

INTERROGATIONS AUTOUR DES CIRCUITS DU LOGEMENT. Brasilia, District Fédéral.

Catherine AUBERTIN
Economiste, ORSTOM

Mon programme de recherche se propose de rendre compte de l'organisation spatiale de la capitale du Brésil à partir des mouvements de populations. C'est une définition volontairement large qui permet de multiplier les approches. Pour donner à comprendre Brasilia, il faut partir des utopies inscrites dans le site et le plan de la ville, dégager les ressorts des grandes migrations nationales, accompagner les luttes pour l'accès au sol et au logement, démêler les réseaux économiques et sociaux...

Je ne pense pas que ce séminaire soit le lieu pour exposer en détail les programmes de recherche. Je me contenterai, au gré de la déclinaison du trio traditionnel, problématique - méthodologie - résultat, de présenter les réflexions liées au déroulement de la recherche afin de fournir des matériaux pour discussion et de tester la validité de certains acquis (intuitions, méthodes ou faits observés) sur d'autres terrains.

1. CONSTITUTION DU QUESTIONNEMENT

Comment se constitue un questionnement ? En premier lieu, par un mélange d'intérêt personnel, souvent une connaissance d'un terrain et le désir d'approfondir un sujet, par le rattachement institutionnel à un axe de recherche, par un jeu d'opportunités. Ensuite, à partir d'une première exploration, viennent naturellement une série de sous-thèmes qui oriente l'étude.

Brasilia est devenue un sujet d'étude à la conclusion d'une grosse étude de planification régionale. Ayant décrit la dynamique économique du Centre-Ouest, comme le produit des cycles de migration et du mythe fondateur de la *frontière*, je disposais de nombreux éléments pour aborder une ville érigée comme représentation de l'image qu'un peuple veut avoir de lui-même. J'ai d'abord étudié le fractionnement spatial de Brasilia comme le résultat de la projection d'une utopie sur un lieu et une réalité sociale.

Pour coller davantage à la problématique de l'UR et à l'occasion d'une grande intervention de relogement concernant théoriquement un habitant sur quatre, j'ai été amenée à étudier les déplacements intra-urbains et les procédures d'accès au sol

et au logement. Comment les mouvements de populations rendent-ils compte de l'organisation urbaine ? A partir du thème logement, se sont alors dégagées très vite des interrogations sur les itinéraires et sur l'enjeu que représente le logement dans une société dominée par le clientélisme.

Travailler sur les itinéraires répondait à la nécessité de comprendre la mobilité urbaine en redonnant la parole aux intéressés. L'hypothèse est que cette mobilité dépend de facteurs propres à l'individu et non seulement de l'offre d'emploi ou de politiques gouvernementales. Les mouvements de populations constituent, dans leur globalité et dans leurs interactions, des périodes et composantes des itinéraires du citoyen et du citoyen durant toute la période de sa vie et sur tout l'espace de sa société. Lors des premiers entretiens, il est devenu très clair que les personnes interrogées ne se définissaient pas comme classe sociale ou par leur travail, mais par rapport à leur région d'origine, leur cheminement, leurs étapes migratoires, leur foi dans un monde meilleur. J'ai fait mienne la remarque de Touraine : "Les individus se situent d'avantage par leur trajet que par leur statut, par leur origine et par leur devenir que par leur appartenance sociale et professionnelle. Ils sont plus attachés à leur milieu de départ et à leur projet d'avenir qu'à leur situation présente". (A. Touraine, *La parole et le sang*. 1989 p.46).

Dans ce contexte, le logement apparaît immédiatement, non comme un simple toit, mais comme un enjeu social. Il faut alors travailler sur les nouvelles données du droit au logement, en particulier les conditions des mobilisations populaires et leur traitement par le pouvoir. On développe alors les sous- thèmes : libéralisme politique et libéralisation économiques, initiatives populaires et mouvements revendicatifs, citoyenneté et mode de représentation.

Ce questionnement a pris son indépendance vis-à-vis d'une analyse de la production, de l'emploi, des classes sociales et des politiques publiques. Les approches menées en termes économiques (influence du mode de développement capitaliste sur l'organisation de l'espace, surdétermination du marché du travail) ou en termes politico-techniques (évaluation des programmes gouvernementaux de logement ou d'infrastructures), semblent être de plus en plus inadaptées pour rendre compte du développement explosif des villes du Tiers Monde dans un contexte de crise internationale où le modèle de développement industriel et le rôle de l'Etat comme principal intervenant social sont remis en question. La crise, mal définie et soignée à coup d'ajustement structurel ou d'aide alimentaire, a porté un rude coup à la croyance en un progrès linéaire et cumulatif où le travail laborieux, l'investissement productif, les règles du marché permettent accumulation et ascension sociale dans la démocratie et la justice sociale.

Les concepts économiques, déjà difficilement transposables dans le tiers monde en dehors de l'élaboration de modèles au niveau des grands équilibres, ont du mal à s'appliquer à des situations de crise. La circulation de monnaie ou de marchandises n'obéit jamais aux seules raisons de l'intérêt ou d'un rapport de

salariat, elle n'atteste pas la primauté de l'économie comme facteur explicatif. Les normes occidentales du travail et de la production sont inopérantes pour rendre compte de l'activité urbaine dans son ensemble. Il me semble que souvent les études menées sur le travail informel sont encore un moyen de chercher, et donc de trouver, de l'économie, au prix de certaines contorsions et quitte à introduire un peu de social.

2. METHODE ET APPROCHES

Dans le contexte brésilien les études de terrain ne sont guère valorisées. On leur préfère la réflexion théorique. Il est difficile de faire admettre que des études de terrain peuvent avoir un intérêt autre que militant. Par ailleurs, les plans officiels de développement urbain de Brasilia, élaborés en marge des interventions publiques qui ont donné à la ville sa configuration, donnent peu d'éléments et se prêtent surtout à des analyses de discours. Il manque donc des éléments d'information.

Pour comprendre les itinéraires, pour répondre au questionnement posé, le recueil d'histoires de vie, sous forme de questionnaires ouverts centrés sur les étapes de logement, constituait la meilleure solution et apportait des éléments originaux. Je m'en suis déjà expliquée dans la revue de l'UR consacrée aux biographies.

La méthode suivie est un ensemble d'approches assez hétérogènes où je multiplie les concepts et les angles d'analyse. Je crois qu'un roman est tout aussi susceptible de rendre compte de la vie de milliers d'immigrés qu'un questionnaire passé sur ces mêmes milliers d'immigrés. Un tract d'une assistante sociale posant sa candidature à la députation donnait plus d'informations sur l'éclatement de Brasilia en plusieurs centres urbains, que l'analyse des énormes rapports et plans de développement du District fédéral : toutes les interventions d'urgence prises en charge par les services sociaux, étaient mentionnées dans le curriculum vitae de la candidate. L'immersion dans un milieu et un élargissement des concepts au gré des discussions donnent sa cohérence à une méthode, que celle-ci repose sur des données qualitatives ou quantitatives, car je crois que c'est surtout au niveau de l'interprétation que la méthode trouve sa justification, donc au niveau de l'intervention personnelle du chercheur bien davantage qu'au niveau de l'élaboration des hypothèses.

Je n'ai pas été tentée par une analyse quantitative. Le nombre de questionnaires était pourtant assez important : une centaine d'entretiens non directifs effectués par des chercheurs et 350 questionnaires fermés passés par des professeurs de l'UnB. Il faudrait rajouter le dépouillement de deux ans d'histoire urbaine dans les journaux, des monographies dans les villes avoisinantes, la documentation sur les plans, les thèses, les entretiens au sein des organismes chargés du logement, etc. Un traitement informatisé aurait obligé à définir ce qu'est un événement

produisant une inflexion dans la vie des personnes interrogées et à en déduire des forces de causalités généralisables. En fait, on voit que la migration, la décision de recourir à l'invasion, le déménagement, l'inscription sur les listes de candidats au relogement, la recherche de travail, la mise en ménage, l'arrivée d'un enfant, etc. sont soumis à une foule de déterminants souvent insolites, imprévisibles, conjoncturels qui dépendent à la fois d'un long travail de maturation et d'une impulsion propres à chaque individu.

3. RESULTATS ET REMISE EN CAUSE

Les résultats ont fait l'objet de plusieurs publications. Je ne fais que les résumer ici. On peut les classer en trois catégories :

3.1. Confirmation des hypothèses :

- Le logement n'est pas un simple bien, c'est un fort enjeu de représentation et de constitution de liens sociaux.
- L'accès au logement ne suit pas un processus linéaire qui passerait de l'invasion à la location, puis de la location à la propriété, parallèle à une ascension sociale modèle. Dans la grande majorité des cas, le premier pas du migrant en ville passe par la location de fond de cour où il est isolé face au propriétaire. La majorité des citadins pauvres sont logés dans du locatif populaire. Le passage à l'invasion est révélateur et conséquence d'une meilleure insertion urbaine, d'une appartenance à un réseau, d'une reconnaissance comme citoyen. Rythmant toutes les étapes des politiques de l'habitat à Brasilia, la propriété d'un lot dans une ville satellite, n'est pas un but final pour son bénéficiaire, mais une étape transitoire. Une fois le titre ou la promesse de propriété acquise, il est alors courant malgré les interdictions, par nécessité ou par calcul, de revendre ou de louer le lot et de retourner vivre dans une invasion, voire d'y investir. Cette non-linéarité de l'accès au logement est à rapprocher de l'extrême mobilité professionnelle et spatiale de la population. L'attache par le logement est illusoire pour des gens qui passent sans cesse d'un secteur de travail à l'autre, du formel à l'informel. La frontière entre le légal et l'illégal est instable et perméable.
- La propriété ne s'acquiert plus par le travail, elle s'acquiert par l'insertion dans les réseaux qui garantissent l'accès au logement : sociétés d'Etat, protecteurs, associations... Il y a un traitement social du logement qui ouvre le champ à tous les clientélismes. Les revendications concernent le logement avant de concerner le travail, sans doute parce que l'Etat est plus à même d'offrir le logement (désormais réduit à un droit d'occupation) que l'emploi.
- Les citoyens se définissent par leurs itinéraires et par les obligations qu'ils ont vis-à-vis de communautés ou d'individus, ou qu'on leur doit.

3.2. Phénomènes dont on mesurait mal l'ampleur

- Les migrations n'expliquent plus qu'une faible partie de l'accroissement urbain, désormais essentiellement endogène. La population concernée par le relogement n'est pas constituée de migrants de fraîche date : il faut au moins 5 années de résidence à Brasilia et une certaine insertion pour bénéficier du programme. Beaucoup de nouveaux installés sont des enfants des premiers migrants. Samambaia a permis d'installer la nouvelle génération. On peut se frotter les yeux devant cette évidence : les 200.000 personnes installées à Samambaia sont sorties des zones d'ombre de la cité : invasions, fonds de cours, surpeuplement des logements parentaux ! Cette population était ignorée, elle n'était pas visible. La peri-urbanisation n'est pas le fait de nouveaux venus.

- Les réseaux touchant au logement sont multiples, mais les forces politiques et syndicales semblent en retrait devant les associations locales.

- Les sectes religieuses, en particulier pentecôtistes, semblent remettre en cause l'encadrement de l'Eglise catholique. Elles forment des réseaux de solidarité et de redistribution très puissants. Elles sont les premières à profiter de la place laissée libre par les carences de l'Etat dans le domaine des infrastructures urbaines, mais ne remettent pas pour autant en cause le pouvoir établi.

- L'illégalité est produite par l'Etat. C'est le gouvernement du District fédéral qui a déclaré illégales les cités de chantiers des bâtisseurs de Brasilia le jour de l'inauguration de la capitale. Il faut rappeler que les matériaux de fortune qui caractérisent l'image du bidonville, sont employés essentiellement du fait de la situation d'illégalité qui interdit d'investir dans le logement. C'est donc d'abord la violence de l'Etat et bien moins la misère de ses habitants qui donne leur physionomie aux bidonvilles de Brasilia. Etudier l'illégalité à partir de celui qui la décrète plutôt qu'à partir de celui qui s'y place permet un autre éclairage des faits.

3.3. Réflexions sur la qualité du regard du chercheur

La qualité du regard influe sur la mise en perspective des situations, tout comme la transformation des objets déclenche une attention nouvelle. Ce que l'on qualifie de nouvelles formes urbaines me semblent dépendre davantage du déplacement du regard du chercheur, de l'abandon de références théoriques ou morales devenues obsolètes dans un contexte plus général de remise en question du développement, plutôt que d'un changement objectif et radical des situations et des objets. Par exemple, si l'on s'intéresse maintenant à rechercher dans les invasions qui est propriétaire ou locataire du sol, des murs, d'un droit d'occupation, c'est que parallèlement on se désintéresse des grands programmes de construction de l'Etat qui tendent à disparaître.

La deuxième autocritique concerne une tendance à une vision ethnocentriste. Lors de l'ouverture démocratique, on a vu se multiplier au Brésil les initiatives populaires et les mouvements revendicatifs vite étiquetés comme porteurs de

force de progrès vers une plus grande justice dont la démocratie serait à la fois la condition et la conséquence. Ces initiatives sont devenues un grand centre d'intérêt pour la Banque Mondiale qui finance quantité d'ONG pour soutenir les mouvements. Par la suite, on s'est trouvé en peine de reconnaître derrière ces formes d'organisation une revendication de citoyenneté et une aspiration à la démocratie. Ces associations, pour la plupart, sont des formes à peine renouvelées des classiques circuits de clientélisme sur lesquels a toujours fonctionné la société brésilienne, sous les militaires comme sous la Nouvelle République, dans les cercles de droite, comme dans ceux de gauche. Rares sont les mouvements qui débouchent sur une prise de conscience politique et qui dépassent le stade de la revendication immédiate et locale pour remettre en cause l'institution et l'ordre politique. Ces mouvements donnent lieu à beaucoup de projections ethnocentristes, qu'on leur prête ou qu'on leur interdise un rôle démocratique révolutionnaire. Ce serait une erreur de dénoncer le clientélisme comme un système contradictoire au développement des organisations populaires et de ne voir dans l'expression associative aucune volonté de représentation politique. Les réseaux, concept assez flou qui désigne les enchevêtrements d'obligations, forment la structure fondamentale du clientélisme. Ils constituent un mode d'organisation sociale, où le don, la charité interindividuelle, la croyance en un au-delà meilleur, forment l'identité du citoyen. Comment nier cette identité sous prétexte qu'il ne s'agit pas d'une identité démocratique, individualiste, basée sur un contrat de société que le citoyen signerait avec l'Etat. Si le clientélisme est l'opposé de la démocratie au sens occidental du terme, c'est cependant la structure qui permet au Brésil un large consensus social et qui permet à chacun de survivre, de se définir au sein d'un réseau d'obligation, lien social fort s'il en est. C'est le clientélisme et non les structures copiées sur les démocraties occidentales qui permet la prise en charge de la santé et de l'éducation des populations. Le logement, l'emploi, l'accès aux soins et aux infrastructures ne s'obtiennent pas via des institutions bancaires ou par un système fiscal, mais bien par ces circuits d'obligations.

4. POUR LA DISCUSSION

A partir de ce rapide exposé, j'aimerais proposer à la discussion quelques thèmes fortement liés entre eux :

- Quelles sont les mutations urbaines de ces dernières années ? Comment les définit-on ? S'agit-il de phénomènes nouveaux ou s'agit-il d'un déplacement du regard ?
- Comment expliquer la mise en retrait des concepts économiques pour rendre compte des activités urbaines ?
- Le terme réseau que l'on emploie désormais largement ne rend-t-il pas compte d'une situation où les circuits sont plus importants, plus explicatifs, ou plus identifiables, que ce qui circule ? Peut-on regrouper sous ce terme les clubs de

mères, les sectes religieuses, les associations de résidents, les organismes de charité, etc. ? N'est-ce pas une façon de rendre compte d'une organisation sociale différente de l'organisation occidentale, fondée sur la démocratie et le développement économique, où la production matérielle prime sur la relation ?

- Quelles sont les conséquences du désengagement de l'Etat du fait de la chute de ses ressources financières ? La révision du concept de logement (de la maison au droit d'occupation, du toit à l'enjeu social) n'y est-elle pas liée ?

- Les luttes urbaines sont-elles susceptibles de déboucher sur une lutte politique ? Les initiatives populaires en matière de logement sont-elles une prise de conscience politique de la population, des formes nouvelles d'organisation, ou une forme de reconduction des structures en place ?

les cahiers

n° 16 - 1991

**MIGRATIONS, TRAVAIL, MOBILITES SOCIALES :
METHODES, RESULTATS, PROSPECTIVE.**

**Séminaire ORSTOM - Garchy 24-27 Septembre 1991
Communications des séances 1 et 2**

**Editeurs scientifiques
Véronique DUPONT et Françoise DUREAU**