

LA VILLE DANS LA POLITIQUE ET DANS LA SOCIÉTÉ : entre clientélismes et innovations démocratiques (Brésil)

Robert CABANES, Bruno LAUTIER, Jeanne BISILLIAT¹

Le mouvement actuel de décentralisation politique qui se dessine un peu partout dans le monde à l'initiative du FMI et de la Banque Mondiale est censé régénérer par la prise d'importance des niveaux politiques et économiques locaux, des Etats englués dans la dette et les difficultés politiques et sociales. Ce qui peut se lire principalement comme l'une des tentatives pour pallier les effets des politiques d'ajustement structurel et comme un transfert sur les municipalités d'une partie plus importante du poids de la crise ; ce qui peut être représenté aussi comme un souci supplémentaire de démocratie. Dans le contexte brésilien, ce changement survient dans une conjoncture de redémocratisation de la vie sociale et politique nationale avec la fin du régime militaire et la nouvelle Constitution de 1988. Dans les faits, la prise en charge, après élections, de certaines municipalités par un mouvement social et politique d'envergure nationale qui se démarque de l'immobilisme et de la corruption inhérents au système politique traditionnel, a instauré des politiques municipales innovatrices et durables tant au niveau de la gestion que de la planification urbaines, qu'à celui, plus large, des politiques sociales et économiques puisque se sont accrues les responsabilités des niveaux locaux. D'un autre côté le localisme ou le municipalisme se sont plutôt illustrés dans l'histoire du pays comme des mouvements renforçant les tendances politiques conservatrices et clientélistes face à un Etat central parfois de même nature, parfois modernisateur et technocrate. Et c'est ainsi que certaines analyses interprètent déjà la Constitution de 1988 : comme un retour à des pratiques locales et clientélistes après une longue période d'Etat militaire autoritaire et modernisateur ; et comme une ruse de l'Etat central, qui, sous couvert de démocratie, se décharge de ses responsabilités sans transférer les ressources correspondantes.

Ce projet vise donc à établir un bilan socio-économique et sociologique de la gestion de quelques municipalités par des partis ou des alliances de partis, dont le projet explicite est celui de la transformation des rapports sociaux dans le sens d'une réduction des inégalités et d'une plus forte participation démocratique. C'est donc à une analyse des processus de dépassement des clientélismes et paternalismes divers, comme de leurs tentatives avortées, que ce projet entend se consacrer.

La rencontre entre un ou plusieurs appareils civico-politiques particuliers de forme "parti" représentant des fractions déterminées de couches

¹R. Cabanes est sociologue ORSTOM, et responsable du G.P. "Rente, Travail, Pouvoir"; B. Lautier est économiste, professeur à l'Université de Paris I, associé à l'UR 54 ; J. Bisilliat est anthropologue, dans l'UR 55.

sociales, et une structure administrative territoriale à assemblée élue représentant un échantillon plus large de l'ensemble de la communauté nationale, espace de rapports sociaux particuliers, peut se solder positivement par l'engendrement d'un cercle vertueux de développement et de réduction des inégalités, ou bien négativement par l'affrontement et la paralysie réciproque des deux niveaux. Les modes de réalisation de ces deux extrêmes, comme les solutions intermédiaires, peuvent reproduire, approfondir ou réduire les formations clientélistes de départ. Il s'agit donc de mettre au point des instruments d'analyse permettant de comparer les politiques urbaines mises en oeuvre.

Contexte actuel des crises urbaines

La période de développement initiée au début des années 1960 et qui s'est poursuivie jusqu'au début des années 1980 a eu pour conséquence une forte croissance de la population urbaine (75% de la population totale). Croissance à deux faces : ville officielle et ville parallèle (ou illégale), au niveau du pays entier. La centralisation des ressources par l'Etat fédéral sous le régime militaire (64-84), le souci de l'organisation et du contrôle du territoire, ont soutenu un gros effort de planification urbaine : l'élaboration d'un Plan Directeur était une obligation absolue pour les municipalités pour espérer obtenir les ressources de l'Etat fédéral. Cette planification, très largement coupée d'une gestion urbaine restée prisonnière des rapports socio-politiques traditionnels de la société brésilienne marqués par le clientélisme, a rapidement pris un caractère technocratique peu applicable pour ne servir finalement que de justification du contrôle politique du niveau fédéral sur les municipalités, dans le contexte d'un système politique tout autant marqué du sceau du clientélisme.

La récession actuelle, à Sao Paulo par exemple, s'accompagne du ralentissement du mouvement migratoire en ville (3,17% par an de croissance annuelle dans la décennie 60-70, 0,71% depuis 1990), et du développement soutenu de l'habitat précaire depuis 1980. Au modèle périphérique de croissance par auto-construction sur lotissement clandestin et sans infrastructure préalable tend à se substituer le développement des *favelas* dans les périphéries (71.000 *barracos* en 1980 à Sao Paulo, 150.000 en 1987 où logent un million d'habitants), et des *cortiços* (immeubles dégradés) au centre. On estime que les situations d'illégalité par rapport au foncier (2.400.000 personnes vivent sur des lotissements clandestins) ou aux critères de construction (3.000.000 vivent dans les *cortiços* et 1.300.000 dans des maisons pécaires) caractérisent environ 7,7 millions de personnes, soit 70% de la population de la ville. Le Système Financier d'Habitation mis en place par le régime militaire, bien que n'ayant pratiquement profité qu'à la classe moyenne, avait pu mobiliser d'importantes ressources pour la construction. Sa crise, dans les années 1980, est un élément de la crise urbaine.

Ce tableau pourrait être complété en évoquant la baisse (relative, rapportée à une population en augmentation) de l'accès aux équipements d'infrastructure (électricité, égouts, eau, transport), ou socio-culturels (enseignement primaire, soins de santé).

Le niveau municipal dans la Constitution de 1988 et dans la réalité

Nombre de municipalités se sont engagées, dès les élections de 1988, dans un processus de réduction des inégalités, qui commence par la légalisation de la ville parallèle (illégal), et qui tente de se poursuivre législativement par l'éradication des possibilités de spéculation foncière et immobilière ; il s'agit d'un gigantesque retournement de perspectives que chaque ville entreprend avec plus ou moins de conviction par l'élaboration et le vote de sa Loi Organique (municipale) et de son Plan Directeur. La décentralisation introduite par la Constitution de 1988, tant au niveau de la mobilisation des ressources que de l'autonomie de décision et d'action, autorise ce dynamisme. Mais les situations observées peuvent être très variables. La première analyse à effectuer est celle de la division effective des ressources, du travail, et des responsabilités entre l'échelon municipal, l'Etat, et l'échelon fédéral. Des conflits de compétence, qui recouvrent des conflits d'orientation sociale ou politique, sont fréquents. La reversion de l'argent public des niveaux supérieurs vers les niveaux inférieurs pose souvent problème. La situation qui en résulte au niveau local est souvent singulière.

Les modalités d'élaboration et les contenus des politiques sectorielles, leur acceptation et leur mise en oeuvre constituent un remarquable analyseur de l'intervention d'ensemble d'une municipalité. A Sao Paulo par exemple, le projet de captation des ressources sur les quartiers équipés et susceptibles de densification, pour les transférer sur les périphéries non équipées et les zones "d'intérêt social" pour la construction d'un habitat populaire, a représenté par son ampleur et les modalités démocratiques de sa discussion, un véritable évènement dont l'intérêt a largement dépassé cette seule ville, même si sa réalisation s'est avérée impossible.

Par ailleurs, certains secteurs d'intervention des municipalités méritent une analyse plus précise, soit qu'ils aient été l'objet d'importants mouvements de mobilisation, soit qu'ils aient été "ciblés" par l'une ou l'autre des municipalités comme programmes prioritaires, soit qu'ils aient fait l'objet de véritables contrats, tacites ou écrits, entre municipalité et population.

Enfin les municipalités peuvent largement décentraliser leur gestion. A Sao Paulo par exemple les négociations avec les mouvements populaires se sont effectuées au niveau des "conseils de représentants", spécialisés sur des domaines déterminés (habitat, santé, éducation, culture..) et localisés

à l'échelon de "sous-municipalités" (les arrondissements à Paris), ce qui impliquait également une déconcentration, voire une décentralisation des services administratifs. Jouant en principe dans le sens d'une plus grande démocratisation de la prise de décision du côté municipal comme du côté du mouvement populaire, cette évolution n'est pas non plus exempte des risques d'une pénétration plus fine par des réseaux clientélistes.

Choix des municipalités

L'intérêt d'une comparaison réside dans la confrontation entre des politiques et des pratiques au départ globalement semblables dans leurs inspirations et contraintes à s'adapter à des morphologies et des structures sociales territorialement enracinées.

Les villes de Sao Paulo et de Diadema constituent une référence permanente, la première parce que, première métropole du Brésil, elle est la plus étudiée et la mieux connue du milieu universitaire ; dans la seconde (500.000 h), le taux d'industrialisation se maintient élevé, alors que la tertiariation de Sao Paulo paraît inéluctable (60% d'emploi tertiaire en 1970, 76% en 1990), et les municipalités de gauche s'y succèdent depuis 3 législatures. La ville apparaît alors comme le noyau fondateur d'un nouveau statut de citoyenneté urbaine et le creuset de nouvelles formes d'identité et de culture populaire.

La ville de SANTOS (500.000 h), port de l'Etat de Sao Paulo et plus grand port d'Amérique latine, est composée de la classe ouvrière traditionnelle des ports et d'une classe moyenne de retraités. Ses innovations dans le domaine de la santé (mentale en particulier), de l'environnement, et de la gestion tripartite du port, ont été importantes et continuent à être soutenues pendant la législature actuelle. Ces deux dernières municipalités sont motrices dans la constitution de leurs régions métropolitaines respectives. La municipalité de NITEROI pourrait être avantageusement comparée à celle de Santos ; les deux villes ont la même structure morphologique et sont dirigées par des partis politiques différents.

Deux villes du Sud, capitales d'Etat, seront également étudiées : Porto Alegre et Curitiba (nous avons l'accord de ces municipalités).

PORTO ALEGRE (1.500.000 h) s'est en effet signalée depuis 6 ans par la mise en place de procédures de gestion urbaines très participatives dès la discussion du budget et jusqu'à l'analyse à posteriori des dépenses, en passant par le suivi des opérations concrètes. Cette municipalité fait figure d'exemple national de gestion urbaine démocratique ; c'est une ville de "citoyens", à des niveaux encore plus formalisés qu'à Diadema.

A l'opposé, la ville de CURITIBA (1.400.000 h) offre un contre exemple de grand intérêt. Cette ville a mis en place depuis une trentaine d'années des

procédures de planification urbaine qui se sont perfectionnées à chaque législature, sans que les changements de majorité politique n'aient eu de réelle incidence sur les orientations générales de planification et de gestion. L'image de ville du premier monde ou ville "de l'utilisateur et du consommateur" que détient cette métropole mérite un examen approfondi de par sa longue histoire de planification urbaine.

Ces deux villes du Sud sont en outre insérées dans des régions de forte "personnalité", traditionnellement circonspectes vis-à-vis du pouvoir central. Et elles participent, dans leur ensemble, à des mouvements politiques différents au niveau national ; il n'est donc pas inintéressant d'observer à cette occasion la dialectique du local et du national dans le va-et-vient de dépendance toujours complexe entre ces deux niveaux.

Enfin trois villes du Nord feraient également partie de cette étude : FORTALEZA (1.700.000 h), à la fois parce qu'elle a été un lieu d'expérimentation négatif pour une gestion municipale "populaire-extrémiste" pourrait-on dire, et parce qu'elle a cependant élu une nouvelle équipe autour "d'entrepreneurs éclairés" modernistes, sensibles aux problèmes sociaux et soucieux de développement économique local.

La ville de SALVADOR (2.000.000 h), capitale de la population noire, vient de sortir récemment d'une longue période de gestion oligarchique et clientéliste, et voit arriver sur la scène municipale, avec le mouvement noir et le syndicalisme des industries modernes, des forces qui ne s'étaient guère exprimées jusqu'ici.

Enfin la ville de RECIFE (1.300.000 h), lieu traditionnel, avant le régime militaire, des "fronts populaires" au niveau municipal, qui semble reprendre cette même tradition, avec une participation plus visible des classes moyennes, et le souci, nouveau, de créer des ressources et de l'emploi. Nous n'avons pour l'instant sur ces 3 dernières villes que l'accord de la municipalité de Recife ; ce sont les contacts pris dans cette ville et la possibilité de travailler avec le Centre Josué de Castro qui nous ont déterminés à choisir les deux autres.

Plan d'analyse

Une première démarche concerne des questions traditionnelles de la sociologie urbaine (définition des normes d'occupation du sol, financement d'équipements collectifs par ponction de profits issus de la promotion immobilière, conception d'un réseau de transports urbains, extension des programmes de logements populaires) qui seront traitées du point de vue de la sociologie politique : élaboration dans les programmes politiques, et formulation en lignes d'action. Il s'agit ensuite de repérer les stratégies des agents dans les processus de mise en oeuvre et de rendre compte de la naissance ou de l'empêchement des processus d'innovation.

La seconde démarche questionne les objets traditionnels de la sociologie politique avec les méthodes et les moyens de la sociologie urbaine : la démocratisation des rapports sociaux, le passage de rapports autoritaires et hiérarchiques, publics ou privés (népotisme, corruption), courants dans la société brésilienne, à des rapports publics qui rendent difficile l'exercice autoritaire du pouvoir ainsi que les règlements ou arrangements privés. Il s'agit de tester l'hypothèse selon laquelle l'action innovante des municipalités étudiées a eu pour fil conducteur une volonté d'élargissement de l'espace public. Ce mot est pris ici dans son double sens, celui de la philosophie politique et celui des sciences sociales de l'urbain : comment la délimitation d'un espace public, espace de la délibération politique et de l'expression d'un intérêt commun, repose sur la formation d'un espace public urbain recomposé autour d'une rationalité commune qui est objet de débats et objet de transactions. Par exemple, il s'agit de voir comment la délimitation du pouvoir associé à la propriété foncière, l'élaboration de contreparties à la liberté de construire sous forme de construction d'équipements collectifs, la mise en place de nouvelles modalités de négociation du mode d'usage du sol, sont devenues constitutives du processus de démocratisation.

Etant entendu que toutes les actions des municipalités peuvent servir à l'évaluation des politiques municipales, le plan d'analyse pourrait être le suivant.

1- Le rapport du parti ou de la coalition de partis dirigeant la municipalité avec leur propre base et le mouvement social qui en est l'expression peut osciller entre la prise en charge soutenue et systématique de cette base et une stratégie d'élaboration du bien commun ou de l'harmonisation des intérêts dans le cadre communal. En ce dernier cas, quelles procédures de médiation, de conciliation, d'affrontement sont mises en oeuvre ? Au nom de quels principes ou impératifs concrets ? A Sao Paulo, les "chambres de négociation et de d'arbitrage" créées par la municipalité semblent avoir joué un rôle non négligeable ; beaucoup de municipalités se sont dotées de systèmes de consultation, de "forums populaires", de chambres "constituantes", qui jouent un rôle permanent dans la gestion municipale. Quelles modalités de fonctionnement, quelles raisons de leurs efficacités et de leurs paralysies ?

2- La relation des élus et des administratifs d'exécution aux entreprises publiques et privées oeuvrant pour la municipalité. Entre rapports de clientélisme et de corruption et rapports de cogestion associant usagers, entreprises, et municipalités, quels niveaux intermédiaires se sont constitués et sur la base de quelles justifications ? Ce point paraît essentiel, car il semble qu'un double système de gestion urbaine tend à s'instaurer : les élus sont en quelque sorte pré-inscrits dans un système politique clientéliste qu'ils ont normalement tendance à reproduire en fonction de

paramètres qui peuvent assurer leur réélection, alors que les secrétaires exécutifs ont plus facilement tendance à défendre une vision municipale globale et à se défaire davantage des pressions des clientèles. On voit ainsi s'instaurer une gestion à travers les mouvements associatifs, des systèmes de consultation, voire de cogestion avec la population, qui contribuent à rendre public l'arbitrage entre municipalités et acteurs sociaux. D'où les contradictions possibles avec une gestion clientéliste plus discrète des élus. Mais cette opposition peut aussi bien s'inverser lorsque des élus affirment un vif souci de démocratie, et lorsque des exécutifs ont établi de longue date des réseaux d'intérêt difficiles à défaire. La question posée est bien celle d'une possible transformation de nature d'un système politique vieux de deux siècles.

3- Le rapport de la municipalité à l'ensemble de sa population passe aussi à travers les services immatériels (rôle d'un secrétariat à la culture), et à travers une production de représentations qui contribuent à élaborer son image. C'est sur le plan du rapport entre les pratiques et les conceptions affichées de la citoyenneté que cette image peut être analysée. Par ailleurs, ces trois domaines d'enchaînement des rapports sociaux sont bien évidemment reliés par la personnalité d'un "chef" qui peut incarner des types variés d'autorité ou de pouvoir sur la gamme qui va de la démocratie, représentative ou déléguée, à l'autoritarisme et au clientélisme en passant par des formes intermédiaires qu'il s'agira de décrire et de nommer. Le caractère comparatif de l'étude doit permettre d'éviter à la fois les types d'interprétation trop personalistes ou trop exclusivement politiques.

Montage institutionnel et réalisation concrète

A l'origine, ce projet était une initiative ORSTOM-CEDEC (Centre d'étude de la Culture Contemporaine)-POLIS (Institut d'Etudes, de Formation et de Conseil en politiques sociales). Ces deux ONG sont localisées à Sao Paulo. Après avoir reçu un financement du Ministère de la recherche français qui l'a ensuite retiré pour des raisons budgétaires, ce projet prend dorénavant une nouvelle configuration institutionnelle. Il est présenté à la Communauté Européenne par deux ONG brésiliennes, POLIS pour les villes du Sud, le centre JOSUE DE CASTRO pour les villes du Nord, qui prennent en charge la recherche, aidées de l'Orstom en tant qu'institution scientifique d'évaluation permanente. La réalisation, après acceptation du projet, sera effectuée sur deux ans.