du programme. Les résident-e-s s'impliquent dans la mise en œuvre du programme, qu'ils critiquent malgré tout. « Les résident-e-s locaux doivent ressentir que leur participation est une partie importante et précieuse du processus.

Rien ne changera sans la participation active des résidents » (« Combating urban segregation... » 2010). En phase avec cette idée, le programme se base sur un processus de planification participative. Cette approche a attiré de nombreux jeunes avec de nouvelles idées et de nouvelles capacités, sachant comment innover et changer les choses. En même temps, les

résident-e-s locaux sont entrés en contact avec des réalités différentes, ont appris des choses nouvelles et ont apporté des idées nouvelles pour résoudre leurs problèmes. Antonio Pereira, de la Police de Sécurité publique d'Amadora, exprime une idée similaire : « Le processus de planification a impliqué toute la communauté dans l'identification de ses problèmes et dans l'effort pour trouver des solutions » (« Combating urban segregation... » 2010). Les personnes de la communauté regardent maintenant l'avenir de façon plus positive.

Processus d'institutionnalisation et financement

Processus d'institutionnalisation de la politique

L'institutionnalisation de la politique a suivi le processus suivant: l'IHRU a répondu à une demande du gouvernement portugais concernant un projet de rénovation des quartiers défavorisés. L'IHRU a sollicité des financements auprès de l'UE et de la Norvège et le programme ZUC a été approuvé. La municipalité et les associations locales sont impliquées dans les décisions à travers le comité exécutif pour la mise en œuvre du programme sur le territoire. La représentante du conseil municipal d'Amadora était Margarida Guimarães.

Le Comité du quartier de Cova da Moura a été mis en place en 2002 pour protester contre un rapport consultatif demandé par la municipalité : ce rapport recommandait la démolition des structures existantes à Cova da Moura. La création du Comité de quartier provient également du programme européen URBAN II (2001-2006). Dans le cadre de ce programme, la municipalité a demandé et a reçu du financement de l'Union européenne destiné à Cova da Moura. Toutefois, les résident-e-s avaient le sentiment qu'une grande partie du financement était utilisé à d'autres fins dans la municipalité, ce qui a contribué au scepticisme local à l'égard des programmes externes, alors que ces programmes étaient indispensables pour l'amélioration de la zone.

Financement

Les principales sources de financement ont été le Gouvernement du Portugal, la municipalité d'Amadora (rénovation et ressources humaines) et le ministère des Affaires étrangères de Norvège. Le financement de l'initiative ZUC présente une organisation très complexe qui utilise des mécanismes financiers intégrés. En octobre 2007, un accord a été passé avec l'EEE à hauteur de 10 millions d'euros. Au cours de la période 2007-2010, 15 % du budget, à l'exclusion de la rénovation physique, a été financé par l'EEE. Le budget total du programme destiné au quartier de Cova da Moura est de 3 800 000 € (jusqu'en 2011).

Principaux résultats et réalisation

Principaux résultats et obstacles

Principaux résultats et réussites

Amélioration des infrastructures

Le programme a permis d'améliorer les infrastructures de la zone en termes de services de santé, électricité, gaz et communications. Le ramassage des ordures a été organisé dans le quartier. Les sentiers de terre ont été pavés, nommés et sont devenus de véritables rues. Les autorités publiques, les ONG et les associations locales ont mis en place des initiatives et des ateliers de formation pour aider les résident-e-s à créer des micro-entreprises pour générer des emplois. Des programmes d'éducation à la santé ont été créés, notamment dans les domaines de l'éducation des enfants, du planning familial et de la consommation de drogues. Le projet a aussi permis de régulariser la propriété foncière et de soutenir le processus d'acquisition de la

citoyenneté des immigrés et des personnes sans papiers. Plusieurs manifestations culturelles ont été organisées dans le but de tisser des liens au sein de la communauté, tels que des festivals de musique et de hip-hop.

Programmes socioculturels

Dans le cadre de cette politique deux programmes sont menés à bien : le Programme immédiat pour les petites améliorations (*Programa Imediato de Pequenos Melhoramentos*, PIPEM) et le Programme immédiat d'intervention sociale et éducative (*Programa Imediato de Intervenção Social e Educacional*, PIISE). Les principaux résultats sont les suivants:

- En 2008, la municipalité a réaménagé et déplacé la cour de récréation de l'école dans le cadre du Plan d'amélioration sociale.
- La même année, la municipalité a démarré "La politique des trois arts", un projet qui recycle et réutilise les déchets de plastique, de verre et de papier.
- La police poursuit son travail dans la zone et démarre de nouveaux projets, dont l'un s'adresse aux personnes qui sortent de prison et les aide à se réintégrer dans leur foyer et dans leur quartier. Un autre projet a pour objectif l'intégration des descendants des immigrés.

Dans l'ensemble, les activités en cours et planifiées sont en phase avec le Plan d'action de ZUC pour Cova da Moura. Outre le travail piloté par le Comité directeur, les activités mises en œuvre démontrent que les institutions municipales ont assumé de manière autonome leurs responsabilités dans leurs domaines d'action. Les premières activités mises en place visent à améliorer la vie quotidienne des personnes. Cette stratégie s'est avérée efficace pour encourager les résident-e-s à s'impliquer davantage dans le quartier (Vestergaard, 2004).

Perceptions

Les habitant-e-s de Cova da Moura ont une expérience de 35 années de négociations politiques au sein du conseil municipal d'Amadora. Cependant, leurs tentatives de négociation n'ont pas permis de résoudre le problème de la légalisation du foncier et des logements. Les représentants des associations locales ainsi que d'autres observateurs actuellement chargés du suivi du processus veulent croire que le programme ZUC sera décisif pour l'amélioration de la zone en phase avec les besoins et les préférences des habitants. Cependant, la longue expérience de négociations a sensibilisé les parties prenantes locales aux différents intérêts en jeu pour l'utilisation future de la zone. D'une part, le conseil municipal a des intérêts économiques dans le foncier, tandis que, d'autre part, les habitants sont inquiets quant à la possibilité de conserver leurs logements et leurs terres et de développer la zone pour qu'elle devienne une communauté plus attractive pour tous.

Évaluation générale

L'Initiative des Quartiers Critiques est la première action de grande envergure développée par le Gouvernement portugais pour promouvoir une politique publique d'intégration territoriale. Ceci permet d'expliquer la visibilité de cette expérience, qui a cherché à s'éloigner de l'« approche sectorielle » dominante utilisée par l'administration publique portugaise, qui traitait les personnes et les territoires de façon « désagrégée », donnant lieu à des politiques incohérentes et contradictoires.

En outre, la mise en œuvre de cette politique est devenue plus visible grâce aux facteurs suivants

- Elle concerne des territoires jugés « critiques » en termes de ségrégation spatiale et de concentration des phénomènes de pauvreté urbaine, d'exclusion et de délinquance, ayant subi des incohérences en matière de planification urbaine, parmi d'autres éléments pouvant stigmatiser ces quartiers.
- Il s'agit d'une initiative encouragée par l'administration centrale qui adopte une approche participative à l'échelle locale, en impliquant les services de l'administration régionale, les municipalités et les associations de la société civile.

Cette initiative n'a pu éviter certaines difficultés et des obstacles qui ont eu pour conséquence, des problèmes et des conflits imprévus. Dans le cas concret de Cova da Moura, les difficultés sont d'autant plus importantes que le quartier s'est construit de façon illégale, contrainte qui a empêché la réalisation d'une partie des objectifs fixés au départ, notamment ceux liés à la planification territoriale, à l'intervention urbaine et à la construction d'infrastructures.

Toutefois, il convient de souligner que, au cours des trois années d'intervention, cette initiative est devenue un espace d'apprentissage mutuel, un espace de création de partenariats et de confiance, et un espace permettant de tester des méthodes d'intervention communautaire. Ce cas a permis à la municipalité d'Amadora de comprendre le potentiel de ce type d'interventions. À l'heure actuelle, des approches similaires sont mises en place dans d'autres quartiers de la communauté vus comme « critiques ».

Transposition ou adaptation de la pratique ailleurs

Prérequis et recommandations pour la mise en œuvre d'une politique similaire dans d'autres contextes :

- Intégrer des projets socio-territoriaux
- Se centrer sur les zones urbaines
- Impliquer les acteurs locaux dans la conception et la mise en œuvre des initiatives
- Mobiliser de nouvelles solutions de financement
- Coordonner et encourager des partenariats stratégiques
- Se centrer sur la durabilité et la continuité des résultats par le biais de la création de réseaux pour gérer les synergies et les financements
- Orienter les interventions vers l'innovation et la capacité d'impact structurel
- Inclure l'évaluation et le suivi périodiques

En savoir plus

Le Dr. Elsa Lechner, du Centre d'Études sociales de l'Université de Coimbra (Portugal), a étudié et rédigé ce cas en 2010.

Commission d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) :

Page web: <https://www.uclg-cisdp.org/>

Coordinées: cisdp1@uclg.org | +34 933 42 87 70

Références bibliographiques

Braathen, E., Lechner, E., Ruud, M. & Søholt, S., 2008, *The 'Critical Urban Areas' Programme in Portugal – First Assessment*. Oslo: Norwegian Institute for Urban and Regional Research.

'Combating urban segregation in Lisbon and Porto', 2010 (February 15), *EEA and Norway Grants*. Brussels: EEA Financial Mechanism and Norwegian Financial Mechanism.
<http://eeagrants.org/id/1814>

United Cities and Local Governments, 2008, *First Global Report on Decentralization and Local Democracy (GOLD Report)*. Barcelona: UCLG.

United Cities and Local Governments, 2010, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Barcelona: UCLG.

ⁱ Toutes les données statistiques sont issues du site web www.portaldahabitacao.pt.