

Le droit au logement : enjeu démocratique ou instrument du clientélisme ?

L'exemple de Brasília - District fédéral*

Catherine AUBERTIN**

INTRODUCTION

Depuis l'année des sans-abri, décrétée par l'Unesco en 1987, le regard sur les problèmes de logement dans les grandes villes du tiers monde s'est singulièrement modifié sans qu'on sache toujours bien distinguer si ce nouveau regard est dû à un changement objectif et radical des situations et des objets, ou s'il est dû à l'abandon de références théoriques ou morales devenues obsolètes dans un contexte plus général de remise en question du développement. Sans doute, la qualité du regard influe-t-elle sur la mise en perspective des situations, tout comme la transformation des objets déclenche une attention nouvelle.

Le droit au logement est désormais inscrit dans la constitution brésilienne. C'est le signe d'un changement dans le traitement des problèmes urbains. Est-ce pour autant le résultat de luttes urbaines, le produit d'un processus de démocratisation ou la reconnaissance de la fonction sociale de l'habitat ? Le droit au logement est-il révélateur de mutations sociales plus profondes ?

* Cette recherche a été menée à l'université de Brasília dans le cadre des conventions Orstom-CNPq. Elle a reçu l'appui du ministère de la Recherche lors de l'appel d'offres sur la circulation des hommes et des richesses.

** Économiste Orstom, 72 route d'Aulnay, 93143 Bondy Cedex, France.

À partir d'un travail de terrain mené par une équipe franco-brésilienne dans le District fédéral de 1987 à 1990 (1), nous présentons ici quelques résultats de recherches qui témoignent des interrogations devant les dynamiques de l'ensemble urbain de Brasília.

Dans une première partie, nous relaterons les changements de politiques publiques en matière de logement. Les rapports complexes entre mouvements revendicatifs et processus démocratiques feront l'objet d'une deuxième partie.

Enfin, dans une troisième partie, nous rendrons compte des phénomènes qui s'imposent lorsqu'on abandonne l'étude des populations urbaines en termes socioprofessionnels, dans leurs relations à la production, pour privilégier l'étude en termes d'itinéraires, d'histoires de vie. Le concept de logement est alors considérablement élargi.

PLANS OFFICIELS ET INTERVENTIONS D'URGENCE

Des actions parallèles qui s'ignorent

À l'origine, les axes et contours du Plan pilote de Lucio Costa tenaient lieu de plan urbain à la ville du troisième millénaire, ce grand oiseau de verre et de béton. Les quatre fonctions définies par la charte d'Athènes, clairement affirmées dans le tracé — habiter, travailler, se distraire, circuler —, devaient suffire à la satisfaction des besoins de la population et aux exigences de la vie urbaine. Par ailleurs, la seule existence de la nouvelle capitale était censée constituer un élément de développement régional, au même titre que les axes routiers construits à la même époque pour désenclaver le centre du Brésil.

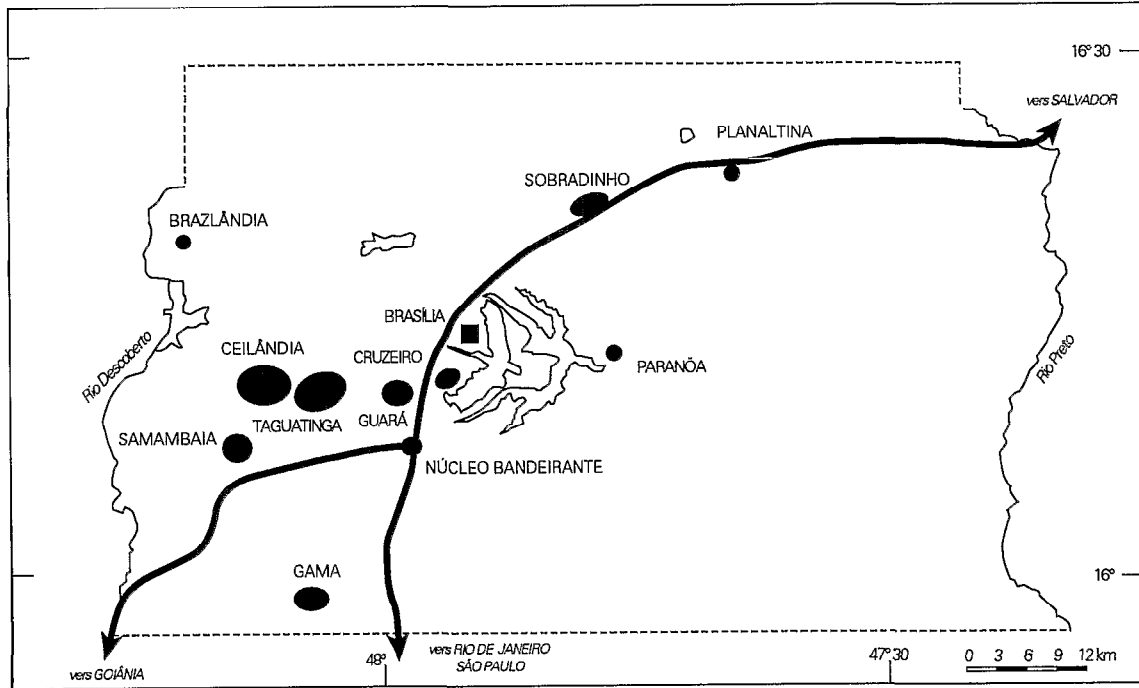
- (1) Les enquêtes sur le terrain ont été réalisées à Samambaia, de novembre 1988 à décembre 1989, par Catherine Aubertin, Marion Aubrée, Marília Peluso, Florence Pinton, Fernando Ribeiro et Laurent Vidal. Durant cette période, 100 000 personnes ont été installées à Samambaia. Une centaine d'entretiens non directifs, histoires de vie centrées sur les différentes étapes du logement des enquêtés et enquêtes d'opinion, ont été effectués. Le choix des personnes interrogées s'est fait selon l'origine du dernier logement (invasions, locations en ville satellite, propriétaires des modules de la SHIS), car chaque quartier accueille une population spécifique au fur et à mesure des relogements et des destructions d'invasions. Des enquêtes ont également été menées auprès des responsables du relogement, des associations de locataires, des structures scolaires et culturelles. 350 questionnaires fermés, qui concernaient la mobilité des employées domestiques, des femmes syndiquées et des étudiants, ont été traités par Tania Swain, Vanessa Brasil et Maria Mello, professeurs d'histoire de l'UnB.

Ironie du sort, Brasília, ville hyperplanifiée, est d'emblée submergée par les imprévus ; aucun plan n'arrivera à prévoir ni à accompagner sereinement son développement. Le jour de l'inauguration, en avril 1960, la majorité de la population ne réside déjà pas dans le Plan pilote et sur les onze villes satellites d'aujourd'hui, huit existent déjà.

La première grande intervention fait suite à une manifestation des travailleurs de la construction qui, selon la légende des pionniers, assiègent le président Kubitschek venu superviser les travaux en 1958. Ils exigent de vivre dans la ville qu'ils construisent et où rien n'a été prévu pour eux, car il a été annoncé que les abris des constructeurs seront déclarés illégaux à la fin du chantier. Le terme d'invasions a toujours été utilisé à Brasília pour désigner les favelas ; les gouvernements successifs mettent violemment et arbitrairement hors la loi les exclus du marché et contribuent ainsi à reconduire la situation des mal-logés. Taguatinga, première ville satellite, est alors créée suivant un quadrillage serré. Elle abrite 30000 travailleurs en 1960, année où l'on inaugure en toute hâte deux autres villes satellites aux tracés rectilignes et aux infrastructures rudimentaires, Gama et Sobradinho. Des cités de chantiers provisoires réussiront à être maintenues et légalisées : Nucleo Bandeirante en 1961, Paranoa en... 1990.

La seconde grande intervention a lieu au début des années soixante-dix. Devant la multiplication des invasions, la Commission d'éradication des invasions (CEI), constituée par le gouvernement, entreprend une « action technique » : 70000 personnes sont déplacées des bidonvilles vers la nouvelle ville satellite à laquelle la CEI attache son nom : Ceilandia. Un système de location-vente permettra la réalisation de milliers de maisons-modules identiques.

Face à l'éclatement de la ville, la planification officielle sommeille. Il faudra attendre dix-sept ans pour que paraisse, en 1977, sous forme de décret, le premier document qui planifie l'occupation du sol dans le District fédéral : le *Plano estrutural de organização territorial do Distrito federal* (PEOT). L'élaboration de ce Plan fait suite à un séminaire international qui rassemblait universitaires et experts. Le style du plan le date impitoyablement : on y retrouve la théorie des pôles de croissance et des hiérarchies urbaines, les méthodes multicritères pour garantir la neutralité des choix, les projections et les indices de Gini. On prévoit la création d'un onzième centre d'habitation, l'unique ville satellite conçue par les planificateurs : Samambaia, destinée à renforcer le tissu urbain au sud-ouest du District fédéral.



- 30 000-60 000 habitants : Brazlândia, Planaltina, Paranoá, Núcleo Bandeirante
- 100 000-170 000 habitants : Samambaia, Gama, Guarás, Cruzeiro, Sobradinho
- 300 000-500 000 habitants : Ceilândia, Taguatinga
- BRASILIA : 400 000 habitants

FIG. 1. — Le District fédéral - Brasília (Plan pilote) et les villes satellites (1990).

Par la suite, divers plans (2), dits économiques ou de développement, se sont succédé sans grandes innovations ni conséquences notables, si ce n'est le *Brasília revisitada*, texte très contesté de Lucio Costa qui, vingt-cinq ans après, propose des corrections du Plan pilote : quelques extensions pour des unités d'habitations, la fixation de Vila Planalto, une ancienne ville de chantier illégale et préservée au bout de l'axe monumental, et le déplacement de palmiers impériaux sur l'axe central. Le symbole de Brasília est préservé et l'éclatement de la ville est ratifié (fig. 1).

Le plus grand mouvement de déplacement de population ne viendra pas non plus d'un plan, mais de la modification du code électoral de Brasília. Le dernier gouverneur nommé, Joaquim Roriz, est déterminé à devenir le premier gouverneur élu (3). Il se lance dans une entreprise de populisme électoral. Fin 1988, à la suite de sa prise de fonction, il organise la semaine de l'habitation, semaine d'empoignade entre les représentants des associations et les principaux organes de son gouvernement. Trois mois après, on a recensé les habitants de toutes les invasions du District fédéral (40 000 familles !) et la population à faibles revenus locataire des fonds de cour (140 000 familles !). Le secrétariat des Services sociaux assure la responsabilité du programme d'*assentamento*. Sans aucune étude préalable, on relogé la majorité de cette population à Samambaia. Cette ville, inscrite au PEOT en 1977 et destinée à loger la classe moyenne, n'est alors construite qu'à 10 % : les clefs des premiers logements sociaux viennent d'être remises. Ses plans sont étendus, les bulldozers prolongent les routes avec l'objectif d'installer 500 000 personnes sur des lots semi-urbanisés, en autoconstruction. Sur cette énorme opération qui touche plus d'un habitant du District fédéral sur quatre, il n'existe aucun texte officiel. Seuls quelques décrets d'application qui concernent les modalités d'attribution des lots paraîtront au Journal officiel.

Le processus officiel de planification se poursuit. Dans un contexte où la nouvelle constitution rend obligatoire l'implantation d'un schéma directeur dans les villes de plus de 20 000 habitants, le futur plan directeur du District fédéral est en cours d'élaboration : trois mois de réunions et de séminaires décentralisés qui visent au consensus démocratique de toutes les couches de la population se sont tenus fin 1989. Le grand programme d'*assentamento* est à peine évoqué. La densification de l'habitat est recommandée, au moyen d'une

(2) Sur l'analyse des politiques de l'habitat et les différents plans du District fédéral, voir AUBERTIN et PELUSO (1990) et LUCHIEZI JUNIOR (1991).

(3) Brasília, contrairement aux États de la Fédération brésilienne, n'a pu élire son gouverneur qu'en 1990. Jusque-là, son statut l'assimilait à une zone de sécurité nationale dont le responsable était nommé par le président de la République fédérale.

modification de la législation qui fixe les normes d'urbanisation et au moyen de l'installation de zones d'habitation le long des grands axes routiers et dans les espaces vides. Sous le titre « question institutionnelle », le souci d'un processus démocratique de représentation et de prise de décision domine les premières recommandations du schéma directeur.

Quels changements de politique urbaine ?

La politique urbaine menée au sein du District fédéral a apparemment connu de grands bouleversements si l'on s'en tient à la présentation et aux conditions d'élaboration des différents plans : un dessin d'urbaniste, un séminaire universitaire qui débouche sur un décret, un schéma directeur qui insiste sur le processus démocratique, lequel vise le consensus... Les débats portent la marque des théories et des idéologies en vogue à chaque époque. Les interventions énergiques des pouvoirs publics ont également évolué dans le temps. Les solutions aux problèmes de logement des plus pauvres étaient d'abord de simples réflexes de préservation de la capitale-vitrine de la part des nantis et des militaires. Elles sont désormais devenues un enjeu central du populisme électoral. Mais qu'est-ce qui a réellement changé : l'organisation urbaine et les ségrégations sociale et spatiale entre Plan pilote et villes satellites, ou encore les processus de concertation entre planificateurs et pouvoirs publics ?

Malgré les formes et les impacts différents des plans et des interventions, pour les uns comme pour les autres, les résultats et les objectifs sont restés strictement les mêmes : sauvegarder le Plan pilote originel et repousser au-delà d'un vide sanitaire les « excédents de population », euphémisme révélateur de la perception qu'ont les politiciens et les planificateurs des masses de travailleurs qui ne trouvent pas place dans le centre et dont il convient d'« éradiquer » les installations spontanées.

La désarticulation entre plans et interventions est une constante. Les plans, soigneusement élaborés et diffusés, objets de commentaires attentifs et passionnés, n'ont jamais eu qu'une influence extrêmement limitée sur la fragmentation de l'espace du District fédéral et sur l'organisation originale des villes satellites autour du Plan pilote. Les principales actions qui ont forgé la physionomie du District fédéral ne figurent dans aucun plan et il est difficile de trouver les documents qui leur ont donné le jour. Les organes officiels de planification ont été mis devant le fait accompli par des interventions gouvernementales peu soucieuses de réflexions techniques ou politiques élaborées. Il s'agit de mesures d'urgence à grande échelle, mises en œuvre par des organismes qui relèvent des services sociaux.

Il reste patent que les plans officiels sont bien inopérants pour rendre compte de l'organisation de la ville. On se doit de reconnaître qu'un simple dépliant distribué lors de la campagne électorale par une candidate, assistante sociale, où sont relatées ses activités de responsable des opérations de relogement depuis 1964, en dit bien plus sur les politiques de l'habitat que tous les plans de développement publiés par le secrétariat à la Planification du gouvernement du District fédéral. La politique noble qui se réclame de la planification réfléchie et de la compétence technique a toujours laissé la place à la politique musclée et réaliste qui impose ses solutions d'urgence. Les universitaires et les techniciens se cantonnent aux débats théoriques, les politiques agissent. Les deux univers ne se rencontrent guère. Le changement de régime, des militaires à la Nouvelle République, ne semble pas avoir œuvré dans le sens d'un rapprochement du législatif et de l'exécutif.

Le changement est-il à chercher du côté des associations et des initiatives populaires ?

MOUVEMENTS REVENDICATIFS ET PROCESSUS DÉMOCRATIQUES

Il est difficile, après le constat que nous venons de formuler, de voir l'ébauche d'un réel processus démocratique dans l'exercice de planification. Pourtant un fait domine : l'entrée en scène des associations et leur multiplication. Que sont ces associations, quelles sont leurs fonctions, constituent-elles vraiment l'amorce d'une démocratisation du débat politique ?

Nous allons voir que tout concourt à vider ces associations de toute dimension politique : les conditions de leur formation, les motifs de revendication, les bases du système de représentation au Brésil.

Quelles associations ?

Les associations sont une forme d'organisation ancienne au Brésil. Bien qu'omniprésentes dans l'espace du District fédéral, elles n'intervenaient pas activement dans les projets politiques à Brasília. La nomination du gouverneur dispensait de chercher une légitimité dans les suffrages des administrés. Il n'était pas nécessaire de disposer de relais sociaux. Du fait également que Brasília se confond administrativement avec le District fédéral, il n'y a pas d'affrontement entre le pouvoir municipal et les instances métropolitaines : le pouvoir est unique et il a moins besoin d'ancrage. Brasília offre ainsi un retard

certain sur la maturité du mouvement associatif tel qu'il s'impose dans la formation des pouvoirs locaux dans le reste du pays (4).

Ces associations ont surgi brutalement sur la scène politique. Beaucoup ont été réanimées ou créées pour la circonstance, mais la plupart existaient déjà sans bénéficier d'une reconnaissance et d'un statut officiels. Leurs rapports avec les mouvements revendicatifs urbains sont multiples; établir une typologie précise relèverait d'un exercice de style un peu vain. Sous ce terme générique d'association, on repère les associations politiques, les associations de voisinage, les associations d'usagers, mais surtout, et sans toujours pouvoir les distinguer des précédentes, les associations de bienfaisance, les associations religieuses, les associations de « classe » (en fait associations professionnelles)... Elles peuvent fonctionner en coopérative, être fortement hiérarchisées — ou au contraire refuser toute direction —, appartenir à un réseau national, être parrainées par une personnalité ou par une entreprise. Elles peuvent être durables ou disparaître une fois satisfaction obtenue. Elles peuvent s'adresser à l'individu, à son âme, à une hypothétique communauté supposée porteuse d'une force révolutionnaire. Si certaines associations se forment à la base sur une revendication précise et collective, d'autres se forment au sommet et de l'extérieur, pour prévenir les manques de chacun par l'action charitable. On trouve aussi dans cette nébuleuse des groupes sociaux (on parle alors de communautés) auxquels des intellectuels ou des politiciens assignent, assez arbitrairement, une identité et des intérêts particuliers à défendre.

Dans tous les cas, ces associations visent à se faire reconnaître institutionnellement comme interlocuteurs auprès de l'État et auprès des citoyens. La revendication sert de moyen pour se fortifier en soutenant ou en s'opposant au mouvement. En effet, il n'est pas rare de voir des associations récupérer et dévier un mouvement dans lequel elles n'étaient pas partie prenante, ou encore de voir des associations qui se créent se présenter comme responsables de la satisfaction obtenue et casser la mobilisation.

Lors de notre étude, nous avons été surpris par le foisonnement d'associations actives et intégrées dans le programme d'*assentamento*. Pour la plupart, il s'agissait d'associations déjà anciennes qui fonctionnaient sur une base de solidarité; elles assuraient de réels services de survie et redistribuaient les dons des notables qui les parrainaient. Les associations qui fonctionnaient sur une base strictement revendicative et affirmaient un contre-pouvoir, étaient moins présentes. De

(4) Sur le thème « pouvoir local et participation », voir RIVIÈRE D'ARC (1987 : 24-43).

formation plus récente, ces dernières, qui se réclamaient de mouvements nationaux orchestrés par l'église catholique ou par le parti des travailleurs (PT), se sont profondément divisées lors de la campagne électorale. Il faut noter que le mouvement syndicaliste, bien qu'important à Brasília, est resté totalement en retrait sur les problèmes de logement (BRASIL, 1990).

Il est clair que la plupart des associations de bienfaisance et des groupes religieux établissent des liens de clientélisme et concourent au renforcement du pouvoir en place. Cela peut se traduire par des obligations vis-à-vis d'un homme ou à l'égard d'une institution, ou par l'adoption d'une doctrine qui va dans le sens du maintien de l'ordre établi. Il ne faut pas oublier que, après vingt et un ans de régime militaire, les travailleurs se sont tournés vers les seules organisations admises : associations dites apolitiques, clubs de sports, cercles de prières, etc. Nous pouvons citer, pour les avoir rencontrées à Samambaia, les mères Carolina, club de jeunes femmes actives de la bonne société qui déclarent vouloir se réaliser par l'aide sociale. Elles assurent des soins et créent des liens de gratitude très forts, utiles, quand l'occasion se présente, pour soutenir une candidature. Quant aux sectes pentecôtistes, dont l'importance grandit chaque jour, elles entrent en concurrence avec l'église catholique à laquelle la *théologie de la libération* avait pourtant redonné un nouveau souffle. Elles sont basées sur l'acquisition des « dons du Saint-Esprit » et permettent une accumulation symbolique dans un monde où l'accumulation matérielle est interdite à la majorité de la population. Elles diffusent des règles morales qui sont autant de points de repères pour les urbains déracinés. D'autres groupes religieux, comme les spirites kardécistes, prêchent l'ordre et le progrès, tout en contribuant à la survie des populations dont elles prennent en charge la santé et l'éducation (AUBRÉE, 1991 : 439-449). La plupart de ces groupes se voient confier des actions sociales, comme les distributions de bons de lait. Il était alors tout naturel qu'elles s'occupent de dresser les listes des locataires candidats au relogement.

Plus que tout, c'est l'action de ces associations qui crée le lien social entre les individus atomisés, à très forte mobilité sociale et spatiale, sans grandes attaches au passé, sans tradition de pratique collective, peu capables de s'opposer aux dirigeants et aux médiateurs qui, en niant leur singularité, élaborent pour un groupe idéal des projets de transformation sociale (5). Comme le souligne GAUDIN (1989), le déploiement des prestations et des obligations collectives est un

(5) Sur l'action des médiateurs et sur les échecs des entreprises collectives, voir Roy (1992).

élément constitutif du lien social. Dans une ville neuve comme Brasília, la légitimité du pouvoir en place n'a pas de base terrienne, ethnique ou économique. Cette légitimité se construit par des activités charitables et par des recommandations qui aident le nouveau venu à vivre le quotidien et à s'insérer dans la cité. L'administration, qui ne peut jouer ce rôle, ne parvient pas à assurer une redistribution par l'impôt. C'est le notable qui joue le rôle de médiateur. Les obligations restent des liens individuels et collectifs, elles ne sont pas dissoutes dans un système national de prélèvements qui garantirait la redistribution d'une partie des richesses vers les plus pauvres. Les modalités du don dépendent de la charité interindividuelle. Dans ce contexte, il est difficile à un mouvement revendicatif d'être autonome à l'égard de ces liens d'obligation.

Revendications et formes de représentation

Ce serait une erreur de lier la multiplication des associations et des mouvements revendicatifs à une démocratisation de l'État. Si les associations se saisissent des espaces rendus libres par les carences de l'État, ce n'est pas pour autant une victoire de la démocratie. Il semble au contraire que la réduction du rôle de l'État en matière de services publics au bénéfice des entrepreneurs privés ou des usagers aille à l'encontre de l'établissement d'une société plus juste. MARQUES-PEREIRA (1987 : 62-86) a bien montré l'abus de langage propre aux tenants de l'ouverture démocratique, qui permet une confusion entre libéralisme économique, libéralisation et démocratisation du régime politique. Moins d'État ne signifie pas toujours plus de démocratie, même si l'on comprend que cela ait pu être ressenti comme tel pendant la période du régime militaire et qu'il soit encore aujourd'hui difficile de considérer l'État brésilien comme un État de droit.

Les luttes urbaines permettent-elles cependant un apprentissage des règles de la démocratie ?

JACOBI (1990 : 125) constate que :

parmi les mouvements sociaux qui traduisent un changement dans le mode d'action collective des sociétés contemporaines, les mouvements revendicatifs urbains ne trouvent pas dans le système politique leurs formes d'expression et cela malgré l'ouverture politique récente.

Il faut, en effet, un gros travail de « conscientisation » pour que le citoyen qui se heurte à la carence de l'État en matière d'infrastructure urbaine, fasse le lien entre ses besoins et les déterminants structurels. Il faut également dépasser les traditions établies du clientélisme comme mode de régulation pour que la solution à un manque ressenti

soit pensée en termes de mobilisation et de lutte collective et non pas en termes de rapports individuels entre l'obligé et son protecteur. En outre, il est difficile de transposer à l'échelle nationale les problèmes qui se posent à l'échelle du quartier.

Si l'on pose le problème de l'adhésion politique, on ne peut éviter une réflexion sur l'imaginaire et sur les pratiques de la représentation. En particulier sur les rapports entre l'individualisme démocratique et les formes communautaires d'organisation (GAUDIN, 1989 : 26). On se retrouve confronté aux oppositions usager/citoyen, volontés particulières/revendications globales, revendications précises/alternative de gestion à long terme. Pourtant, on ne peut affirmer que l'expression associative soit distincte d'une volonté de représentation politique.

On ne peut attendre d'une population, à forte mobilité spatiale et professionnelle, qui se définit en termes d'itinéraires, les mêmes formes de représentation qu'une population qui se définit en catégories socioprofessionnelles ou en classes sociales (TOURAINÉ, 1989). Ces mouvements, dans la mesure où ils se cantonnent à des revendications immédiates qui ne remettent pas en cause l'institution, ne réclament pas une modification de l'ordre politique. L'État, qui n'a rien de monolithique, peut reconnaître les droits du citoyen dans la Constitution, il n'en reste pas moins que la satisfaction de la revendication s'inscrit dans le jeu du paternalisme et du clientélisme. Ces mouvements, qui s'expriment sous la forme d'associations ou d'initiatives populaires, n'arrivent pas à s'affirmer comme force politique autonome. Ils participeraient plutôt d'un rejet du politique (6) tel qu'on le conçoit dans les démocraties occidentales.

Dépossédé de pouvoir politique, au sens de capacité d'arbitrage raisonné en faveur d'un contrat de société, le citoyen ne peut que s'exprimer localement, affectivement et pour ses besoins concrets immédiats, puisque ses besoins spirituels à plus long terme sont pris en charge par les églises. Il est un peu vain de prétendre forger une identité collective à partir de la conscientisation d'un besoin en infrastructure urbaine en l'absence de références communes aux intervenants. Le faible niveau d'éducation constitue un important obstacle à toute conscientisation. Les initiatives populaires en matière de logement restent très rares, très localisées et elles résistent rarement à une première victoire ou à plusieurs années de mobilisation. La

(6) On retrouvera quelques-uns de ces thèmes dans l'histoire d'un mouvement pour l'obtention d'un terrain et l'autoconstruction dans la périphérie de São Paulo relatée par BISILLIAT-GARDET (s. d.).

citoyenneté ne peut s'acquérir uniquement en relation de voisinage, sur des revendications locales, à travers des circuits de clientélisme.

Les conceptions occidentales de citoyenneté et de démocratie ne sont pas opérantes pour rendre compte des phénomènes de mobilisation populaire. Comment pourrait-on nier que le clientélisme est un système qui rencontre au Brésil un large consensus social? La compréhension de ces mouvements serait plus facile si l'on n'avait pas tendance à les présenter comme des avancées qui conduisent nécessairement vers une démocratie érigée en dogme.

La dépolitisation du problème du logement

La dépolitisation du problème du logement est également liée à la crise du système économique et aux manques de perspectives. Ce sont les assistantes sociales que l'on a envoyées en première ligne pour recenser, organiser l'éradication des invasions et assurer la réception et l'encadrement des personnes réinstallées. Le logement relève de l'action sociale. On ne lie plus la question du logement à la logique productiviste où le capital se doit de loger son armée de réserve, ni à la logique fonctionnelle de l'urbanisme de la charte d'Athènes. Le logement devient un bien que l'État distribue pour garantir le consensus social et non plus un bien que le travailleur acquiert dans le cadre de sa reproduction. Certains y voient un pas vers une société plus juste, un recul du capitalisme, alors qu'il s'agit de mettre en situation d'assistance, dans des relations de clientélisme, la population mal ou non rémunérée par son travail. Le travailleur devient un assisté.

Dans les revendications des habitants du District fédéral, le logement vient en première place parmi les priorités, avant l'emploi. Les revenus du travail, la formation professionnelle, ne permettent pas l'accès à la propriété. L'accumulation par l'épargne ne garantit pas l'accès au logement qui est soit personnel (maison familiale), soit lié à l'emploi (pour les gardiens, les domestiques, les employés des ministères), soit bienfait du gouvernement et de ses représentants. L'insertion dans un réseau, essentiellement par le biais des associations, garantit à la fois le logement et les moyens de subsistance dans la cité.

Le problème du logement est résolu de manière sociale. Ce système ne passe pas par un système bancaire qui faciliterait l'accès à la propriété, ni par une politique fiscale qui viserait une redistribution des richesses. La BNH, banque nationale fondée pour permettre l'accès au logement, n'a consacré qu'une infime partie de ses ressources aux familles dont le revenu était inférieur à 5 salaires *minimums* (familles qui représentent plus de 60 % de la population).

De même, la SHIS, société chargée des logements sociaux du District fédéral, n'a pu répondre aux demandes et remplir sa fonction. Ses réalisations, peu nombreuses, ont surtout servi aux classes les plus favorisées, qui savaient se débrouiller avec l'administration. Nombreux sont les habitants de Brasília qui sont inscrits depuis plus de dix ans sur les listes de la SHIS. Le développement économique et social brésilien ne permet pas d'assurer un accès au logement qui serait réglementé par une superstructure copiée sur celle des pays développés. Les circuits officiels ont fait la preuve de leur inefficacité et ont donné le jour à quelques scandales.

Le gouvernement, incapable d'assurer une redistribution par des voies fiscales, en situation financière précaire, ne peut plus conduire de grands programmes de logements qui profitent essentiellement à la classe moyenne. Il offre alors des morceaux de territoire, des lots nus avec le minimum d'infrastructures, dans des conditions qui confortent le consensus social en vivifiant le clientélisme. La redistribution de terres aux plus pauvres est un mode de régulation pratiqué à grande échelle au Brésil. On l'observe également sur les fronts pionniers de la frontière agricole (LÉNA, 1992).

L'étude des circuits de clientèle permet de comprendre les résultats des dernières élections dans le District fédéral. Pour les présidentielles, le seul quartier à avoir voté en majorité pour le candidat de droite a été Paranoá, la plus grande invasion, aux mouvements revendicatifs les plus structurés. Si le District fédéral s'est prononcé à une majorité écrasante pour le candidat de gauche aux présidentielles, pour les législatives, les suffrages se sont portés dans leur grande majorité sur un proche de son adversaire. Le populisme électoraliste et l'énorme machine du programme d'*assentamento*, créatrice d'obligations vis-à-vis du gouverneur Roriz avaient porté leurs fruits.

De par leur origine et leur vocation première, les associations visent le maintien de l'autorité en place; cela tient à la nature de la revendication locale, qui peine à déboucher sur une prise de conscience politique, et au traitement social et local de la question du logement, tous phénomènes qui renvoient à des traditions de clientélisme. On ne peut encore voir dans l'émergence des mouvements revendicatifs urbains une amorce certaine de démocratisation. Le fait que les déplacements de population, certains à partir d'invasions de plus de trente ans, aient été effectués sans violence physique sous le contrôle bienveillant des associations et devant l'indifférence de ceux qui défendent les initiatives populaires, témoignent de l'efficacité des structures de contrôle social. Le mouvement associatif fait d'abord partie de ces structures, bien avant, parfois, de les combattre.

FONDS DE COUR ET ITINÉRAIRES

Le logement, dont traitent les plans publics et les associations, est-il un concept bien défini ?

Les plans de développement du District fédéral semblent ignorer que le logement n'est pas réductible à un toit, mais qu'il est porteur de représentations et d'enjeux divers. Ces plans sont sous-tendus par deux idées à la mesure d'une vision optimiste d'un développement économique régulier et distributif. Premièrement, le logement pour tous, confortable et normalisé, constitue leur objectif. Deuxièmement, la propriété s'inscrit comme la dernière étape de l'accès au logement, parallèle aux étapes de la vie professionnelle dont la réussite permet l'accumulation nécessaire à l'achat du logement.

De la maison au droit d'occupation

La première proposition implique un développement économique et une croissance urbaine susceptibles de créer suffisamment de richesses pour accéder aux normes de vie urbaine des pays développés. On se rend compte que ce modèle ne fonctionne pas. La croissance urbaine se fait à un rythme très supérieur à la progression des ressources et les inégalités sociales structurelles rendent improbable toute amélioration du sort du plus grand nombre. Après une phase de réalisation de logements qui a surtout profité aux fonctionnaires et à une petite partie de la classe moyenne, après la réalisation de modules minimalistes pour reloger les moins aisés, le gouvernement du District fédéral doit s'adapter à la réduction de ses ressources et à la pression de ses nouveaux électeurs. Les mécanismes officiels de l'accès au logement décent et même les normes de ce logement confortable sont revus à la baisse. Dans un contexte de crise économique et d'aggravation des inégalités, le symbole bourgeois d'intégration sociale a été abandonné. Il faut en rabattre. L'État ne peut plus prendre en charge les coûts de construction.

Permettre l'accès au logement, c'est alors, simplement, permettre l'occupation des terres. D'une part, certaines invasions, les plus importantes, les mieux organisées en périphérie du Plan pilote, sont légalisées et, d'autre part, des lots de 125 mètres carrés, non débroussaillés, sont offerts avec le minimum d'infrastructures pour justifier l'appellation « semi-urbanisés » : des voies rectilignes tracées et aplanies, une fontaine publique pour plusieurs blocs, un raccordement futur possible au réseau électrique, un service de transport embryonnaire, etc. La construction est laissée à la charge de l'occupant. Elle doit se faire impérativement en trois jours pour les

délogés des invasions, ce qui implique l'autoconstruction à partir des matériaux de l'ancienne baraque, et en un mois pour les anciens locataires, ce qui permet aux plus riches de faire appel à des professionnels. Dans tous les cas, un système de droit d'occupation, théoriquement assorti du paiement de prestations et seulement transmissible aux enfants, fait office de droit de propriété et se substitue au droit au logement.

Les invasions : organisation et visibilité

Cette confrontation avec le principe de réalité pousse à une remise en question de la pertinence du modèle normatif. Puisque l'on ne croit plus à un idéal, on observe plus attentivement. Cela a permis de porter un regard plus humain et compréhensif sur ce que DREYFUS (1990) appelle le confort discret. Les invasions, dont on faisait tant de cas comme lèpre de la capitale du Brésil, ne sont pas de simples abris transitoires de la misère. Dès que l'on va au-delà de leur aspect de bidonville, elles représentent un mode appréciable d'organisation.

Il est bon de 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'État, et bien moins la misère de ses habitants, qui donne leur physionomie aux bidonvilles de Brasília. Car les pièces meublées sont arrangées selon un aménagement rationnel de l'espace, adapté à la famille. Le bidonville permet un raccordement aux réseaux, certes illégal et peu aisé dans la majorité des cas, mais gratuit. Par exemple, les habitants de l'invasion Olhos d'Água située dans l'aile nord du Plan pilote tiraient des fils et utilisaient la source proche. Ils pêchaient dans le lac et cultivaient sur les terres laissées libres entre deux superquadras (DIAS, 1989). Cette jouissance d'un espace nourricier leur est désormais impossible à Samambaia, tout comme l'accès aux ressources de la ville. L'emploi se trouvait aux pieds des blocs. Les enfants les plus jeunes bénéficiaient d'un système de garde, les plus grands pouvaient profiter des écoles du Plan pilote.

Le bidonville a une histoire. D'abord comme invasion, il a réussi à résister à la destruction. Il a fallu beaucoup de détermination de la part de ses habitants et surtout des protecteurs influents. Il est d'emblée traversé par une multitude d'associations et d'organisations qui ne laissent pas ses habitants démunis et se prêtent bien à une redistribution dont ne peut profiter le locataire isolé de fond de cour. Il est intéressant de noter que la plupart des associations qui intervenaient à Olhos d'Água ont participé au programme de relogement. Pourtant, bien qu'on ait pris soin de reloger les habitants d'une

même invasion sur un même bloc, les circuits d'entraide fondés sur l'histoire commune ont du mal à se reconstituer dans un environnement totalement différent. Chacun est dépossédé de ses responsabilités par les organisateurs du programme qui ont tendance à sélectionner les « bonnes » associations. Paradoxalement, ce programme de relogement, qui s'est largement appuyé sur les associations, a atomisé les individus en les transformant en assistés et a largement contribué à discréditer les anciennes organisations.

Il ne s'agit pas d'idéaliser les invasions. Celles de Brasília sont particulièrement privilégiées dès qu'elles sont stabilisées. Il faut cependant reconnaître que les normes qui conduisent les décideurs à préférer des alignements de maisons modules au nom d'une certaine représentation du progrès, nient ce confort discret que les hommes savent tirer des lieux où ils vivent. L'apparence prime au détriment du lien social. On sait pourtant depuis longtemps, les exemples ne manquent pas dans le District fédéral et dans les *municípios* limitrophes, que la meilleure arme pour améliorer l'apparence physique d'un bidonville est de garantir la sécurité foncière à ses habitants.

Locataires, envahisseurs, propriétaires : le cycle improbable de l'insertion urbaine

Les recueils d'histoires de vie témoignent de l'extrême instabilité des statuts d'occupants. L'accès au logement ne dépend pas d'un processus linéaire, cumulatif, mais prend la forme d'une course d'obstacles où l'on revient souvent, et parfois volontairement, au point de départ.

Un fait domine : le manque de connaissances sur les acteurs des mouvements péri-urbains. La population concernée par le relogement n'est pas constituée de migrants de fraîche date : il faut au moins cinq années de résidence à Brasília 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 200000 personnes installées à Samambaia sont sorties des zones d'ombre de la cité : invasions, fonds de cour, surpeuplement des logements parentaux ! Cette population était ignorée, elle n'était pas visible.

Car, si l'on fait grand cas des invasions censées défigurer la ville, on ignore, pour ne pas la voir, que la majorité de la population à bas revenus du District fédéral réside dans les locations (rappelons les chiffres du recensement : 40000 familles d'envahisseurs pour 140000 familles de locataires). Ce phénomène se retrouve à São Paulo où l'on comptait, en 1987, parmi la population qui disposait de moins de 5 salaires minimums, 100000 habitants de bidonville pour plus de

700000 habitants de *cortiços*, habitat locatif collectif (cité par BISILLIAT-GARDET, s. d.). L'angoisse du terme, la situation d'isolement du locataire face à son propriétaire, sont les raisons qui ont poussé les locataires de fonds de cour à venir s'installer à Samambaia, quelles que soient les difficultés qui les attendent. Car la situation de locataire est bien la situation la plus difficile : il faut subir la loi du propriétaire. Cette loi est d'autant plus lourde qu'elle est arbitraire (le loyer peut être augmenté sans recours, les enfants rejetés) et qu'elle s'adresse à l'individu isolé. Le passage à l'invasion permet l'accès à des réseaux, à une visibilité et donc à une reconnaissance. Ce passage est révélateur, il en est aussi la conséquence, d'une meilleure insertion à la ville, souvent d'un emploi. La majorité des habitants des bidonvilles sont des professionnels, protégés par leurs employeurs.

Pourtant, l'accès au bidonville ne veut pas dire l'accès à la propriété. Les habitants sont souvent locataires. Certains sont propriétaires des murs et paient un droit d'usage du terrain. Certains spéculateurs investissent dans les invasions; ils vont même jusqu'à les organiser en payant des manœuvres pour construire un nouveau quartier de tôles et de planches. Il existe bel et bien une économie des invasions et c'est une composante importante de l'activité urbaine. La cooptation dans une invasion constitue un capital négociable, qui peut fructifier au gré de l'influence des chefs de l'invasion. Ces derniers, en effet, pourront négocier son installation définitive, sa légalisation, le raccordement aux services urbains et principalement le transport. Quel que soit l'aspect de la maison, elle est vite numérotée par les services de santé et par les services sociaux. La maison de l'invasion signe le droit au sol, le droit à la ville, le droit au relogement.

La propriété d'un lot dans une ville satellite, qui rythme toutes les étapes des politiques de l'habitat à Brasília, n'est pas une fin en soi pour son bénéficiaire, mais une étape transitoire. Une fois le titre ou la promesse de propriété acquise, il est alors courant, malgré les interdictions, 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. Elle dépend de l'arbitraire du pouvoir et des stratégies des citadins selon l'offre d'opportunités. La famille n'est guère source de stabilité, la majorité des foyers sont constitués de femmes seules et de leurs enfants. La promesse d'une vie meilleure, dans un ailleurs mythique, pousse à la migration.

CONCLUSION

Dans le contexte politique et social brésilien, le droit au logement inscrit dans la nouvelle constitution ne peut que servir les intérêts du clientélisme. Les instances brésiliennes du pouvoir sont coutumières des constitutions qui renchérissent sur les droits garantis dans les pays où le développement économique est indissociable du système démocratique. Cette façade ne remet pas en cause les bases politiques et sociales du pouvoir, elle contribue simplement, au coup par coup et au même titre que certaines politiques économiques comme les plans anti-inflation ou la gestion de la dette, à le légitimer.

Les mouvements autour du droit au logement, dans le cas de Brasília, ne semblent pas être révélateurs de mutations sociales profondes. Les interventions publiques repoussent toujours les indésirables dans les villes satellites et les associations constituées autour du problème de l'habitat ne s'affirment pas porteuses d'un projet de société différent du clientélisme.

Les changements en matière d'études urbaines résultent davantage d'une plus grande attention portée aux comportements humains dans leur diversité et dans leurs interactions, plutôt que d'une adaptation à de nouveaux phénomènes. Cette ouverture semble relever d'une prise de distance par rapport aux références de l'économie, des classes sociales et de la production matérielle. Les relations tendent à devenir les variables centrales et les produits échangés (logement, infrastructures, emploi, faveurs...) apparaissent comme les instruments de leur valorisation. On ne peut plus traiter les produits indépendamment des acteurs qui leur confèrent leur utilité. À la limite, un produit n'est plus que la « cristallisation », par nature limitée dans le temps, d'une relation conçue, elle, dans la longue durée (BRESSAND *et al.*, 1989 : 158).

L'étude des problèmes de logement à partir des politiques publiques et des relations entre État et usagers contribue à montrer, s'il en était encore besoin, qu'on ne peut considérer le logement comme un simple abri ou une marchandise, mais bien comme un fort enjeu de représentations et de constitution de liens sociaux qui détermine la place de chacun dans la cité.

BIBLIOGRAPHIE

- AUBERTIN (C.) et PINTON (F.), 1990. « Itinéraires urbains autour de Brasília : entre le locatif et l'invasion », *Cahiers des Amériques Latines*, n° 8 : 91-112.
- AUBERTIN (C.) et PELUSO (M.), 1990. « Du symbole au lot semi-urbanisé ; Les politiques de l'habitat dans le District Fédéral », *Cah. Sci. Hum.*, vol. 26, n° 4.
- AUBREE (M.), 1991. « La pénétration du "protestantisme évangéliste" en Amérique latine », *Revue Tiers Monde*, n° 126 : 439-449.
- BISILLIAT-GARDET (J., org.), s. d. *Mutirão, Utopia e necessidade*, Orstom-CNPq.
- BRASIL (V.), 1990. *O trabalhador em Brasília : da região geografica de origem à situação atual no DF*, Brasília, Département d'histoire de l'université de Brasília, *multigr.*, 24 p.
- BRESSAND (A.), DISTLER (C.) et NICOLAIDIS (K.), 1989. « Vers une économie des réseaux », *Politique industrielle* : 155-168.
- COSTA (L.), 1987. *Brasília revisitada : 1985-1987*, *Diario Oficial do Distrito Federal*, 23 octobre 1987, Brasília.
- DIAS (G. Freire), 1989. *Populações marginais em ecossistemas urbanos*, Brasília, IBMARNR.
- DREYFUS (J.), 1990. *La société du confort*, Paris, L'Harmattan.
- GAUDIN (J.-P.), 1989. *Technopolis. Crises urbaines et innovations municipales*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Économie en liberté.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 1976. *1º Seminário de Planejamento governamental de Brasília*, 21-26 de novembro 1976, Brasília, GDF.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 1977. *Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal (PEOT)*, Brasília, Convenio Seplan-GDF, Codeplan.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL et CODEPLAN, 1990. *Plano diretor do Distrito Federal. I - Proposições : Presente e Futuro*, mars 1990, Brasília.
- JACOBI (P.), 1991. « Mouvements revendicatifs urbains face à l'État au Brésil », *Cahiers des Amériques Latines*, n° 8 : 113-129.
- LENA (Ph.), 1992. « Trajectoires sociales, mobilité spatiale et accumulation paysanne en Amazonie brésilienne : un exemple en Rondônia », *Cah. Sci. Hum.*, 28 (2) : 209-234.
- LUCIEZI JUNIOR (A.), 1991. *Planification de l'espace et mouvements humains dans le District fédéral du Brésil*, EHESS, mémoire de DEA.
- MARQUES PEREIRA (J.), 1987. « Entre libéralisme et clientélisme », *Les Temps Modernes*, n° 491 : 62-86.
- MELLO (M. N.), 1990. « *Eu estudo na UnB* » - *O binômio « Universidade-Cidade » no cotidiano, aspirações e discurso do estudante da UnB*, Brasília, Département d'histoire de l'université de Brasília, *multigr.*, 44 p.
- RIVIÈRE D'ARC (H.), 1987. « Pouvoir local et participation », *Les Temps Modernes*, n° 491 : 24-43.
- ROY (G.) 1992. « Du travailleur salarié au petit producteur libre : quelle construction pour des expériences de réforme agraire ? », *Cah. Sci. Hum.*, (28) 3 : 515-534.
- SWAIN (T. N.), 1990. *Le mythe brisé : les femmes migrantes à Brasília*. Brasília, Département d'histoire de l'université de Brasília, *multigr.*, 15 p.
- TOURAINÉ (A.), 1989. *La parole et le sang*, Paris, Odile Jacob.
- VIDAL (L.), 1990. *Les chemins de la ville. Migrations et intégration culturelle dans le District fédéral de Brasília*, Grenoble, université des sciences sociales, mémoire de DEA.