

## **Décentralisation infra-municipale, associations d'habitants et pouvoir local : dépasser l'opposition entre clientélisme et participation politique L'exemple de Recife (Brésil)**

Dominique Vidal<sup>1</sup>

*22, boulevard de l'Hôpital  
75005 Paris  
Tél. : 45.35.82.92*

*Résumé :* A partir d'une enquête menée à Recife de 1992 à 1994, cet article analyse le rôle actuel des associations d'habitants dans les mécanismes institutionnels de participation à la gestion urbaine mis progressivement en place depuis une quinzaine d'années. Il entend en particulier dépasser l'opposition habituelle entre clientélisme et participation politique pour montrer que, dans un contexte de crise fiscale, cette forme de décentralisation infra-municipale permet la gouvernabilité de la ville conformément au style politique brésilien fondé sur l'évitement du conflit par la recherche d'accords entre parties opposées. La participation prend en effet la forme de jeux à somme non nulle dans lesquels tous les acteurs engagés peuvent espérer retirer un gain. Du reste, la faible lisibilité du social rend indispensables les associations d'habitants dans la mise en œuvre des politiques sociales et l'application des normes concernant l'usage du sol. En différenciant les formes d'intervention sociale selon le lieu de résidence, le recours au micro-local dans la représentation des intérêts des populations urbaines défavorisées et dans l'allocation des ressources qui leur sont destinées va néanmoins à l'encontre d'un accès égal des plus démunis à la protection sociale. C'est du coup l'idée même de citoyenneté de la démocratie moderne qui se trouve mise en question.

---

1. Sociologue, chercheur associé au Centre d'étude des mouvements sociaux (CNRS/EHESS), 22, bd de l'Hôpital, 75005 Paris.

*Mots-clés* : Brésil – Recife – Décentralisation – Associations d'habitants – Pouvoir local – Participation – Clientélisme – Politique urbaine – Politique sociale – Citoyenneté.

Au sortir de l'autoritarisme, la décentralisation a suscité les plus grandes espérances au Brésil. Il est alors très largement admis que les acteurs municipaux, mieux au fait des réalités locales, feront un meilleur usage des finances publiques que les agences fédérales à l'approche jugée technocratique et apporteront, sinon une solution définitive, du moins une amélioration considérable aux maux des villes. Dans nombre de communes, on attend notamment beaucoup de la participation des associations d'habitants aux récents dispositifs chargés de la définition et de l'exécution de l'action publique. Par leur étroite collaboration avec les appareils administratifs, ces acteurs infra-municipaux semblent garantir la mise en œuvre d'une intervention sociale susceptible de répondre de la façon la plus appropriée aux difficultés des populations défavorisées. Mais, surtout, les associations d'habitants apparaissent comme des vecteurs essentiels de la consolidation de la démocratie. L'engagement des citoyens les plus démunis dans ces organisations doit rapprocher les secteurs populaires de la vie politique en leur permettant de participer au gouvernement depuis la base de la société d'où ils ont une meilleure intelligibilité de son fonctionnement.

Dans la seconde moitié des années 1980, Recife est considérée comme l'une des expériences les plus réussies de décentralisation reposant sur la participation active des associations d'habitants à la gestion urbaine. Dans le succès rencontré par la politique de promotion de la participation populaire menée par une municipalité acquise aux idées basistes, beaucoup voient la manifestation en acte du dynamisme de la société civile étouffée sous le régime militaire. Pour ceux qui estiment que la souveraineté du peuple n'est que fictive dans la démocratie représentative, la ville en vient à être tenue comme une application, au niveau local, de la démocratie participative qu'ils appellent de leurs vœux. Car, dans un pays où la faiblesse historique des partis politiques ne semble pas permettre un fonctionnement efficace des formes classiques de représentation politique, il reviendrait à ce qu'il est alors convenu d'appeler les « mouvements de base » de prendre en charge les intérêts populaires. Rapidement pourtant, face en particulier à la faiblesse de la vie associative en maints lieux, même les basistes les plus convaincus constatent l'existence d'une « crise de la participation ». Et c'est pourquoi, plusieurs années

après la mise en place d'une politique de décentralisation infra-municipale dans les villes brésiliennes, l'exemple de Recife invite à un jugement nuancé sur ces expériences de promotion de la participation.

A partir d'une enquête menée à Recife de 1992 à 1994<sup>2</sup>, cet article se propose d'examiner les formes de participation des associations d'habitants à la gestion urbaine pour mieux souligner les changements intervenus dans la politique municipale depuis le retour du Brésil à un régime démocratique. Il entend en proposer une interprétation qui permettrait de dépasser l'opposition entre clientélisme et participation politique qui traverse l'abondante littérature, souvent polémique ou apologétique, écrite sur le sujet. Il vise en particulier à montrer que, dans un contexte de crise fiscale, les dispositifs participatifs rendent possible la gouvernabilité de la ville conformément au style politique brésilien fondé sur l'évitement du conflit par la recherche d'arrangements entre parties opposées. Il rappelle d'abord à grands traits la conjoncture qui a présidé à la décentralisation au Brésil et les principales étapes de l'intégration des associations d'habitants à l'action publique à Recife. Il examine ensuite la place de ces organisations dans le fonctionnement du système politique municipal et dans la mise en œuvre de l'intervention sociale à destination des populations urbaines défavorisées. Il met enfin en évidence les limites de cette forme de décentralisation infra-municipale tant dans l'exercice effectif de la citoyenneté par les citoyens en situation d'infériorité économique que dans leur accès équitable à la protection sociale.

## **AUX ORIGINES DE LA DÉCENTRALISATION INFRA-MUNICIPALE : EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE ET LÉGITIMATION**

Largement tenue comme le résultat de la pression exercée sur les acteurs gouvernementaux par les mouvements revendicatifs des résidents d'espaces déshérités, la mise en place d'une politique de décentralisation trouve en réalité son origine dans l'adoption d'une nouvelle approche de la politique urbaine par le pouvoir militaire à la fin des années 1970. Constatant l'érosion de leur légitimité dans les secteurs populaires après les élections

---

2. Ce travail a donné lieu à une Thèse de Doctorat préparée sous la direction de Daniel Pécaut et soutenue le 18 janvier 1996 (Vidal, 1996).

pourtant sans grande signification de 1974, les militaires décident de substituer des formes d'intervention délocalisées à la politique du logement populaire centralisée mise en place peu après leur arrivée au pouvoir (Sachs, 1990). Si le mot « participation » avancé par les gouvernants est censé illustrer la politique dite d'« ouverture » du régime, c'est avant tout une meilleure efficacité de l'intervention sociale qui est recherchée. Ce changement s'inscrit en outre pleinement dans le cadre de la nouvelle politique de la Banque Mondiale qui, après avoir longtemps favorisé les macro-projets d'infrastructures, appuie désormais les micro-projets dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et accorde d'importants financements au Brésil (Melo et Moura, 1990). Les associations d'habitants paraissent les organisations les mieux à même de gérer efficacement les différents programmes au niveau micro-local et se voient attribuer un rôle essentiel dans les dispositifs mis en place. La création de ce type d'organisations est alors non seulement tolérée, mais bel et bien encouragée. En l'espace de quelques années, comme souvent lors de la mise en œuvre de politiques valorisant des acteurs infra-communaux (Wilson, 1973 ; Palard, 1991), les structures de ce type se multiplient dans la plupart des grandes villes brésiliennes.

A Recife, le développement des associations d'habitants est particulièrement spectaculaire. En 1986, 80 % d'entre elles avaient été fondées sous les administrations de Gustavo Krause (1979-1983) et de Joaquim Francisco (1984-1985), deux maires non élus membres de formations soutenant le pouvoir militaire (Silva *et alii*, 1988). Dès sa nomination, Krause confie à ces organisations un rôle essentiel dans la mise en œuvre de l'action municipale à destination des espaces déshérités. Il reçoit l'appui du gouverneur de l'État de Pernambuco, Marco Maciel, homme fort du régime militaire arrivé à ce poste la même année avec pour slogan « Un gouvernement avec participation ». Au sein en particulier des Noyaux d'aménagement communautaire – structures chargées de la légalisation et du déploiement des politiques sociales coordonnées par un dispositif spécifique, le Système d'action communautaire (SAC) –, les dirigeants associatifs servent d'intermédiaires entre l'administration municipale et la population lors de la réalisation de programmes de développement communautaire. Comme dans la plupart des métropoles brésiliennes, la politique de déplacement d'occupants de terrains illégalement envahis est abandonnée. Une loi municipale sur l'usage et l'occupation du sol distingue désormais, parmi différents types d'espaces urbains, des zones spéciales d'intérêt social (ZEIS) sur lesquelles résident des populations sans titre de propriété et qui

doivent faire l'objet de programmes de légalisation et d'urbanisation. Et, en 1984, dans le prolongement de l'action de la mairie, le gouvernement de l'État de Pernambuco lance le programme « Chemins communautaires » (*Caminhos comunitários*) qui cherche à promouvoir l'intégration sociale des habitants de zones peu urbanisées par leur participation à des projets de développement communautaire.

Fin 1985, l'élection de Jarbas Vasconcelos à la mairie de Recife se traduit par un renforcement du rôle des associations d'habitants dans la mise en œuvre de l'action municipale. Issue de l'opposition au régime militaire et acquise aux idées basistes, son équipe considère ces organisations comme des lieux d'exercice de la citoyenneté et entend en faire des partenaires à part entière, et non plus de simples relais des organismes municipaux. Pourtant, si la rhétorique de la participation des mouvements sociaux urbains au processus démocratique donne un habillage théorique nouveau aux mesures prises par la nouvelle municipalité, son action s'inscrit dans la continuité de la politique axée sur le micro-local et les associations d'habitants inaugurée par Gustavo Krause. La mise en place de la politique de l'administration Vasconcelos vers les espaces déshérités est d'ailleurs en grande partie rendue possible par l'utilisation de fonds antérieurement alloués par la Banque Mondiale, mais peu utilisés par ses deux prédécesseurs auxquels cette organisation avait imposé des contreparties bien plus contraignantes<sup>3</sup>. Sans entrer dans les détails, disons qu'elle comprend trois volets. Le premier consiste en la division de l'espace urbain en régions politico-administratives et en quartiers, selon les problèmes de ces différents espaces et la dynamique de leurs associations d'habitants (Bitoun et Droulers, 1989). Le second vise à institutionnaliser la participation de ces associations d'habitants à la politique municipale. À cet effet, le programme « La mairie dans les quartiers » (*A prefeitura nos bairros*) prévoit l'organisation de rencontres régulières entre les responsables politico-administratifs, les fonctionnaires municipaux et les dirigeants associatifs. Ses promoteurs (Soares et Soler, 1992) le présentent comme un dispositif permettant la négociation des priorités de l'intervention sociale dans chaque espace considéré en fonction des ressources disponibles et des modalités de leur réalisation. Il entend ainsi favoriser l'apprentissage de la gestion démocratique de la ville tant par les autorités, habituées à décider sans concertation préalable, que par les dirigeants associatifs,

---

3. Entretien avec José Arlindo Soares, Secrétaire à l'action sociale de la mairie de Recife durant la première administration Jarbas Vasconcelos (1986-1988).

accoutumés à revendiquer sans prendre en considération les limites budgétaires de l'action publique. Le troisième repose sur l'application de la loi municipale du *Prezeis* (Plan de régularisation des zones d'intérêt social). Votée en 1987 pour élargir et préciser le champ d'application de la politique de régularisation et d'urbanisation d'espaces illégalement occupés entamée sous l'administration Krause, ce texte détermine le cadre général dans lequel les habitants d'espaces illégalement occupés peuvent accéder à la propriété et à des programmes d'urbanisation. Puis, au travers d'une commission d'urbanisation et de légalisation de la possession de la terre (Comul) – structure paritaire composée de dirigeants associatifs, d'un conseiller de l'organisation non gouvernementale choisie par l'association d'habitants reconnue par la mairie et de représentants des pouvoirs publics –, chaque zone concernée élabore un plan et des normes de légalisation et d'urbanisation spécifiques.

En donnant un cadre juridique à l'idée de décentralisation, la constitution fédérale de 1988, les constitutions des États de la Fédération et les lois organiques des communes manifestent la volonté de l'ensemble des acteurs politiques d'inverser les effets néfastes de la longue période de centralisme autoritaire et bureaucratique qui a suivi le coup d'État de 1964. Cependant, le choix des Constituants pour la décentralisation n'est pas exempt de toute ambiguïté. Alors que, pour certains, cet ensemble de dispositions doit avant tout permettre l'approfondissement de la démocratie, il s'agit d'abord, pour d'autres, de favoriser le désengagement de l'État fédéral du financement des municipalités jugées fiscalement irresponsables en ne leur permettant de dépenser que les recettes fiscales collectées. Il en est *grosso modo* de même en ce qui concerne la participation à l'action municipale des associations d'habitants, perçues autant comme des canaux indispensables à l'entrée des secteurs populaires sur la scène politique que comme des structures susceptibles de pallier l'incapacité des acteurs gouvernementaux à répondre à l'ensemble des demandes. Élu maire de Recife fin 1988, Joaquim Francisco, candidat du PFL lié aux forces politiques les plus traditionnelles et peu enclin à la promotion de la participation populaire, ne renonce ainsi pas à ces organisations dans la mise en œuvre de programmes d'assistance. Le micro-local demeure le cadre privilégié de l'intervention sociale municipale en dépit de l'abandon de certains dispositifs mis en place par son prédécesseur. Du reste, début 1993, le retour de Jarbas Vasconcelos au fauteuil de maire se traduit par la réactivation des principaux mécanismes d'intervention de sa première administration, auquel s'ajoute un

nouveau cadre de discussion des priorités de l'action municipale : le « Budget participatif » (*Orçamento participativo*). Le thème de la participation des bases a néanmoins singulièrement perdu de son importance. Au fait des limites des associations d'habitants, les responsables de l'aménagement urbain prônent désormais un type d'intervention qui considère « la ville comme un tout »<sup>4</sup>.

Quelques années après l'adoption d'institutions destinées à promouvoir la participation des plus démunis au gouvernement des villes, c'est en effet plus qu'un euphémisme de dire que les attentes de la transition démocratique ont été déçues. Un nombre croissant de travaux soulignent même rétrospectivement le rôle essentiel de militants, de professionnels et de chercheurs en sciences sociales dans la « production sociale » de ces formes d'organisation à une époque où, opposants au régime militaire, ils cherchaient avant tout à démontrer la consistance et les capacités d'organisation de la société civile (Assies, 1992 ; Escobar et Alvarez, 1992). Jadis tenues comme les meilleurs supports de la participation des secteurs populaires urbains au processus démocratique, les associations d'habitants se révèlent maintenant fréquemment incapables d'entretenir des relations suivies avec les appareils administratifs, ce qui nuit à la mise en œuvre de l'intervention sociale (Cardoso, 1988). On observe de plus que ces organisations, longtemps considérées comme échappant à l'emprise des acteurs politiques, prennent part à des jeux clientéaires des plus traditionnels (Marques-Pereira, 1987 ; Aubertin, 1992). Loin enfin de percevoir les associations d'habitants comme des lieux d'exercice de la citoyenneté démocratique, les résidents des espaces déshérités entretiennent avec elles un rapport essentiellement instrumental, ne les sollicitant que pour apporter des réponses à leurs problèmes personnels (Vidal, 1994).

## L'EFFICACE LÉGITIMATEUR DE LA DÉCENTRALISATION INFRA-MUNICIPALE

Que la décentralisation de la gestion urbaine n'ait pas rempli les attentes jadis suscitées ne signifie pour autant nullement qu'elle n'ait introduit aucun changement dans le gouvernement des villes. L'exemple de Recife suggère même que la participation des associations d'habitants à la définition et à la mise en œuvre de l'action municipale offre une solution, certes limitée et pré-

---

4. Entretien avec Salvador Soler, secrétaire aux politiques sociales à la mairie de Recife depuis début 1993.

caire, aux problèmes de légitimation des élus municipaux incapables de satisfaire les demandes exprimées du fait de la situation désastreuse des finances publiques, consacrées pour l'essentiel au remboursement d'un fort endettement et au paiement d'effectifs pléthoriques de fonctionnaires. Dans le contexte actuel de faible lisibilité du social qui rend particulièrement difficile la sélection des ayants droit de programmes d'assistance et l'application des normes ayant trait à l'usage du sol, le recours aux associations d'habitants permet aux gouvernants de s'en remettre à un intermédiaire pour choisir les bénéficiaires. Les dispositifs de promotion de la participation constituent de surcroît des rouages efficaces dans le fonctionnement du système politique municipal qui permettent à chaque acteur engagé dans une négociation de pouvoir espérer en retirer un gain significatif et, partant, limitent les risques de crise de gouvernabilité.

### **La participation des associations d'habitants à la mise en œuvre de l'action publique**

Dans la mise en œuvre de l'action publique à destination des populations urbaines défavorisées, la complexité des situations rencontrées par les administrations concernées rend souvent indispensable la participation des associations d'habitants à l'application des mesures arrêtées et à la désignation des bénéficiaires.

Dans le cas de la légalisation d'espaces illégalement occupés, il incombe ainsi aux dirigeants associatifs, dans le cadre de commissions prévues à cet effet, de découper des lots et de définir des ayants droit. Déléguer aux dirigeants associatifs les critères d'attribution de ces lots évite aux pouvoirs publics d'endosser la responsabilité directe des litiges survenus entre résidents d'un même espace lors de ces procédures. De même, le statut juridique des espaces illégalement occupés étant des plus confus au Brésil, des réponses à des situations concernant l'usage du sol non prévues par le droit officiel peuvent être trouvées par la médiation de dirigeants associatifs. À ces derniers peut par exemple revenir de décider qui doit hériter d'un lot ou à quelles conditions le propriétaire d'une habitation (fût-ce une cabane en bois) peut la vendre ou la louer, ou, encore, si un habitant peut ou non construire un étage supplémentaire à sa maison si ses voisins se sont plaints des dommages entraînés par ce projet. Aussi, en définitive, loin de constituer un processus d'énonciation locale d'un *droit populaire* minant le *droit étatique bourgeois* comme le soutiennent les tenants du pluralisme juridique (Santos, 1983 ; Falcão,

1984 ; Panizzi, 1988), la création de normes juridiques propres à chaque communauté locale et leur application par les dirigeants associatifs s'apparentent davantage aux « règles secondaires d'application » (Lascoumes, 1990) qui, dans la mise en œuvre de politiques publiques, permettent l'adaptation des organismes administratifs à leur environnement.

De même, confrontés à l'alternance croissante des périodes d'activité et de non-activité, à la variation souvent considérable du revenu (individuel ou familial) et aux changements fréquents dans la composition des unités domestiques, les acteurs de l'intervention sociale ne disposent généralement pas de critères précis et durables pour sélectionner les ayants droits de leurs programmes. Dès lors, le micro-local devient le seul cadre présentant des garanties de stabilité et de permanence. Et ce d'autant plus que l'affaiblissement des appartenances professionnelles dispensatrices de droits sociaux dans un pays où une partie non négligeable des secteurs populaires urbains a longtemps bénéficié des protections d'un système assurantiel fait de plus en plus dépendre les populations défavorisées de la logique de l'assistance (Lautier, 1993). En réponse au difficile ciblage des bénéficiaires de l'intervention sociale et à la faiblesse des budgets sociaux, les acteurs municipaux, tout comme les organisations non gouvernementales, se contentent d'ailleurs souvent de fixer des objectifs généraux et quelques modalités d'exécution aux dirigeants associatifs qui, si l'insuffisance de moyens engagés ne permet pas de satisfaire la totalité des besoins, doivent choisir, selon leurs propres critères, ceux des demandeurs leur paraissant prioritaires.

### **Des rouages dans le fonctionnement du système politique municipal**

L'importance des associations d'habitants dans la politique locale tient en grande partie à trois caractéristiques essentielles du système politique municipal brésilien : l'élection du maire et des conseillers municipaux (*vereadores*) au terme de scrutins séparés, la faiblesse de la discipline partisane au conseil municipal et le nombre souvent important de formations représentées dans cette assemblée. L'absence de majorité stable au conseil municipal qui en résulte généralement oblige le maire à des marchandages incessants avec les *vereadores*, pris un par un ou par groupe d'intérêt, pour former des majorités de circonstances. Mais c'est néanmoins précisément dans la grande autonomie des seconds que réside la principale ressource de pouvoir du premier. Élus au

terme de compétitions autant, si ce n'est davantage, intrapartisanes qu'interpartisanes, les *vereadores*, une fois en fonction, préfèrent souvent trouver avec le maire des arrangements individuels, susceptibles de renforcer leurs positions respectives, plutôt que de rechercher une politique de groupe parlementaire. Dans une ville comme Recife où la majorité du corps électoral réside dans des espaces déshérités, les associations d'habitants servent de points d'étai à bien de ces négociations entre les pouvoirs exécutifs et législatifs municipaux. Le maire ne manque jamais de jouer de sa capacité à satisfaire ou à rejeter les demandes de *vereadores* liés à des dirigeants associatifs pour essayer de gagner leur soutien au conseil municipal. Dans ce jeu à trois, il tient notamment sa position dominante sur les *veradores* et les associations d'habitants de la possibilité d'attribuer des subventions et des équipements et de nommer des dirigeants associatifs à des postes politico-administratifs. Et il est peu de *vereadores* qui peuvent se payer indéfiniment le luxe d'une opposition systématique au pouvoir exécutif sans courir le risque de voir leur position affaiblie auprès de ces dirigeants associatifs et, par conséquent, de leurs bases électorales sur lesquelles ces derniers exercent une influence considérable. Or la création de dispositifs incorporant les associations d'habitants à la définition et à la mise en œuvre de l'intervention sociale municipale a sensiblement accentué la position dominante du maire sur les *vereadores*. En conviant les dirigeants associatifs à la prise de décision, l'exécutif peut obtenir plus facilement l'approbation du conseil municipal dont les élus se voient souvent quasiment obligés de se présenter comme les intermédiaires des associations d'habitants sous peine d'entrer en conflit avec leurs dirigeants, des agents électoraux au centre de la collecte de suffrages en milieu populaire (Vidal, 1994).

Cependant, en dépit de la prédominance du maire dans le système politique municipal, dirigeants associatifs et *vereadores* ne se trouvent pas pour autant dépourvus de toutes ressources. Dans la mesure où les pauvres urbains évaluent l'action de la municipalité quasi exclusivement sur la base de ses réalisations sur leur lieu de résidence et où les associations d'habitants jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de l'intervention sociale, une stratégie de légitimation auprès des populations défavorisées peut difficilement faire l'économie du soutien des dirigeants associatifs. Au cas où leurs demandes ne seraient pas satisfaites, ces derniers peuvent susciter et exploiter l'insatisfaction de la population pour le compte d'adversaires politiques du maire. Les capacités de négociation des dirigeants associatifs comme des *vereadores* varient en fait largement selon la proximité d'échéances électo-

rales. Autant ils se trouvent relativement démunis juste après l'élection du maire, autant ils peuvent, au risque d'être exclus du champ de l'action municipale, choisir d'intervenir dans la campagne en s'engageant aux côtés d'un adversaire du candidat du maire sortant, le droit électoral brésilien interdisant aux titulaires de mandats exécutifs de concourir à leur propre succession.

Jugés tout comme les politiciens sur leur capacité à « faire », les dirigeants associatifs savent cependant que leur réélection aux instances dirigeantes des associations d'habitants dépend largement de leur capacité à apparaître comme les promoteurs de mesures favorables aux populations qu'ils représentent. Et pleinement avertis des possibilités de contraintes dont dispose la mairie, ils s'emploient à éviter l'apparition d'un conflit préjudiciable à leur organisation et recherchent la négociation dans le cadre défini par les mécanismes institutionnels de participation. Des différends politisés, avec ou sans la médiation de *vereadores*, surviennent certes de temps à autre entre la mairie et les associations d'habitants et obligent les diverses parties en conflit à faire usage de leurs ressources respectives pour essayer de parvenir à une issue favorable n'entraînant pas une perte d'influence auprès de la population. Mais la coopération entre ces différents acteurs est néanmoins généralement de mise tant un succès obtenu par la négociation se traduit par des retombées légitimatrices pour chacun d'entre eux. Tous pourront alors se targuer d'« avoir fait » et, donc, d'être dignes de la confiance de leurs mandants.

### LIMITES ET POINTS-AVEUGLES DU « PARTICIPATIONNISME »

A Recife, la participation d'organisations non gouvernementales et d'associations d'habitants à la gestion urbaine a sans nul doute représenté un changement important dans le gouvernement de la ville. Désormais, les élus ne peuvent plus ignorer les demandes formulées par cet ensemble d'acteurs prétendant à la représentation des intérêts des plus démunis. L'action publique a de même assurément gagné en efficacité grâce au travail de ces médiateurs. Pourtant, on se doit également d'observer que la politique adoptée ne se traduit pas non plus par la démocratisation attendue de la gestion municipale et comporte des limites, qui vont en particulier à l'encontre d'un accès égal des citoyens à la protection sociale.

En premier lieu, la participation des résidents des espaces déshérités à l'action municipale n'a jamais réellement concerné

que les instances dirigeantes des associations d'habitants. Pas plus les populations urbaines défavorisées que les dirigeants associatifs ne considèrent du reste ces organisations comme des lieux d'exercice de la citoyenneté : les premières les percevant surtout comme des services publics dont ils seraient les usagers ; les seconds ne cherchant pas à partager leur pouvoir de notables locaux et à le soumettre à un contrôle. Il est vrai que la forte hétérogénéité sociale des espaces peuplés par les pauvres urbains, la faiblesse fréquemment observée de leur sentiment d'appartenance à un ensemble commun et le recours à des réseaux personnels plutôt qu'à l'action collective pour résoudre leurs problèmes font que l'imaginaire de la citoyenneté locale et de la démocratie participative se révèle sans véritable fondement sociologique. Et si la participation aux associations d'habitants constitue bien une forme de socialisation politique, c'est seulement pour les dirigeants associatifs qui y acquièrent une connaissance du fonctionnement des structures administratives et du système politique. Certains d'entre eux trouvent d'ailleurs dans leur expérience associative les ressources nécessaires à une nomination à un poste politico-administratif, à l'obtention d'un emploi dans une organisation non gouvernementale ou à une candidature à un mandat électif.

En second lieu, si le mot « clientélisme » apparaît peu approprié pour qualifier les relations entre dirigeants associatifs et élus (Cardoso, 1988), on n'a pas véritablement non plus l'impression d'assister à une rupture avec le style politique brésilien traditionnel qui privilégie l'obtention d'un accord de compromis à l'entrée dans un conflit (Schmitter, 1971). Aussi est-ce pourquoi la participation des associations d'habitants à des négociations avec les pouvoirs publics représente-t-elle bien une nouveauté sans toutefois rompre avec une culture politique séculaire fondée sur la recherche d'arrangements entre différentes parties. En ce qu'il repose sur un système de négociation espace par espace, un dispositif de gestion participative comme le programme « La mairie dans les quartiers » à Recife organise du reste la fragmentation de l'expression des demandes, évitant ainsi leur politisation par la formation d'une action collective globale.

En troisième lieu, l'allocation des ressources d'intervention sociale essentiellement sur la base de la participation des associations d'habitants aux mécanismes institutionnels de participation communautaire conduit l'administration municipale à privilégier les quartiers dans lesquels existe un associativisme vigoureux au détriment de ceux où les capacités d'organisation et de mobilisation sont faibles. Il en découle un déséquilibre dans l'aménage-

ment des différents espaces urbains dans la mesure où les populations connaissant les conditions de vie les plus difficiles sont loin d'être nécessairement les mieux organisées. Le prisme de la communauté ne laisse en outre qu'une place extrêmement réduite à l'expression de revendications concernant des problèmes transversaux – notamment l'emploi et l'insécurité – qui ne peuvent trouver que des solutions fort limitées dans ce cadre spatial. Qui plus est, dans le même ordre d'idées, alors que lesdites *communautés* abritent des populations différenciées, ces politiques centrées sur le micro-local supposent de fait que leurs résidents connaissent des difficultés similaires et peuvent trouver les ressources nécessaires à leur résolution sur leur lieu de résidence même. On mesure à ce propos combien un projet de décentralisation de l'intervention sociale peut fort bien nier la complexité du social et aller à l'encontre de l'édification d'un État-providence, en ce qu'il évite « le problème fondamental de la reconnaissance et de l'organisation d'une dette de solidarité entre les individus, les groupes et les territoires » (Rosanvallon, 1993 : 43). Au lieu de définir un principe de solidarité global valable pour tous les membres de la nation, on divise le social en une multitude de segments correspondant à des micro-espaces. Dès lors, le problème de la construction de l'intérêt général, au cœur de la politique démocratique, cesse d'être posé, et l'action publique n'est plus vraiment qu'une affaire de gestion de ressources réglée par l'économie des marchandages entre une myriade d'acteurs espérant en percevoir des gains de types divers. Il est certes simpliste, comme le fait remarquer Sonia Draibe, d'opposer les limites de politiques sociales ciblées à l'idéal constitué par un système universaliste de redistribution dans une conjoncture de crise et d'inégalités profondes (Draibe, 1993). Mais il est également difficile de considérer les interventions centrées sur le micro-local autrement que comme un pis-aller à l'incapacité des gouvernants à apporter une réponse aux difficultés des plus démunis, tant « la gestion de la pauvreté est constitutive de l'État latino-américain moderne » (Lautier, 1995 : 385). Ce type de politique sociale modifie en profondeur l'idée de citoyenneté sociale de la démocratie moderne. La mise en œuvre de formes d'intervention sociale extrêmement différenciées selon le lieu de résidence des bénéficiaires va à l'encontre de l'idée d'égalité de tous les citoyens devant le droit. De même, l'État brésilien ne garantit nullement aux populations urbaines défavorisées le bénéfice des droits sociaux qui leur ont été attribués après le rétablissement de la démocratie. Loin de concerner tous les ayants droit, l'exécution de ces dispositions juridiques résulte avant tout d'interactions

entre les différents acteurs de la gestion urbaine. Car, les limites budgétaires des acteurs gouvernementaux interdisant la pleine réalisation des droits sociaux, leur application devient du coup l'enjeu de nombreuses négociations entre l'exécutif municipal, les *vereadores*, les organisations non gouvernementales et les associations d'habitants.

Même si rien de tel n'a pour l'instant été observé à Recife, notons enfin que la constitution d'un espace hétérogène en unité politico-administrative au travers de programmes de développement communautaire centrés sur les associations d'habitants peut aussi très bien conduire à renforcer l'emprise de groupes criminels sur sa population. Le contrôle des favelas de Rio de Janeiro par des gangs liés au trafic de stupéfiants en fournit une illustration (Duarte, 1991).

## CONCLUSION

Au travers de l'exemple de Recife, force est de constater que la décentralisation et la mise en place de dispositifs institutionnalisant la participation des associations d'habitants au pouvoir municipal n'ont ni rapproché la majorité des résidents des espaces déshérités de la sphère politique ni permis la fin de formes de transaction politique considérées étrangères à l'imaginaire démocratique. On ne saurait non plus toutefois tenir pour quantité négligeable les changements intervenus ces dernières années dans la politique municipale. En matière de gestion urbaine et d'assistance aux populations défavorisées, la participation de ces organisations locales à la définition et à la mise en œuvre de l'intervention sociale, aussi limitée soit-elle souvent, a contribué à la satisfaction de demandes autrefois ignorées. Mais, surtout, maintenant que les pauvres urbains constituent une frange déterminante du corps électoral, ces organisations sont devenues des éléments à part entière du système politique municipal du fait de leur place centrale dans des négociations politiques toujours inspirées de cette recherche de l'évitement du conflit et de la conciliation propre au style politique brésilien. Bien qu'au centre de mécanismes de collecte de suffrages, les associations d'habitants ne peuvent plus en effet être uniquement considérées comme de simples pions dans des dispositifs clientélistes. La facilité avec laquelle leurs dirigeants changent d'alliés, si elle ne contribue certes pas à l'instauration d'un système politique fondé sur des acteurs sociaux stables, rend difficile la distinction entre un patron et un client et invite à penser les rapports

qui s'établissent avec les acteurs politiques comme autant de jeux à somme non nulle entre différentes parties ayant chacune intérêt au succès des négociations.

L'étude de la décentralisation infra-municipale à Recife invite aussi à distinguer la question de la participation politique effective des populations défavorisées de la question du fonctionnement concret du gouvernement des villes et de l'efficacité légitimatrice d'un mode d'action publique. L'histoire des processus de socialisation politique suggère en effet qu'il n'est guère surprenant que des individus n'ayant jamais pris une part active au processus politique ne s'engagent pas activement dans les dispositifs participatifs quelques années seulement après leur mise en place. La dégradation des conditions de vie en ville tout au long de la décennie qui a suivi la sortie de l'autoritarisme a au demeurant largement contribué au discrédit des institutions politiques en milieu populaire. Autant d'éléments qui devraient nuancer le désenchantement de beaucoup quant à l'exercice de la citoyenneté par la participation aux associations d'habitants. Car, en dépit du faible engagement des secteurs défavorisés dans le processus démocratique et de la persistance de pratiques politiques traditionnelles, les transformations intervenues dans la politique des villes brésiliennes traduisent un changement substantiel dans le traitement des problèmes des pauvres urbains par les gouvernants. Et si rien ne paraît indiquer la participation politique active des plus démunis dans un proche avenir, rien ne permet non plus de penser qu'ils n'exprimeront pas un jour leur citoyenneté de façon plus revendicative au travers des associations d'habitants.

## BIBLIOGRAPHIE

- Assies W., 1992. *To Get out of the Mud : Neighborhood Associativism in Recife (1964-1988)*. Amsterdam, Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika, 332 p.
- Aubertin C., 1992. Le droit au logement : enjeu démocratique ou instrument du clientélisme ? L'exemple de Brasília - District fédéral. *Cahiers Orstom, série Sciences Humaines*, 28 (3), p. 461-479.
- Bitoun J. et Droulers M., 1989. Conflits municipaux et émergence de nouvelles territorialités dans la région de Recife. In : Revel-Mouroz J., éd., *Pouvoir local, régionalismes, décentralisation : enjeux territoriaux et nouvelles territorialités en Amérique latine*, Paris, IHEAL, p. 357-367.
- Cardoso R., 1988. Os movimentos populares no contexto de consolidação da democracia. In : Reis F.W. et O'Donnell G., éd., *A democracia no Brasil : dilemas e perspectivas*, São Paulo, Vértice, p. 368-382.

- Draibe S., 1993. État de bien-être, inégalité et pauvreté au Brésil : les dilemmes actuels. *Cahiers des Amériques latines*, 15, p. 73-87.
- Duarte L.F.D., 1991. Légalité et citoyenneté dans le Brésil contemporain (observation anthropologique d'une expérience d'aide légale et d'éducation civique). *Communication présentée au colloque international « Grandes métropoles d'Afrique et d'Amérique latine : équipements urbains et pratiques culturelles »*, Toulouse ; 27-29 novembre ?, 10 p.
- Escobar A., Alvarez S.E., éd., 1992. *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy, and Democracy*, Boulder, Westview Press, 383 p.
- Falcão J., 1984. Justiça social e justiça legal : conflitos de propriedade no Recife. In : Falcão J., éd., *Conflitos de direito de propriedade : invasões urbanas*, Rio de Janeiro, Editora Forense.
- Lascombes P., 1990. Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques. *L'Année sociologique*, 40, p. 43-71.
- Lautier B., 1993. L'État-providence en Amérique latine : utopie légitimatrice ou moteur du développement ?. In : Marques-Pereira B., éd., *L'Amérique latine vers la démocratie ?*, Bruxelles, Éditions Complexe, p. 97-128.
- Lautier B., 1995. « Les malheureux sont les puissants de la terre... » (représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique latine). *Revue Tiers Monde*, t. XXXVI, n° 142, avril-juin, p. 383-409.
- Marques-Pereira J., 1987. Les enjeux politiques de la question urbaine au Brésil : citoyenneté, conflits urbains et identités populaires à Recife. *Cahiers Orstom, série Sciences Humaines*, 23 (1), p. 131-147.
- Palard J., 1991. Le citoyen, l'association et l'État. Système de valeurs et rapports de pouvoir. In : Colas D., Emeri C., Zylberberg J., éd., *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF, p. 455-470.
- Panizzi W.M., 1988. Porto Alegre : entre ville et État, la propriété et ses droits. *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 38, juin-juillet, p. 72-79.
- Rosanvallon P., 1993. Entretien. *Pouvoirs locaux*, octobre, p. 39-46.
- Sachs C., 1990. *São Paulo : politiques publiques et habitat populaire*, Paris, Éditions de la MSH, 267 p.
- Santos B. de S., 1983. Os conflitos urbanos no Recife : o caso de Skylab. *Revista crítica de ciências sociais*, Coimbra, n° 11, mai, p. 9-39.
- Schmitter P., 1971. *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 499 p.
- Silva N.M. da, et alii, 1988. *Movimento de bairro*, Recife, Etapas.
- Soares J.A., Soler S., 1992. *Poder local e participação popular*, Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora, 112 p.
- Vidal D., 1994. Recife : les associations d'habitants et la politique au quartier. *Problèmes d'Amérique latine*, n° 14, juillet-septembre, p. 331-344.
- Vidal D., 1996. *La politique au quartier. Respect, crise et citoyenneté à Brasília Teimosa, favela urbanisée de Recife (Brésil)*, Thèse de Doctorat en sociologie (nouveau régime), EHESS, 425 p.
- Wilson J.Q., 1973. *Political Organizations*, New York, Basic Books, 359 p.