

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA COMMUNAUTÉ POLITIQUE ET LE BUDGET PARTICIPATIF
DE PORTO ALEGRE

THÈSE
PRÉSENTÉE
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DU DOCTORAT EN ÉTUDES URBAINES

PAR
SIMON LANGELIER

OCTOBRE 2013

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je remercie mon directeur de thèse, Richard Morin, professeur au département d'études urbaines de l'UQAM. Ses précieux conseils, autant sur le plan du fond que de la forme et ses encouragements auront été déterminants pour mener à terme ce projet.

Je remercie également Anne Latendresse, professeure au département de géographie de l'UQAM, qui a contribué pour une part importante de mon encadrement doctoral.

Aussi, je remercie très particulièrement les membres de l'ONG Cidade à Porto Alegre, qui m'ont accueilli à bras ouverts, accompagné au cours de ma recherche, et jusqu'à aujourd'hui ont répondu à mes milliers de questions. Je remercie donc Sérgio Baierle, Daniela Tolfo, Vera Amaro, Márcia Tolfo et Delma Vargas.

Un remerciement très chaleureux pour les conseillers, délégués et participants au budget participatif de Porto Alegre qui ont répondu à mes questionnaires, collaboré à mes entrevues et avec qui j'ai eu des discussions passionnantes qui ont largement contribué à enrichir cette thèse. Je pense particulièrement à Felizberto Seabra Luisi, Léa Beatriz Sanches Abraão, Juliano Fripp, Chiquinho, Jorge Souza, Andrea Sparremberger, Dona Urides, Antônio Papeleiro, Dona Deloi, Profesor Luiz et Nelson Guimarães.

Un merci spécial à mes parents qui m'ont toujours soutenu dans ce projet, tant par leurs encouragements que leur appui financier, ainsi que par les révisions et commentaires pertinents sur ma thèse. Un remerciement chaleureux aussi à Mouna Abed, Daniela de Oliveira et Arthur Langelier.

Enfin, je termine en reconnaissant le soutien financier du Centre de recherche pour le développement international (CRDI), qui a contribué à la réalisation de cette thèse.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX.....	ix
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	xi
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	xiii
RÉSUMÉ.....	xv
INTRODUCTION.....	1
1. L'évolution du rôle des États-nations	3
2. Origines du budget participatif de Porto Alegre.....	5
3. Hypothèse de recherche.....	7
CHAPITRE I	
LA PROBLÉMATIQUE	11
1.1 Le Brésil, un pays de contrastes.....	11
1.2 Les origines de l'inégalité et l'autoritarisme politique	15
1.2.1 De l'esclavagisme à la répartition des terres.....	16
1.2.2 L'accès à la terre	19
1.2.3 Le coronelismo et le clientélisme	22
1.3 La construction de l'État moderne autoritaire : urbanisation, industrialisation et populisme.....	24
1.3.1 Les plans d'embellissement.....	26
1.3.2 Le rationalisme autoritaire	31
1.3.3 Clientélisme urbain et populisme.....	39
1.3.4 De l'État développementaliste au régime militaire.....	41
1.4 De l'autoritarisme à la communauté politique participative ?.....	44
CHAPITRE II	
LE CADRE CONCEPTUEL	45
2.1. Les communautés politiques anciennes et modernes	45
2.2. La communauté politique libérale.....	48
2.3. Le républicanisme	58

2.3.1	La démocratie et la philosophie de la Grèce antique	58
2.3.2	Le républicanisme chez Rousseau	62
2.3.3	La construction des États-nations.....	66
2.3.4	L'État-providence	69
2.4.	La transformation de l'État : le néolibéralisme	73
2.4.1	La globalisation	73
2.4.2	La régionalisation.....	76
2.4.3	La ville globale et le droit à la ville	77
2.5.	De la démocratie représentative à la démocratie participative et délibérative	86
2.5.1	Critique de la démocratie libérale	87
2.5.2	L'échelle	94
2.5.3	Qu'est-ce que la démocratie participative et délibérative?.....	98
2.5.4	La démocratie participative	99
2.5.5	La démocratie délibérative	115
2.6.	Rappel des questions de recherche et de l'hypothèse.....	129
CHAPITRE III		
LA MÉTHODOLOGIE		
3.1	La recension des écrits.....	133
3.2	L'étude de terrain et les outils de recherche.....	134
3.2.1	Observation des forums, des assemblées et des communautés	135
3.2.2	Les entrevues	136
3.2.3	Les questionnaires	138
3.2.4	Les documents, les sources d'information	148
CHAPITRE IV		
LE BUDGET PARTICIPATIF DE PORTO ALEGRE ET LA COMMUNAUTÉ POLITIQUE PARTICIPATIVE		
4.1	La démocratisation du Brésil	151
4.1.1	La mobilisation de la société civile et l'émergence du PT	154
4.1.2	La théologie de la libération et les CEB.....	155
4.1.3	Les mouvements urbains	157
4.1.4	L'émergence du Parti des travailleurs	158

4.1.5	Des outils législatifs progressifs	159
4.2	De clientélisme à mobilisation sociale et politique à Porto Alegre	165
4.2.1	Entre militantisme et populisme	165
4.2.2	De la ségrégation à la mobilisation des associations de quartier.....	167
4.2.3	Les conditions sociales et politiques de la création du budget participatif	172
4.3	Le budget participatif de Porto Alegre	177
4.4	La construction de la communauté politique participative de Porto Alegre : l'État.....	191
4.4.1	Un processus de cogestion	191
4.4.2	Le bien commun.....	196
4.4.3	L'engagement politique et le bien commun.....	198
4.4.4	La région Centro.....	203
4.4.5	La région Leste	230
4.5	La construction de la communauté politique participative de Porto Alegre : le marché	239
4.5.1	Le marché immobilier	240
4.5.2	La redistribution des richesses	242
4.6	La construction de la communauté politique participative de Porto Alegre : la société civile	253
4.6.1	La participation aux assemblées.....	254
4.6.2	Le profil des participants.....	256
4.6.3	Le capital social	268
4.7	Porto Alegre, une communauté politique?	278
4.7.1	Un gouvernement de centre-droit et la GSL.....	279
4.7.2	La partisanerie politique au sein du BP	287
4.7.3	L'exécution des demandes et le clientélisme	290
4.7.4	La collaboration du gouvernement et les transformations à la réglementation interne	301
4.7.5	La Coupe du monde de 2014	307
4.7.6	Démocratie représentative élitiste	326
CONCLUSION.....		331

APPENDICE A.....	343
APPENDICE B.....	349
APPENDICE C.....	359
APPENDICE D.....	361
BIBLIOGRAPHIE	363

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAUX

1.1 Proportion des personnes pauvres et indigentes dans six régions métropolitaines - 2002 – 2008.....	13
1.2 Courbe de l'indice Gini du revenu par ménage per capita au Brésil - 1970 et 2008...	15
1.3 Évolution urbaine coloniale au Brésil	25
1.4 Exode rural.....	32
2.1 Communauté politique libérale.....	57
2.2 Communauté politique républicaine.....	72
2.3 Communauté politique néolibérale.....	85
2.4 Communauté politique participative.....	128
2.5 Comparaison des communautés politiques	130
3.1 Tableaux des variables et indicateurs.....	141
4.1 Régime politique autoritaire brésilien	153
4.2 Comparaison des communautés politiques	154
4.3 Nombre d'associations créées dans les grandes villes brésiliennes 1940-1990	157
4.4 Évolution de la population vivant dans les favelas de Porto Alegre.....	159
4.5 Votes en faveur du PT aux élections des mairies 1988-2004 (%).....	175
4.6 Composition politique du Conseil municipal de Porto Alegre (1989-2000)	176
4.7 La matrice du budget participatif	190
4.8 Développement d'une conception du bien commun – Conseil du BP	196
4.9 Implication au sein du BP - Forum Centro	200
4.10 Motifs de la participation au sein du BP - Forum Centro	201
4.11 Motifs de la participation au sein du BP - Conseil du BP.....	211
4.12 Évolution de la participation - Région Centro - 2002-2012.....	218
4.13 Évolution de la participation - Région Leste - 2002-2012.....	234
4.14 Évolution du marché immobilier à Porto Alegre	240
4.15 Régularisation foncière et production de logements à Porto Alegre par région (1989-2004).....	242
4.16 Relation entre le nombre de demandes exécutées et en œuvre par 1000 habitants entre 1990 et 2004 et la scolarité adulte par ménages des régions du BP	249
4.17 Améliorations des conditions de vie grâce au BP.....	251
4.18 Évolution de la participation aux assemblées plénières du BP	254
4.19 Transformation de la société civile à Porto Alegre 1986-2000	256
4.20 Niveau de revenu par ménage des participants au BP - Délégués région Centro et conseillers	257
4.21 Niveau d'éducation des participants au BP	258

4.22 Participation au BP par groupe ethnique (%)	259
4.23 Amélioration des conditions de vie par groupe ethnique	261
4.24 Revenu moyen par sexe et groupe ethnique - Brésil.....	263
4.25 Taux de participation par genre aux assemblées plénières (%).....	264
4.26 Évolution de la participation des conseillers par genre (%)	265
4.27 Obligation de la parité au BP - Perception par genre	267
4.28 Typologie de la vie associative (%).....	269
4.29 Participation des communautés à la hiérarchisation des demandes du BP	273
4.30 Communauté politique participative.....	277
4.31 Modèle de la gouvernance solidaire locale	280
4.32 Mesures implantées par la GSL.....	286
4.33 Division partisane du Conseil du BP - 2008 (%)	288
4.34 Perception de la gouvernance solidaire locale par rapport au BP	288
4.35 Évaluation du BP sous le gouvernement Fogaça	289
4.36 Évolution de l'exécution des demandes des plans d'investissements du BP	291
4.37 Conquêtes des demandes par les communautés et associations sous le gouvernement Fogaça	293
4.38 Comparaison du clientélisme sous le gouvernement Fogaça par rapport à la période du Front populaire	294
4.39 Coûts des projets - Coupe du monde 2014	311
4.40 Nombre de familles déplacées dans le cadre de la Coupe 2014	320
4.41 Plan d'investissements du BP 2011 - Circulation et transport	322

LISTE DES ILLUSTRATIONS

ILLUSTRATIONS

1.1 Représentation des quilombos dos palmares et statut de Zumbi dos Palmares.	18
4.1 Règlements internes du BP 2011-2012.	188
4.2 Réseau des 12 villes brésiliennes de la Coupe du monde 2014.	307
4.3 Projet Gigante para sempre.	309
4.4 Vue aérienne du projet Gigante para sempre; aménagement autoroutier et monorail	309
4.5 Projet du nouveau stade du Grêmio.	310
4.6 Élargissement de l'Avenue Beira-Rio reliant le centre-ville au stade de la Coupe du monde.	310
4.7 Élargissement de l'Avenue Tronco.	311
4.8 Projet Portais da Cidade.	311
4.9 Aéroport Salgado Filho et projet de la navette aéroportuaire.	312
4.10 Projet Cais Mauá.	313
4.11 Projet de mur d'eau.	313
4.12 Zones d'intervention urbaine et planification détaillée.	314
4.13 Corridor culturel de Porto Alegre.	315
4.14 Retrait de la vila Chocolateão du paysage urbain.	316
4.15 Maire Fortunati et le tribunal régional fédéral qui nettoient la ville.	326

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
APEC	Asia Pacific Economic Cooperation
ARENA	Alliance pour la rénovation nationale
ASFERAP	Association de la foire de la rue da Praia
BNH	Banque nationale d'habitation
BP	Budget participatif
BRIC	Brésil, Russie, Inde, Chine
CAR	Centres administratifs régionaux
CEB	Communautés ecclésiastiques de base
CRC	Coordination des relations avec les communautés
DEMHAB	Département municipal d'habitation de Porto Alegre
EPG	Empowered Participatory Governance
FIFA	Fédération internationale de football association
FRACAB	Fédération du Rio Grande do Sul des associations communautaires de quartiers
GAPLAN	Cabinet de planification
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GPO	Cabinet de planification budgétaire
GSL	Gouvernance solidaire locale
LDO	Loi directrice budgétaire
MCMV	Ma maison, ma vie
MERCOSUR	Marché commun du Sud
MNRU	Mouvement national de réforme urbaine
MST	Mouvement sans terres
OMC	Organisation mondiale du commerce
PCB	Parti communiste brésilien
PCdoB	Parti communiste du Brésil
PDT	Parti démocratique travailliste
PMDB/MDB	Parti du mouvement démocratique brésilien
PPS	Parti populaire socialiste
PSB	Parti socialiste brésilien
PSDB	Parti de la sociale démocratie brésilienne
PT	Parti des travailleurs
PTB	Parti travailliste brésilien

SFH	Système de financement de l'habitation
SIMPA	Syndicat municipal de Porto Alegre
SPM	Secrétariat de planification municipale
TNC	Transnational corporations
UAMPA	Union des associations des habitants de Porto Alegre
ZLÉA	Zone de libre-échange des Amériques

RÉSUMÉ

De la fin du XVIII^e siècle jusqu'aux dernières décennies du XX^e siècle, l'État-nation s'est imposé sur tous les continents comme modèle de communauté politique dominant. Par son autorité il prescrivait les règles de fonctionnement politique, économique et de gestion des conflits sociaux. Or, à partir des années 1970, cette forme de communauté politique a subi de profondes transformations.

En effet, la diffusion des idées néolibérales dès les années 1970-1980 s'est traduite par la dérèglementation des leviers de contrôle économique des États-nations au profit du libre marché. Reprenant la philosophie libérale qui avait émergé en Angleterre au XVI^e et XVII^e siècle, notamment sous la plume de John Locke, elle fut véhiculée par les libertariens au nom de la défense des libertés individuelles et du laissez-faire économique à l'échelle planétaire. Par le fait même, la libéralisation de l'économie remet en cause le modèle stato-national au sein duquel la citoyenneté s'articulait. Désincarnée de ses institutions, des citoyens réclament des réformes démocratiques, principalement depuis les grandes manifestations des altermondialistes, de Seattle, en passant par Gênes, Québec et les récentes protestations en Europe contre les mesures d'austérité et le mouvement *Occupy*. Ainsi, des réformes du système démocratique sont réclamées pour redonner davantage de contrôle à la population sur les grandes décisions qui régissent et affectent la vie quotidienne et l'avenir des générations futures.

Alors, dans ce contexte, l'introduction de processus participatifs, expérimentés dans certaines villes et États à travers le monde, est perçue comme une alternative politique au modèle néolibéral, qui selon plusieurs auteurs entraîne un accroissement des disparités de richesses entre les habitants des diverses nations.

C'est pourquoi le budget participatif de Porto Alegre au Brésil a attiré l'attention de nombreux chercheurs, militants, mais aussi des organisations internationales comme la Banque mondiale qui considère cette expérience comme prometteuse sur le plan de la transparence et de l'imputabilité dans les nouvelles pratiques de gouvernance. Implanté en 1989 par le Parti des travailleurs et les associations populaires de quartier, le budget participatif de Porto Alegre constitue un processus de démocratie participative original qui accorde aux citoyens un pouvoir décisionnel important sur les orientations des investissements, notamment en matière d'aménagement urbain.

Cette expérience est d'autant plus originale si l'on considère le contexte politique et social dans lequel elle s'est implantée. En effet, historiquement une part importante de la population brésilienne fut constamment marginalisée et opprimée par les autorités

publiques dans les quartiers périphériques des grandes villes. Ces quartiers informels étaient dénués d'infrastructures et de services alors que les parties centrales urbaines étaient réservées à l'élite sociale. Le peu d'investissements publics dont pouvaient bénéficier les périphéries visaient à garantir le résultat d'élections par des relations de clientélisme et de cooptation.

La démocratisation du Brésil au cours des années 1980 et l'introduction de mécanismes participatifs comme celui de Porto Alegre visaient à assainir ces méthodes autoritaires et clientélistes et à garantir un développement urbain plus équitable grâce au contrôle populaire. Or, le processus du budget participatif de Porto Alegre est généré par la démocratie délibérative et s'apparente aux nombreuses théories élaborées à cet égard au cours des dernières décennies, notamment celles de Jürgen Habermas. De plus, des analyses démontrent que ce processus a permis de favoriser une redistribution des richesses et un développement urbain plus équitable. Ainsi, dans le contexte où le modèle stato-national est affaibli, tout comme la citoyenneté qui en émanait et où l'accroissement des inégalités se poursuit, conséquences des politiques néolibérales, des questions fondamentales s'imposent : le processus du budget participatif de Porto Alegre, fondé sur la mobilisation de la société civile, peut-il favoriser la construction d'une nouvelle forme de communauté politique de nature participative à l'échelle urbaine? Est-ce que la délibération citoyenne permet l'adoption de mesures et de politiques fondées sur le bien commun?

Le budget participatif permet la création d'une nouvelle forme de communauté politique participative à l'échelle urbaine qui se distingue des autres modèles tels que le libéralisme ou le républicanisme. Cependant, la création de cette communauté politique et son maintien ne peuvent se faire que sous des conditions particulières, notamment par une fine collaboration entre l'État et la société civile, une qualité délibérative et une disposition à redistribuer les richesses.

C'est pourquoi cette thèse s'attardera à décrire les diverses formes de communauté politique et les concepts qui y sont rattachés; à analyser les théories sur la démocratie participative et délibérative; à présenter le contexte politique et social brésilien dans lequel le budget participatif s'est implanté; et surtout à présenter les résultats de l'enquête-terrain qui a été menée en 2007 et 2008 par des entrevues, questionnaires et observations participantes. Les résultats démontrent une capacité du processus à construire une communauté politique participative à l'échelle urbaine. Cependant, ce processus a présenté certaines failles apparues au cours des dernières années qui remettent en question sa capacité à garantir la pérennité de cette communauté politique participative.

Mots-clés : budget participatif, démocratie participative, communauté politique, Porto Alegre, Brésil

INTRODUCTION

Le budget participatif (BP) de Porto Alegre est perçu comme une alternative idéale pour revigorer nos démocraties affaiblies au cours des dernières décennies. Les taux de vote sont au plus bas, la possibilité pour les citoyens d'influencer l'agenda politique est de plus en plus restreinte et leur confiance envers la classe politique est ébranlée. Un cynisme est notamment alimenté par de nombreux scandales de corruption auxquels plusieurs gouvernements ont été confrontés. Aussi, certains citoyens se sentent peu représentés par leurs élus, parfois pour des raisons de structure du système électoral mais également pour des raisons de représentativité sociodémographique inadéquate (sous-représentation des immigrants, des femmes, des personnes à faible revenu, etc.).

Mis sur pied en 1989, le BP de Porto Alegre est sans aucun doute l'expérience récente de démocratie participative la plus connue mondialement. Déjà dans les années 1990, des politologues, sociologues et philosophes ont commencé à s'intéresser au processus. Mais ce fut principalement lors de la tenue du premier Forum social mondial à Porto Alegre en 2001, que ce processus fut connu de manière significative.

Le Forum social mondial, qui réunit des militants altermondialistes, est né dans un contexte particulier. En novembre 1989, le mur de Berlin tomba, entraînant du même coup la chute du rideau de fer. Cet événement majeur conduira non seulement à la fin de la Guerre froide, mais aussi à la chute de l'alternative idéologique qui s'opposait au modèle capitaliste. Aussi imparfait et autoritaire qu'il fût, le communisme représentait néanmoins, pour plusieurs militants de la gauche, une autre voie politique que celle fondée sur l'individualisme et l'accumulation du capital.

Se référant au philosophe Frederich Hegel, qui avait proclamé que l'humanité était parvenue à la fin de son histoire de lutte contre le despotisme en saluant l'arrivée des troupes napoléoniennes qui mettaient au pas les monarchies européennes au profit de régimes républicains et de la raison pratique, Francis Fukuyama prononce les mêmes paroles dans les années 1990 en évoquant le triomphe du libéralisme sur les régimes totalitaires. Les États-Unis, premiers défenseurs du libéralisme, devinrent du même coup la puissance hégémonique militaire, politique et en grande partie économique. Sans opposition, l'économie de marché fut amenée à dominer au détriment de l'État interventionniste perçu comme un obstacle à la liberté individuelle et aux principes du laissez-faire. Après les mandats du président Reagan aux États-Unis et de la première ministre britannique Thatcher, où des politiques et des mesures d'austérité réduisirent l'intervention de l'État et les droits des travailleurs, le mouvement de libéralisation s'accéléra dans les années 1990 et 2000 avec des réductions des tarifs douaniers suite à des accords au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui succéda au *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). La création d'ententes et d'entités supranationales telles que l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA) et l'Union européenne contribua aussi à la libéralisation de l'économie et à l'affaiblissement du pouvoir d'intervention des États-nations.

Si les échanges économiques se sont accrus avec ces transformations, l'établissement d'un monde plus prospère promis par des ténors libertariens est questionnable, considérant l'accroissement des disparités des richesses entre les classes sociales. Qui plus est, il faut s'interroger sur l'effet de ces changements sur nos démocraties qui étaient structurées autour de ce modèle politique. Par exemple, les États ont désormais peu de capacité pour freiner les délocalisations d'entreprises vers des pays où les normes de travail et environnementales sont moins contraignantes. Également, des pays en développement ne peuvent plus subventionner leurs entreprises locales en vertu d'accords internationaux sur le libre commerce, les transformant du même coup en proies faciles face aux grandes multinationales. Ainsi, alors que l'économie s'est

globalisée, la souveraineté citoyenne qui légitime les actions des États se voit par le fait même affaiblie.

C'est dans ce contexte, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, que naquit le mouvement altermondialiste. En 1999 à Seattle, lors d'une rencontre de l'OMC visant à assouplir les règles du commerce international et à réduire l'interventionnisme étatique, des milliers de militants et citoyens ont manifesté réclamant un monde plus démocratique, égalitaire, écologique et pacifique. Le phénomène s'est poursuivi à Gènes en Italie en 2001 lors d'une réunion du G8, de même qu'à Québec la même année lors d'une rencontre visant à agrandir la zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA). C'est dans ce climat qu'est né le premier Forum social à Porto Alegre au Brésil.

1. L'évolution du rôle des États-nations

Sur le plan théorique, les États nationaux sont légitimés par le peuple souverain, via des représentants élus démocratiquement. En réduisant la capacité d'intervention des États sur l'économie et la politique au profit d'organisations, de grandes entreprises et des lois du marché, la démocratie s'est affaiblie voire devenue en péril selon les altermondialistes. Pour ceux-ci, le BP de Porto Alegre s'inscrit dans cette mouvance qui vise à revigorer la démocratie et à offrir une alternative à la globalisation néolibérale.

En effet, plusieurs citoyens, groupes communautaires, intellectuels et militants de la gauche réclament l'implantation de processus participatifs afin de redonner davantage de pouvoir à la population face au modèle néolibéral. L'un des objectifs est de garantir un meilleur contrôle populaire sur la gestion des ressources publiques qui pourrait permettre une répartition plus équitable des richesses et d'amoindrir les effets pervers de la néolibéralisation et de la réduction de l'intervention de l'État sur les groupes les plus marginalisés de la société.

De plus, de nombreux citoyens ont le sentiment que les gouvernements prennent des décisions qui favorisent surtout les lobbies et les grandes corporations. L'accès à l'espace public du simple citoyen semble inéquitable face à certaines entreprises qui bénéficient de relations privilégiées avec le pouvoir politique. On attribue aussi à la démocratie participative la faculté d'accorder un accès plus ample aux institutions démocratiques pour les citoyens. Dans cette perspective, en créant de nouveaux espaces publics, tel que le BP, la démocratie participative renforcerait le lien de confiance entre les citoyens, les institutions et les élus, tout en favorisant une mobilisation citoyenne. Cela favoriserait du même coup un rôle plus actif aux citoyens que le simple vote à tous les quatre ou cinq ans.

L'opposition du modèle de la démocratie participative à celui du néolibéralisme, ou du moins à la démocratie libérale fondée sur l'individualisme, émane d'une interrogation profonde sur la cohabitation en société. À l'instar du questionnement du sociologue Alain Touraine (1997), « pourrions-nous vivre ensemble ? », les partisans de la démocratie participative, qui s'opposent à la démocratie libérale jugée individualiste, s'interrogent sur la meilleure manière de vivre ensemble dans la même communauté politique. Ces conceptions d'organisation sociale et politique ont divergé selon les époques. Nous pouvons penser aux formes de communauté politique telles que la Cité grecque et sa démocratie directe, en passant par les empires, les cités États de l'Italie, les monarchies émanant de la souveraineté divine, l'idéal du cosmopolitisme de Voltaire, les États-nation républicains aux idéaux universalistes laïcs, les États fascistes, les États libéraux fondés sur l'individualisme et le capitalisme, les États communistes totalitaires, les États supranationaux comme l'Union européenne, etc. Les formes de communauté politique se transforment avec les âges et ses frontières ne sont pas imperméables à l'évolution. Cependant, certains principes s'y maintiennent et se confrontent tels la liberté individuelle et la liberté collective, la démocratie représentative ou directe, le capitalisme ou la redistribution des richesses, etc.

C'est pourquoi nous analyserons différentes formes de communauté politique, comme la démocratie grecque, la démocratie libérale, le républicanisme et le néolibéralisme, afin d'en comprendre les principes pour vérifier si le budget participatif à l'échelle d'une ville, Porto Alegre, permet de former un nouveau modèle.

Bref, avec les transformations des dernières décennies qu'a subies l'État-nation dans le contexte de la mondialisation, est-ce que la mise en place de nouveaux dispositifs participatifs, comme le BP de Porto Alegre, conduit à la création d'une nouvelle forme de communauté politique à l'échelle urbaine qui pallierait en quelque sorte au modèle national?

2. Origines du budget participatif de Porto Alegre

Le BP de Porto Alegre émane d'une profonde transformation de l'État brésilien. Il est né au lendemain de l'adoption de la nouvelle Constitution en 1988 qui mettait un terme officiel à la dictature militaire impitoyable qui dirigea le Brésil de 1964 jusqu'au milieu des années 1980. Ce sont essentiellement des associations de quartiers, des organisations ecclésiastiques et les nouveaux mouvements syndicalistes des années 1970 et 1980 qui contestèrent la dictature à Porto Alegre et dans les grandes villes brésiliennes. La contestation s'organisa notamment dans les nombreux quartiers périphériques des grandes villes brésiliennes où les acteurs sociaux s'opposèrent aux pratiques ségrégatives mises en œuvre par les autorités militaires, l'élite blanche et les administrations municipales. Les organismes œuvrant principalement à l'échelle locale exigèrent un meilleur accès aux services et aux infrastructures publics, quasi absents des quartiers périphériques et un contrôle accru sur les ressources municipales afin de mettre un terme aux pratiques clientélistes qui prévalaient.

Dans le cas de Porto Alegre, ce fut sous la bannière de la *Federação Riograndense das Associações Comunitárias e Moradores de Bairros*¹ (FRACAB) dans les années 1960 et 1970 et dans les années 1980 sous celle de l'*União dos associações de moradores de Porto Alegre*² (UAMPA) que s'organisa le mouvement urbain. Et ayant une longue tradition syndicaliste, la capitale gaúcha élit en 1988 son premier maire pédiste. Porto Alegre fut l'une des premières villes brésiliennes d'importance, avec São Paulo, conquise par le *Partido dos trabalhadores*³ (PT). Parti politique créé officiellement en 1980, provenant des mouvements syndicalistes de la périphérie de São Paulo des années 1970, il s'opposa au régime militaire et conquis par la suite les mairies de plusieurs villes et des postes de gouverneurs d'États, lors de la redémocratisation du Brésil. Après de nombreuses tentatives, il conquiert la présidence en 2002 et 2006 avec Luis Inacio Ferreira da Silva, dit « Lula ». Le BP de Porto Alegre est né de cette conjoncture favorable, soit : (1) l'adoption d'une constitution décentralisée reconnaissant la démocratie participative comme outil de transformation du territoire urbain ; (2) la mobilisation de l'UAMPA pour l'obtention de meilleurs services municipaux et d'un meilleur contrôle des organisations sur le budget municipal ; (3) la victoire du PT à la mairie, un parti qui était favorable à la démocratie participative.

Accordant un pouvoir important aux citoyens dans la détermination des priorités budgétaires municipales, en collaboration avec les élus municipaux, le BP redéfinit le rapport entre la société civile et les institutions. C'est par la participation populaire à l'échelle urbaine et par la démocratie délibérative que se déterminent plusieurs décisions de la cité. En ce sens, la conception classique de la démocratie libérale, et dans une certaine mesure sa conception républicaine, qui reposent uniquement sur la représentation politique et le suffrage universel, sont partiellement redéfinies. Dans cette perspective, peut-on envisager qu'une communauté politique participative à l'échelle urbaine a émergé, dans un pays traversé par des inégalités sociales (classes

¹ Fédération des associations communautaires et résidents des quartiers du Rio Grande do Sul.

² Union des associations de résidents de Porto Alegre.

³ Parti des travailleurs

sociales, races, genres), tout en redéfinissant les modèles classiques de la démocratie libérale, républicaine, voire néolibérale? Permet-il également de dépasser le modèle populiste qui a caractérisé les pays latino-américains au cours du XX^e siècle? Aussi, le BP peut-il améliorer les conditions de vie des couches sociales les plus défavorisées? Une conception du bien commun peut-elle émerger au sein de ce processus afin de créer une communauté politique participative et solidaire?

3. Hypothèse de recherche

Le BP peut permettre la création d'une nouvelle forme de communauté politique participative à l'échelle urbaine qui se distingue des autres modèles tels que le modèle libéral, le républicain ou néolibéral. Cependant, la création de cette communauté politique et son maintien ne peut se faire que sous des conditions particulières, principalement par une fine interaction et collaboration entre l'État et la société civile, mais aussi par la présence d'une qualité délibérative et d'une forte participation populaire. Ces conditions réunies, une conception du bien commun, une identité collective et une disposition à redistribuer les richesses pourront émerger. Nous analyserons ces éléments au cours de cette thèse. Pour démontrer notre hypothèse, notre thèse sera divisée en trois parties.

La première partie sera consacrée à la présentation de la problématique qui servira de toile de fond à notre hypothèse. En effet, pour bien évaluer si l'expérience de Porto Alegre constitue un modèle participatif de communauté politique, il est essentiel de dresser le portrait historique de la politique et de la société brésilienne dans lequel il s'inscrit et se distingue. Nous aborderons ainsi la période coloniale, celle de la vieille république et de la construction de l'État moderne autoritaire du Brésil, qui permettront d'expliquer les origines de l'inégalité, des pratiques clientélistes politiques et de l'évolution ségrégative des grandes villes. Une fois ce portrait dressé, il sera possible de mieux saisir les fondements des transformations démocratiques qui se sont réalisées au

milieu des années 1980, de même que l'introduction de nouveaux espaces publics, comme le budget participatif de Porto Alegre.

À la suite de la présentation de notre problématique, nous élaborerons notre cadre théorique en deuxième partie, qui étayera les différents modèles de communauté politique, de la Cité grecque, en passant par le libéralisme, le républicanisme jusqu'au modèle néolibéral. Nous expliquerons au passage les événements qui, ces dernières décennies, ont entraîné de profondes transformations au sein de l'État-nation et qui ont favorisé l'émergence de certaines villes, les villes globales, sur l'échiquier mondial.

Il sera ensuite question des théories sur la démocratie représentative, participative et délibérative émanant des divers modèles de communauté politique. Nous comparerons alors les caractéristiques des différents modèles.

Une fois notre cadre théorique établi, notre étude de cas sera présentée plus spécifiquement, ce qui constituera la troisième partie de cette thèse. Préalablement, nous analyserons les origines de la démocratisation du Brésil et les facteurs qui ont contribué à la naissance de la démocratie participative comme mode de gestion publique à l'échelle urbaine. Nous dresserons également un portrait politique et social de Porto Alegre dans lequel le budget participatif est né.

Ensuite, nous analyserons le mécanisme du budget participatif, son caractère délibératif, les acteurs qui y participent et leur profil, mais aussi son impact sur la gestion et le développement de la ville et sur la formation d'une communauté politique à l'échelle urbaine. En toile de fond, nous ferons des comparaisons avec les autres formes de communauté politique afin de voir de quelle manière se distingue Porto Alegre.

Enfin, il sera question des transformations qui sont survenues ces dernières années au BP, notamment avec l'arrivée d'un gouvernement de centre-droit, suite aux 16 années dominées par le PT, mais aussi avec la venue d'un mégaévénement sportif, la Coupe du monde de foot de 2014.

CHAPITRE I

LA PROBLÉMATIQUE

1.1 Le Brésil, un pays de contrastes

Le Brésil est aujourd'hui un pays qui fascine le monde entier. En plus d'attirer les regards pour sa culture, sa samba, son célèbre carnaval et ses plages magnifiques, le Brésil accueillera en 2014 la Coupe du monde de soccer et en 2016 les Jeux olympiques. La tenue de ces événements mondiaux démontre que le pays joue désormais dans la cour des grands et que sa crise de la dette des années 1980 et du début des années 1990 est bien chose du passé. Il fait maintenant partie du quatuor du BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) dont le PIB devrait égaler en 2040, sinon avant, celui des grands pays industrialisés. Avec ses 200 millions d'habitants, le colosse latino-américain qui possède un territoire de la taille d'un continent, s'impose sur la scène économique mondiale.

Il est parmi les premiers exportateurs mondiaux de céréales, dont le premier pour le soja. Il est l'exportateur le plus important du café, de la canne à sucre, de viande, du jus d'orange, du tabac, de l'éthanol (avec les États-Unis), du fer et plusieurs autres minerais. La multinationale Vale est d'ailleurs le numéro un mondial de ce secteur. Le Brésil est aussi un producteur important de produits agrochimiques et pétrochimiques étant quasi autosuffisant sur le plan pétrolier avec sa société publique/privée Petrobras (Rouquié, 2006). Il est aussi un producteur non négligeable de produits manufacturés et de haute technologie, notamment dans le domaine de l'aéronautique avec l'entreprise Embraer. Aujourd'hui, quiconque se promène sur l'avenue Paulista à São Paulo, mégapole de 20

millions d'habitants et moteur économique du pays et du continent sud-américain, constate sans équivoque le succès économique que connaît ce pays. Les grands sièges sociaux des grandes entreprises, des multinationales et des banques ont pignon sur rue à São Paulo lui permettant de faire partie de ce lot prestigieux des villes globales, identifiées par Saskia Sassen.

L'insertion en force du Brésil dans l'économie de marché s'exprime aussi au travers l'évolution de ses investissements effectués à l'étranger qui atteignent aujourd'hui des sommets, comparativement à il y a quelques années. En 2003, ils peinaient à atteindre les 2 milliards de dollars américains. En 2008, ils étaient 17 fois plus importants avec plus de 34 milliards d'investissements (IPEA, 2010). La venue de capitaux étrangers au Brésil a également connu une expansion fulgurante. Alors qu'ils étaient de 26 milliards en 2002, avant de subir une baisse à 19 milliards en 2003 qui s'explique par la crainte des marchés internationaux de la victoire du Parti des travailleurs à la présidence, ils remontèrent par la suite de façon constante pour atteindre 72 milliards en 2008 (*Ibid*). Qui plus est, il n'y a pas si longtemps le Brésil croulait sous le poids d'une dette faramineuse envers le FMI. En 2009, les rôles se sont inversés alors que le Brésil prêta 1,3 milliard de dollars US au FMI (Langellier, 2010).

Cette santé retrouvée des finances publiques s'est entamée dans les années 1990, par l'introduction d'une réforme monétaire qui avait pour but de combattre l'inflation endémique. Le plan Réal, mis en place par l'ancien sociologue de renom international, Fernando Henrique Cardoso, alors ministre des finances sous la présidence d'Itamar Franco, permit progressivement de stabiliser l'économie. Grâce à ces réformes, de nombreux Brésiliens aujourd'hui profitent d'un accès plus facile au crédit, stimulant de surcroît la consommation.

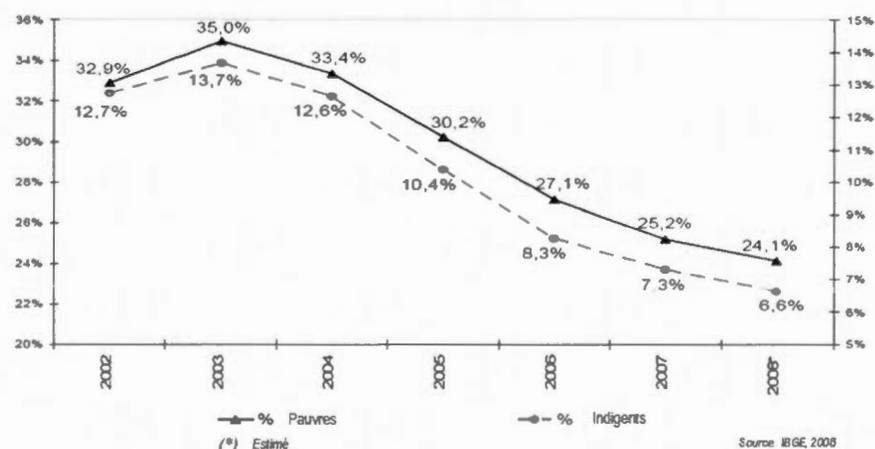
Sur le plan politique, la présidence de Lula fut caractérisée par l'imposition de son pays comme acteur politique d'importance sur la scène internationale. En effet, sous sa

gouverne (2002-2010), le Brésil ouvrit pas moins de 68 postes diplomatiques et le président visita plus de 60 pays (*Ibid*). Le Brésil s'impliqua aussi massivement en Haïti à partir de 2004, dans la mission de l'ONU chargée de la stabilisation du pays, la Minustah, en y envoyant 1300 soldats, ce qui constitue le contingent le plus important parmi les pays participants. Suite au violent séisme qui secoua Haïti en 2010, Brasilia dégagea une somme de 210 millions de dollars et annonça l'envoi de 1300 soldats supplémentaires (*ibid*).

Cette implication internationale certes impressionnante n'était guère prévisible de la part d'un parti de gauche qui fit trembler la droite conservatrice brésilienne attachée à ses privilèges et les marchés financiers qui craignirent les nationalisations et le renoncement du remboursement de la dette envers le FMI. Le PT, parti plébéien, avait comme objectif de révolutionner radicalement la société brésilienne et de s'attaquer vigoureusement à réduire les inégalités sociales qui endiguent le pays depuis la colonisation et pour amener les masses laborieuses à une vie plus digne. L'extrême pauvreté fut quasiment en effet

éliminée sous la présidence de Lula tandis que la pauvreté recula, permettant à des milliers de Brésiliens d'accéder à la classe moyenne, tel que l'indique le tableau ci-contre.

Tableau 1.1 Proportion des personnes pauvres et indigentes dans six régions métropolitaines - 2002 – 2008



Ces progrès, quoique considérables, ne correspondent pas pour autant à la révolution de gauche anticipée. L'élite économique brésilienne en est même venue à apprécier la

présidence de ce *Nordestino*⁴ qui incarne un exemple de mobilité sociale hors pair dans ce pays marqué par la ségrégation sociale. Après avoir mis en place des réformes sociales progressistes dans des grandes capitales comme São Paulo et Porto Alegre avec le budget participatif, le PT de Lula s'est transformé en un parti de centre gauche lorsqu'il est entré au *Planalto*⁵ en 2003.

En effet, les profits des cinquante plus grandes sociétés privées nationales ont augmenté de 52% de 2003 à 2004, tandis qu'en 2005 la bourse de São Paulo a gagné 28% (Rouquié, 2006). Dès son entrée en fonction, le discours d'investiture du président devait incarner le point culminant d'une lutte sociale qui s'était échelonnée sur des décennies depuis la dictature, voire de la colonisation. Pourtant, Lula, malgré son incontestable talent d'orateur, fit un discours que tant d'autres politiciens ont fait dans d'autres pays, parlant de création d'emplois, de lutte à la corruption, de défense de la souveraineté nationale, de réformes du régime de retraite, etc. Certes, il s'engagea à éradiquer le problème de la faim avec le programme *Fome Zero*, et de poursuivre la réforme agraire qu'exigeait le Mouvement sans terres (MST) qui constituait une base partisane importante du PT. Il combina aussi des programmes d'aide sociale sous une prestation unique, la très populaire *Bolsa Familia*, qui permit à des milliers de Brésiliens d'améliorer leur niveau de vie, tout comme l'augmentation progressive du salaire minimum. Mais le PT devint davantage un gouvernement de centre gauche qui implanta des réformes sociales modérées en parallèle à une gestion économique libérale. Le PT se transforma ainsi en parti pragmatique qui dut faire, soulignons-le, des alliances avec des formations de la droite pour accéder au pouvoir. Ainsi, les réformes sociales progressistes ne furent implantées qu'à la suite d'une croissance économique notable. Comme le souligne l'ancien ambassadeur de la France au Brésil, Alain Rouquié, le lulisme incarne la « gouvernance progressiste », c'est-à-dire une conciliation entre les intérêts économiques et sociaux : « Le Brésil de Lula parvient à concilier, dans le cadre

⁴ Habitant du Nord-Est du Brésil, l'une des régions les plus pauvres du pays.

⁵ Bureau du président de la république.

démocratique, l'orthodoxie financière et la lutte contre la pauvreté. Il s'efforce de rendre compatibles croissance économique et justice sociale » (*Ibid*, p. 313).

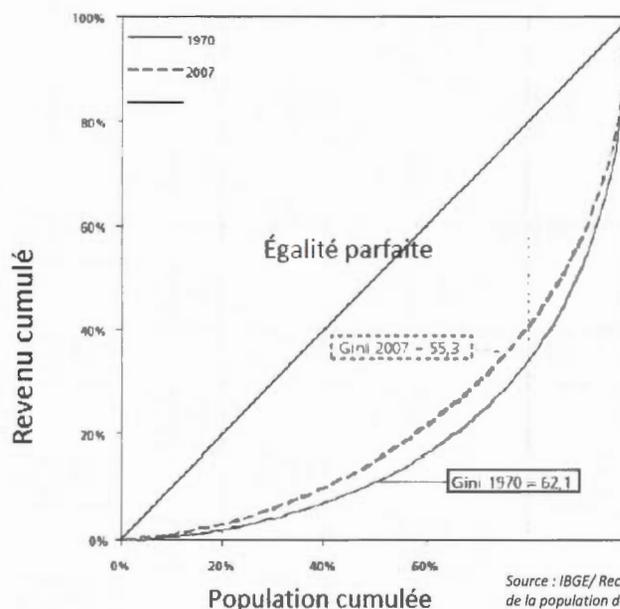
Plusieurs partisans du PT s'attendaient à davantage de cette formation politique qui avait vu le jour grâce à un vaste mouvement populaire. Néanmoins, un progrès économique important et des avancées sociales notables, sans pour autant être révolutionnaires, sont considérables dans un pays où 500 ans d'histoire furent marqués par la ségrégation sociale. En analysant l'évolution historique du Brésil, particulièrement de la construction de son État, nous pourrions comprendre comment s'est bâtie sa communauté politique et quelles formes a-t-elle prise. Cela permettra par la suite de bien discerner le BP comme forme de communauté politique particulière dans le cadre brésilien.

1.2 Les origines de l'inégalité et l'autoritarisme politique

Malgré des progrès notables de la lutte aux inégalités sociales, le Brésil reste encore aujourd'hui un pays fortement marqué par la stratification sociale. Le coefficient Gini du revenu par ménage per capita en 2008 accorde au Brésil un indice de 54,4 ce qui le classe dans une situation pire que bien des

pays latino-américains comme le Mexique (50,6), l'Uruguay (47,1) ou le Venezuela (44,8) et loin derrière la moyenne des pays membres de l'OCDE (31,0) (IPEA, 2010). La figure qui suit indique la position sur l'indice Gini du Brésil en 2007 par rapport à 1970, époque qui correspond à la période dictatoriale :

Tableau 1.2 Courbe de l'indice Gini du revenu par ménage per capita au Brésil - 1970 et 2008.



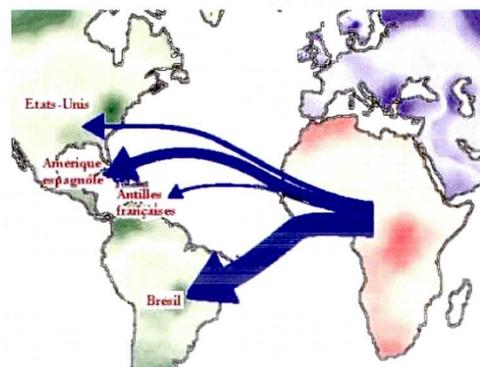
Source : IBGE/ Recensement de la population de 1970 et PNAD de 2008

En analysant de plus près d'autres données sur l'inégalité sociale, nous pouvons constater que malgré les progrès notables ces dernières années, la concentration de la richesse est toujours très importante : 10% des personnes les plus riches de la population brésilienne possèdent 75% de l'ensemble de la richesse nationale, tandis que 90% des plus pauvres possèdent à peine 25% de la richesse nationale. Et une grande part des richesses est dans les mains d'un nombre restreint de familles, puisque seulement 5 000 familles contrôlent 45% de l'ensemble de la richesse (*Le Monde diplomatique – Brasil*, octobre 2007).

1.2.1 De l'esclavagisme à la répartition des terres

Si le Brésil est encore aujourd'hui un pays marqué par l'inégalité sociale, encore plus que ses voisins latino-américains, c'est en grande partie à cause de son passé esclavagiste qui y fut beaucoup plus important qu'ailleurs sur le continent, même qu'aux États-Unis. Sur les 12 à 15 millions d'Africains qui furent embarqués de force pour aller travailler comme esclave dans les Amériques, entre 4 millions et 6 millions d'entre eux furent dirigés vers le Brésil (Ribeiro, 1995; Rouquié, 2006). Au total, en comptant la reproduction des esclaves, il est

estimé que le Brésil a exploité environ 12 millions de Noirs (Ribeiro, 1995, p. 203). L'historienne De Queirós Mattoso souligne l'ampleur de la traite négrière au Brésil : « Le Brésil donc importé 38% des esclaves amenés d'Afrique vers le Nouveau Monde » (De Queirós Mattoso, 1994, p.58). La carte ci-contre illustre ce phénomène.

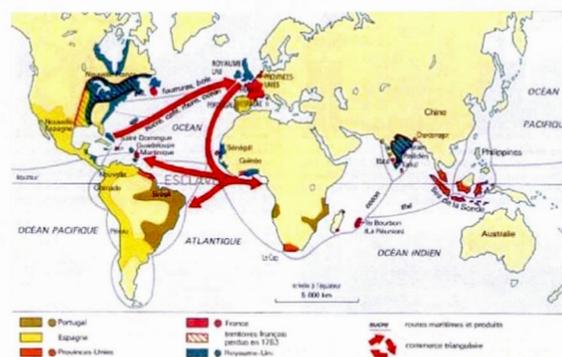


Carte 1.1 Traite des esclaves.
Source : <http://www.patrimoine-histoire.fr>

Les esclaves venant d'Afrique allèrent travailler principalement dans les champs de canne à sucre et à l'extraction du *pau Brasil*⁶, puis au XVIII^e dans les mines d'or et de diamants du Minas Gerais et enfin plus tard dans les plantations de café du sud-est du pays. La traite négrière s'organisa donc en fonction des besoins économiques:

La découverte de l'or, et la mise en exploitation des gisements dès la fin du XVII^e siècle, va accroître la demande de main-d'œuvre noire. [...] L'or succède au sucre au XVIII^e siècle, le café succède à l'or et au sucre au XIX^e siècle. Ainsi la demande ne cesse de croître mais elle n'est plus tout à fait la même si bien que les structures de la traite changent pour s'adapter aux besoins nouveaux (Ibid, p.33 et 60).

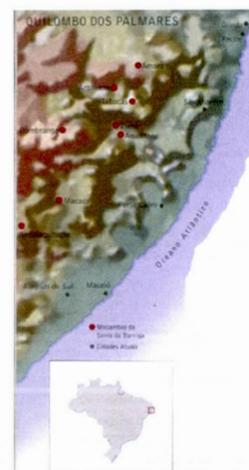
Mieux adaptés à la dureté du travail agricole que les premiers esclaves amérindiens qui succombèrent rapidement à la dureté des traitements infligés, mais surtout à cause des épidémies, les Noirs d'Afrique constituèrent une alternative pour les colons européens à la recherche de main-d'œuvre bon marché. Qui plus



Carte 1.2 Le commerce triangulaire.

Source : Villiers, 2000

est, la traite des esclaves devint elle-même un commerce très lucratif qui fut au centre du commerce triangulaire, comme l'indique l'image ci-contre. Ce modèle commercial, appelé le mercantilisme, prévalait entre l'Afrique, fournisseuse de main-d'œuvre pour les colonies américaines, suivie par ces dernières qui approvisionnaient les Empires des matières premières (sucre, or, coton, cacao, tabac, café, bois, etc.) par la suite acheminées dans les métropoles européennes dominantes, qui transformaient et consommaient ces produits.



Carte 1.3 Répartition des quilombos dos Palmares.

Source : Bueno, 2003.

⁶ Bois très commun à l'époque, duquel le Brésil doit son nom. Il était prisé pour sa couleur rouge qui servait à la fabrication de teinture.

Par ailleurs, quoique les esclaves furent assujettis à un régime de terreur bien établi, principalement par le biais de mauvais traitements, de la torture et de châtiments publics, plusieurs y résistèrent, contrairement à la croyance populaire qui sous-tend leur passivité. En effet, de nombreux esclaves s'enfuirent dans les forêts et montagnes de l'intérieur du pays et ils formèrent des centaines de communautés, les *quilombos* :

Le quilombo, cependant, ne naît jamais d'un plan prémédité; il naît spontanément, il peut rassembler dans un même refuge, Noirs africains et créoles, esclaves ou même libres, victimes de quelque loi discriminatoire. Libres et affranchis des quilombos sont souvent des déserteurs, des voleurs, des meurtriers, ou simplement des hommes à qui a été refusé l'exercice de certaines professions. Population extrêmement variée donc, que celle de ces quilombos. Elle se cache le plus souvent en milieu rural, à des points d'accès difficile, loin des villes, des routes, des plantations. C'est le cas du célèbre quilombo dos Palmares installé au XVII^e siècle dans les terres intérieures de l'actuel état d'Alagoas, rattaché à l'époque à la capitainerie de Pernambouc (Ibid., p.181).

En effet, le *quilombo dos Palmares* réunissait une douzaine de communautés composées d'environ 20 000 résidents et de 6 000 maisons réparties sur une superficie de 200 km². Le *quilombo dos Palmares* résista pendant près d'un siècle (1602-1694) aux nombreuses attaques de l'armée portugaise qui tenta à plus de 25 reprises de récupérer les habitants pour les resoumettre au régime esclavagiste des seigneurs de la terre (Bueno, 2006). Ce n'est qu'à la fin du XVII^e siècle que *Palmares* tomba aux mains des troupes impériales qui détruisirent l'entièreté des villages. L'un des leaders de la résistance afro-brésilienne, Zumbi dos Palmares, qui fut capturé et décapité par les Portugais, est aujourd'hui une figure emblématique de la lutte des Noirs pour une plus grande justice et égalité, puisqu'encore aujourd'hui ils constituent le groupe racial le plus pauvre du Brésil et subissent davantage de discrimination face aux forces policières et quant aux chances de mobilité sociale.



Illustration 1.1. Représentation des *quilombos dos palmares* et statue de Zumbi dos Palmares.
Source : Black history heroes.

Cette répression exercée par l'élite agraire envers les esclaves se poursuit pendant deux autres siècles à la suite de la chute des *quilombos dos palmares*. En effet, le système esclavagiste brésilien fut le dernier à être aboli parmi les nations américaines, soit seulement en 1888, année de la fondation de la république. Ce changement de régime économique s'explique en partie par l'industrialisation grandissante en Europe, particulièrement en Angleterre et en France qui voulurent mettre un terme à la concurrence inégale que constituait la main-d'œuvre esclavagiste. L'Angleterre exerça d'ailleurs des pressions militaires auprès des autorités brésiliennes pour abolir la traite négrière. Elle eût gain de cause en 1850 lorsque le Brésil cessa « d'importer » des esclaves de l'Afrique suite à l'adoption de la *loi Eusébio de Queirós*. Cependant, la contrebande perdura et l'esclavage se poursuivit pendant 38 ans de plus sur le territoire Brésilien malgré l'abolition de la traite. La reproduction esclavagiste fut toutefois « limitée » par la loi du ventre libre⁷ qui fut adoptée en 1871, garantissant la liberté aux enfants d'esclaves. Toutefois, la mise en place de la république ne se traduisit pas pour autant par l'instauration d'un État démocratique et une répartition davantage égalitaire des terres qui aurait pu permettre une ascension sociale progressive et un rééquilibrage des inégalités (Rouquié, 2006).

1.2.2 L'accès à la terre

Aux prises dans un conflit avec la France, qui depuis 1503 avaient des visées sur le Brésil⁸, la couronne portugaise mit en place un système de lotissement dans le but de développer une colonie de peuplement qui imposerait sa mainmise sur le territoire convoité. Elle divisa le territoire en 14 capitaineries héréditaires qui furent attribuées à des figures importantes de la noblesse portugaise qui étaient responsables de leur exploitation et de sa colonisation. Plusieurs des nobles étaient des membres de la

⁷ *Lei do ventre livre*.

⁸ Au moins à deux occasions, en 1530 et 1548, le Brésil portugais était en voie de se transformer en une colonie française. La France prit possession de territoires au nord-est du Brésil et de Rio de Janeiro, qui constituait l'un des principaux pôles de la France antarctique, comme on l'appelait à l'époque. Voir à ce sujet Eduardo Bueno (2005) et l'excellent roman de Jean-Christophe Ruffin, *Rouge Brésil* (2001), qui remporta le prix Goncourt et qui fut porté à l'écran (téléfilm) en 2012 par le réalisateur québécois Sylvain Archambault.

bureaucratie de la cour, des militaires et navigateurs liés à la conquête. Le roi définissait les limites des capitaineries. Ainsi, chaque lot avait une superficie moyenne de 250 km de largeur et s'étendait vers l'ouest à la limite de la démarcation du traité de Tordesillas de 1494 qui sépara le territoire de l'Amérique du Sud entre les puissances de l'Espagne et du Portugal. Le monarque déterminait de plus les concessions commerciales, les exemptions d'impôts, en échange d'effort de colonisation, mais se prévalait du monopole sur certains produits. Toutefois, la



Carte 1.4 Les 14 capitaineries héréditaires
Source : Teixeira, 1574.

noblesse portugaise, qui s'est vu octroyer ces immenses territoires, jouissait de pouvoirs importants :

Un fait immuable est que le système des capitaineries transforma radicalement la disposition du territoire colonial, concédant des grandes portions des terres à des membres sélectionnés de la noblesse, qui pouvaient jouir d'une autonomie politique et économique considérable pendant plusieurs décennies, ce qui détermina l'avenir de la colonie (Mattos, 2011, p. 13)⁹.

Le système des capitaineries s'est éteint officiellement en 1821, avec la proclamation de l'indépendance du Brésil et la création de l'Empire brésilien. Cependant, ce régime avait favorisé l'établissement et la domination des grands propriétaires terriens, les *coroneis*, appelés aussi les *caudillos* en Amérique latine hispanophone. Cette classe seigneuriale a contrôlé la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'Empire et par la suite de la vieille république. Leurs intérêts étaient représentés et défendus par les conseils municipaux, qui étaient sous leur contrôle, ce qui du même coup permettait de déterminer l'octroi de terres et leur lotissement, le niveau d'imposition, les salaires, etc. (Mattos, 2011; Musset, 2002; Portes & Walton, 1976). De cette manière, la concentration des terres et des richesses put s'accroître davantage, considérant que le Brésil était à l'époque encore un territoire fortement rural. Et Mattos, avec son modèle

⁹ Traduction de Simon Langelier.

analytique, a pu déterminer que jusqu'à aujourd'hui, la concentration des terres et des richesses est davantage importante dans les municipalités qui étaient intégrées à des capitaineries héréditaires, que dans celles qui ne l'étaient pas ou qui ont été fondées par la suite :

Plus d'une municipalité était intégrée depuis les origines de la création des capitaineries héréditaires, plus la concentration des terres était présente. Cela suggère que la concentration des terres sous la période coloniale du Brésil influence la concentration des terres observée de nos jours (Ibid, p.22)¹⁰.

Pressentant l'abolition de l'esclavage qui devenait imminente avec les pressions exercées par l'Angleterre, l'élite agraire brésilienne a voulu préserver sa position hégémonique politique et économique qui était fondée sur la concentration des terres et une main-d'œuvre bon marché. Ainsi, l'Empire brésilien adopta en 1850 la *loi sur les terres* (n° 611) qui interdisait aux individus de s'installer librement sur les terres publiques pour les cultiver. Ces terres devaient être vendues au prix du marché à la couronne impériale ou aux particuliers qui pouvaient produire des titres de propriété, contrairement aux États-Unis qui, par le *Homestead Act 1862*, permirent aux immigrants d'accéder à la propriété terrienne à des prix avantageux (Rouquié, 2006, p.72). Cela maintint donc les esclaves affranchis dans un état de dépendance, tout comme les nouveaux immigrants venus d'Europe qui furent à leur tour intégrés au *corenelismo* brésilien. En effet, à partir de la deuxième moitié du XIX^e siècle, les pays latino-américains accueilleront des millions d'immigrants européens parallèlement à ceux qui se dirigèrent vers les États-Unis. Le Brésil était la troisième terre d'accueil au monde à cette époque, après les États-Unis et l'Argentine, avec 5,6 millions d'Européens (Allemands, Italiens, Espagnols, Portugais, Russes, etc.), mais aussi des Libanais, Turcs et Japonais. São Paulo constitue d'ailleurs aujourd'hui la plus grande diaspora japonaise au monde.

L'arrivée de nouveaux immigrants, principalement européens, poursuivait aussi des objectifs « d'amélioration de la race » (Ribeiro, 1995, p. 197). D'autres gouvernements

¹⁰ Traduction de Simon Langelier.

brésiliens favorisèrent le métissage, mais toujours dans un objectif de « blanchir » davantage sa population. Pendant la majeure partie de son histoire, les dirigeants brésiliens considérèrent que la modernisation du pays devait passer par une « amélioration ethnique de la population » :

Une partie de la population brésilienne est donc perçue comme un obstacle insurmontable pour que le pays atteigne les splendeurs de la civilisation [...] L'importation d'immigrants blancs permettra de surmonter le handicap ethnique. La pensée raciale inspire le projet national d'immigration massive (Rouquié, 2006, p. 62).

Mais l'objectif de la création d'une nation correspondant à des valeurs xénophobes ne pouvait remettre en question la hiérarchie économique mise en place depuis la colonisation. En effet, plusieurs des nouveaux immigrants, qui quittaient leurs pays qui connaissaient des difficultés économiques, rêvaient de devenir propriétaires. Ils durent pour la plupart payer leur voyage et pourvoir aux frais d'installation (*Ibid*, p.72). Face à la loi de la terre de 1850 et leur statut économique et politique précaire, ils furent une proie facile des *coroneis* : « L'important était d'attacher l'immigrant à la fazenda. On est passé de l'esclavage des Noirs à l'esclavage des terres » (Rouquié, 2006, p.73).

1.2.3 Le coronelismo et le clientélisme

Comme nous venons de le présenter, les grands propriétaires, les *coroneis* ou *fazenderos*, ont été favorisés grâce à la méthode de lotissement lors de la période coloniale et aux pouvoirs politiques qui leur étaient octroyés. La chute de l'Empire du Brésil (1821-1888) suivi de l'instauration de la république, aujourd'hui appelé « vieille république », ne changea aucunement cet état hiérarchique, malgré l'abolition du régime esclavagiste (Ribeiro, 1995). L'hégémonie des barons de la terre se poursuivit jusqu'aux années 1930, grâce au régime appelé *café com leite*. Il s'agissait d'une alliance entre les barons des grandes plantations de café, de l'État de São Paulo avec ceux de la production laitière et agricole du Minas Gerais. Les grandes plantations furent jusqu'aux années 1930 le moteur économique et le modèle d'organisation sociale du pays. Il était

donc naturel que les oligarques reproduissent à l'échelle de l'union fédérale un régime les reflétant (Dabène, 2011). Ainsi, dans un système politique oligarchique, les présidents de la république étaient par alternance « élu », via un système électoral clientéliste bien établi, entre ces deux États, qui caractérisa les premières décennies du régime républicain:

Le système politique républicain s'est constitué sur le socle de ces solidarités verticales. En effet, une fois aboli l'esclavage, les groupes dominants des États fédérés ne voyaient plus la nécessité d'un gouvernement central fort. Ils imposèrent donc leur autonomie. Un nouveau pacte politique décentralisé se mit en place. L'exécutif de l'Union, minimal et lointain, déléguerait ainsi ses compétences aux autorités territoriales privées. Les notables locaux assureraient l'ordre public et fourniraient au gouvernement les suffrages dont il a besoin – et des parlementaires dociles. Celui-ci légitimerait des chefs politiques en leur octroyant un titre d'officier de la Garde nationale, institution censitaire et bourgeoise placée sous la tutelle du ministère fédéral de la Justice. Ainsi naquit le coronelismo, ce lien de dépendance mutuelle entre le centre et la périphérie, issu de la greffe du régime représentatif sur une structure économique et sociale inégalitaire marquée par l'hypertrophie du pouvoir privé (Rouquié, 2006, p. 84).

Le clientélisme était à la base de ce système électoral de la république oligarchique. D'ailleurs, le clientélisme électoral émane du rapport inégalitaire et paternaliste qui existait entre les paysans et les *coroneis*. Grâce à l'endettement systématique des paysans envers les grands propriétaires terriens, un lien de dépendance s'établit. Cependant, lors du scrutin, les paysans pouvaient bénéficier de faveurs et de cadeaux s'ils votaient convenablement. La violence et la répression étaient aussi fréquentes pour garantir la soumission de la population. De plus, une certaine forme de paternalisme et de rapports de proximité entre les *coroneis* et paysans favorisait ce type de clientélisme. Plusieurs des *coroneis* pouvaient être par exemple parrains des enfants des paysans, favorisant du même coup l'adhésion de cohortes considérables d'électeurs pour entretenir le régime oligarchique :

Voter dans les campagnes coûte cher. Il faut aller se faire inscrire, obtenir la carte d'électeur, se rendre au chef-lieu où se trouvent les bureaux de vote, parfois à plusieurs heures de route. Le généreux organisateur qui profitera des suffrages a tout prévu : transport, hébergement, nourriture, divertissement – et même petits cadeaux. Le zèle civique organisé mérite récompense, en effet. L'élection est une fête. Le vocabulaire électoral brésilien du XX^e siècle, riche en expressions imagées

pour décrire ce type de comportements, les avait baptisés votos de cabestro, autrement dit le vote des troupeaux électoraux. (Ibid, p.85).

Toutefois, avec la crise boursière de 1929, l'économie fondée sur le café, le sucre et la production laitière s'effondra et favorisa l'arrivée au pouvoir de Getúlio Vargas. Sous son règne l'industrialisation du Brésil émergea et par le fait même le lieu du pouvoir politique et économique passa de la campagne vers la ville. L'intervention de l'État pour favoriser l'industrialisation, affaiblit du même coup l'hégémonie des *coroneis*, sans pour autant remettre en cause leur rôle central dans les régions rurales. Qui plus est, nous verrons que l'État brésilien, particulièrement au sein des villes, se bâtit sur le socle des méthodes paternalistes et clientélistes qui avaient cours sous la domination des élites agraires. Comme nous le verrons, ces méthodes seront par la suite contestées par les mouvements urbains à partir des années 1970 sous la dictature. L'instauration du budget participatif et du contrôle populaire notamment dans les politiques de réformes urbaines s'inscriront dans cet objectif d'opposition aux méthodes clientélistes. C'est pourquoi l'analyse historique que nous effectuons s'avère essentielle pour comprendre si l'instauration du budget participatif de Porto Alegre permet de transformer les anciens régimes politiques autoritaires et populistes en communauté politique participative.

1.3 La construction de l'État moderne autoritaire : urbanisation, industrialisation et populisme

Contrairement à l'Amérique espagnole qui à l'époque précolombienne était composée de grandes cités construites par les empires Aztèques, Incas et Mayas, ce qui avait conduit les conquistadors à rapidement urbaniser le territoire pour imposer leur autorité face à des civilisations urbaines avancées, les Portugais découvrirent des peuples nomades, les Tupis, sans grande tradition urbaine. Et confrontés à une jungle dense, l'urbanisation ne fut dès lors pas initialement une nécessité (Gilbert, 1998). Et initialement, c'est l'extraction du *pau Brasil* et le développement de grandes plantations

de canne à sucre à proximité du littoral qui prévalurent. Ce n'est qu'avec la découverte de gisements d'or et de diamants dans le Minas Gérais au XVIII^e siècle que l'urbanisation s'est progressivement développée. Mais il faudra attendre le boom du café au XIX^e et surtout l'industrialisation au XX^e siècle pour constater une urbanisation importante du territoire (Ribeiro, 1995).



Photo 1.1 Ouro Preto - ancienne capitale du Minas Gerais.

Tableau 1.3 Évolution urbaine coloniale au Brésil

	Fin XVI ^e	Fin XVII ^e	Fin XVIII ^e
Nombre de villes	3	7	10
Nombre de villages	14	51	60
Population des principales villes et villages	Salvador: 15 000 Recife/Olinda: 5 000 São Paulo: 1 500 Rio de Janeiro: 1000	Salvador: 30 000 Recife: 20 000 São Paulo: 4 000 Rio de Janeiro: 3 000	Salvador: 40 000 Recife: 25 000 Rio de Janeiro: 43 000 Ouro Preto: 30 000 São Luís: 20 000 São Paulo: 15 000
Population du Brésil	60 000	300 000	3 000 000

Source : Ribeiro, 1995.

Tel que nous venons de le mentionner, l'industrialisation du Brésil dans les années 1930 favorisera l'urbanisation. Cependant, déjà au tournant du XX^e siècle, les gouvernements des principales villes brésiliennes comme Rio de Janeiro, São Paulo et Porto Alegre appliquèrent des premières réformes urbaines autoritaires qui eurent un impact considérable sur la structure sociale. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, les mouvements urbains des années 1970-1980, s'opposeront à ces méthodes autoritaires de gestion de l'espace urbain. Il sera donc essentiel de vérifier si le budget participatif, qui est un outil de gestion urbaine populaire qui a émané des mouvements

plébéiens, aura permis de transformer le développement de la ville qui se fondait historiquement sur le clientélisme et l'autoritarisme.

1.3.1 Les plans d'embellissement

Suite à l'abolition de l'esclavage et à l'entrée tardive du Brésil parmi les nations républicaines, les grandes villes brésiliennes, et en Amérique latine de manière globale, effectuèrent de grands travaux à partir du début du XX^e siècle, qui transformèrent la trame urbaine coloniale. Cette période que l'on pourrait appeler celles des plans d'embellissement (1900-1930), visait à élever au rang des grandes nations le nouveau Brésil républicain. La nouvelle nation politique trouva son inspiration notamment dans les grandes réformes urbanistiques que mit en place le baron Haussmann sous le Second Empire français à Paris (Almandoz, 2010).

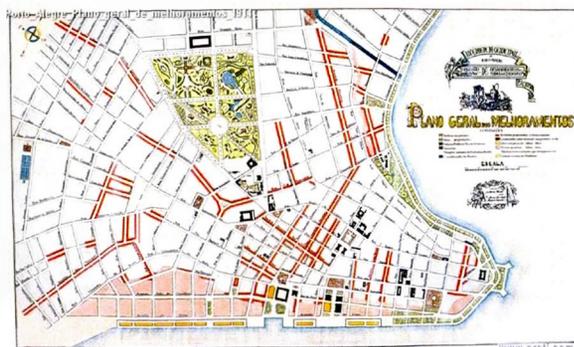
À ce titre, les grands travaux parisiens sont lancés alors que la France est en pleine révolution industrielle. Les planificateurs de la Ville lumière veulent répondre aux dysfonctionnements de l'espace urbain parisien qui est composé des vieux quartiers médiévaux aux rues sinueuses au sein desquelles la circulation était difficile. Ces quartiers devaient aussi composer avec des conditions de salubrité pitoyables qu'avait dénoncées vertement le mouvement hygiéniste. De plus, l'industrialisation nécessitait une planification rationnelle de l'espace et la bourgeoisie émergente désirait des aménagements correspondants davantage à son mode de vie. Diverses réformes viseront ainsi à faciliter la circulation, favoriser l'hygiène de même que la paix sociale dont le caractère irrégulier de la trame urbaine complexifiait la tâche pour les autorités lors des périodes de troubles sociaux. Une régularisation de la trame urbaine fut ainsi appliquée par des triangulations, des grandes percées (les grands boulevards), une voirie planifiée, des gares, le développement d'un réseau d'égouts et d'aqueducs, etc. Les quartiers bourgeois et ouvriers furent ainsi séparés permettant aux personnes

nanties de profiter de nouveaux parcs, places publiques, cafés et théâtres en toute quiétude, loin des classes subalternes (Valance, 2009).

Cette organisation rationnelle de l'espace urbain s'explique par l'influence du positivisme. Cette doctrine philosophique, qui émane de la pensée scientifique qui émergea à l'époque des Lumières, s'oppose aux pensées métaphysiques ou religieuses. Principalement véhiculé par Auguste Comte (1798-1857), le positivisme soutient que sont seules valides les théories énonçant les lois des phénomènes. C'est pourquoi au début du XX^e siècle les grandes villes du monde, incluant celles de l'Amérique latine, adoptèrent une approche rationaliste de l'étude de la ville, en collectant une multitude de données (données sociodémographiques, santé de la population, qualité de l'air, état des habitations et infrastructures, etc.) dans le but d'organiser l'espace urbain de manière efficace. En ce sens, la science devait permettre à la société de progresser. Et c'est l'État, avec ses administrations publiques composées de spécialistes, qui devaient se charger de la conduite scientifique de la gestion de la société et des villes. De cette manière, sous la gouverne de l'État, la société pouvait progresser de manière ordonnée sur le plan de l'hygiène, des transports, de la culture et de l'industrialisation. L'organisation planifiée de l'espace urbain par des spécialistes devait donc favoriser l'essor économique et l'industrialisation synonymes de progrès et d'amélioration des mœurs sociales (Outtes, 2003).

D'ailleurs, la devise du Brésil, « Ordre et progrès » inscrite sur son drapeau, exprime l'influence du positivisme. Le progrès de la société doit se faire de manière ordonnée par des spécialistes et donc sous la direction d'un État autoritaire détenteur de la pensée rationnelle. Le positivisme et le style bourgeois parisien inspireront alors les planificateurs urbains brésiliens qui procéderont à d'importants travaux d'embellissement, qui conduira lors de l'accélération de l'industrialisation, à une réorganisation autoritaire des quartiers centraux.

À cette époque les grandes villes brésiliennes développèrent leur administration publique, leurs services d'urbanisme, comme la Commission de planification de São Paulo, qui élaborèrent les premiers plans de développement et implantèrent des projets de réurbanisation. Déjà en 1858 à



Carte 1.5 Plan général d'améliorations de Porto Alegre (1914).
Source : PMPA

Porto Alegre, l'ingénieur Frederico Heydtmann élabore les premiers plans pour aménager de grandes avenues. Puis en 1914, le *Plan Maciel*, nommé ainsi en l'honneur de l'architecte João Moreira qui s'intitule également le *Plan général d'améliorations de Porto Alegre*, devait « répondre en plusieurs étapes aux besoins en terme de croissance de la circulation, de l'esthétique et de l'hygiène de la capitale »¹¹ (Maciel dans Nygaard, 2005, p.27). L'aménagement de grandes avenues, de parcs et une remise en valeur des berges devaient permettre de répondre à ces objectifs. La concrétisation de ces projets s'accéléra avec l'arrivée de l'automobile, surtout à partir des années 1940, avec l'aménagement des avenues des Farrapos, Borgeis de Medeiros et Salgado Filho (DEM HAB, 2009).

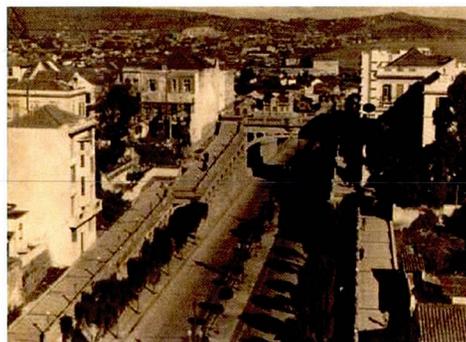
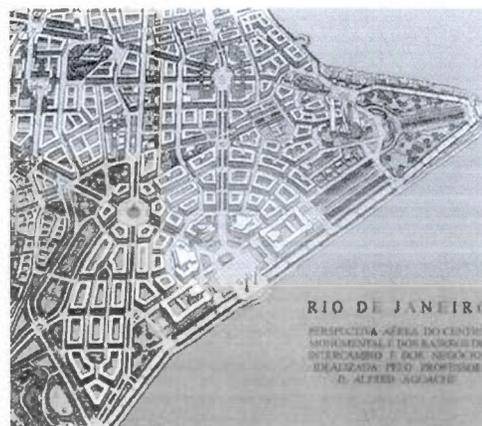


Photo 1.2. Viaduc de l'avenue Borgeis de Medeiros dans les années 1940.
Photo : DEMHAB

En plus de Porto Alegre, la mairie de Rio de Janeiro engagea l'architecte français Alfred Agache (1875-1959) dans le but de remodeler son centre-ville et donner une image de prestige à la capitale du Brésil, à l'instar de ses consœurs européennes. Il élabora le *Plan Agache* qui visait



Carte 1.6. Plan Agache de Rio de Janeiro (1928).
Source : PMRJ

¹¹ Traduction de Simon Langelier.

le redéploiement du réseau viaire de la cité merveilleuse par des triangulations inspirées du réseau parisien. En adepte positiviste de son époque, il s'attarda longuement à décrire les problèmes sanitaires de la ville, recueillit des données sur la mortalité, élabora sur l'écologie de la ville, le système de drainage, etc. Agache proposa des solutions rationalistes pour répondre aux problèmes sanitaires de Rio de Janeiro. Par des métaphores avec la biologie humaine, Agache décrivit Rio de Janeiro comme un corps humain qui était malade et que l'urbaniste devait guérir: « La respiration, la circulation et la digestion de madame Carioca¹² sont menacés. Que faire? Le médecin doit lui prescrire un régime sévère, une discipline et lui donner rapidement un plan régulateur qui lui permette de guérir rapidement » (Agache, dans Berdoulet, 2003, p. 126). Agache proposa ainsi de séparer les fonctions urbaines. Le centre devait être le lieu de commande des décisions et du commerce de haut niveau. Les quartiers de consommation regroupaient les commerces, les écoles, les universités et les instituts. Les quartiers de production devaient réunir tout ce qui était lié à l'industrie, tandis que les quartiers résidentiels devaient être localisés à des lieux spécifiques. Le plan Agache, tout comme les autres plans d'aménagement de cette époque incluaient des services et des équipements, des places publiques et des parcs, des écoles et des bibliothèques, etc. (Berdoulet, 2003).

Le Plan Agache faisait suite à des travaux d'embellissement qui avaient déjà débuté au début du siècle et visait à achever ces premières transformations. En effet, en 1905 fut inaugurée l'Avenue Centrale¹³ qui rassemblait des



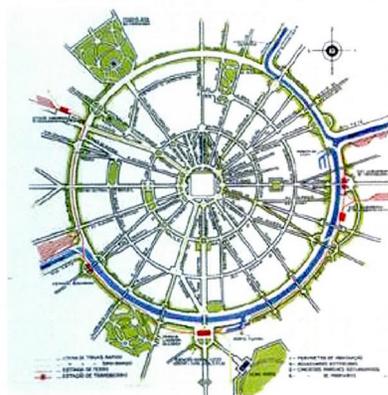
Photo 1.3 Avenida Central, Rio de Janeiro, début du XXe siècle.
Source : PMRJ

¹² *Carioca* : Nom des habitants de la ville de Rio de Janeiro.

¹³ Aujourd'hui l'Avenue Rio Branco

hôtels, des théâtres, des sièges sociaux de grandes entreprises, des boutiques, des édifices du gouvernement, la bibliothèque nationale, le sénat fédéral, etc. Ce lieu du pouvoir politique, économique et de rassemblement culturel, répondait aux aspirations bourgeoises. Avec ses 800 000 habitants, Rio de Janeiro était la capitale par excellence de l'Amérique latine, avec Buenos Aires, qui correspondait aux standards de la *Belle époque* (Da Silva Pereira, dans Almandoz, 2010).

D'autres villes, comme São Paulo qui connut un essor important au tournant du XX^e siècle avec l'essor du café et du début de l'industrialisation, apportèrent également d'importantes réformes urbanistiques de type haussmannien comme avec l'élaboration du Plan des avenues de 1930 de l'architecte et ancien maire paulista, Prestes Maia (1896-1965), période sous laquelle de grandes avenues furent construites et de nouveaux bâtiments furent érigés, notamment le théâtre municipal de São Paulo à l'image de l'opéra de Paris.



Carte 1.7 Plan des avenues Maia, São Paulo (1930).
Source : PMSP

Ainsi, les plans d'embellissement furent appliqués non seulement parce qu'ils correspondaient aux standards culturels véhiculés par la *Belle époque* et les nouvelles pratiques et concepts urbanistiques appliqués par les grandes villes de l'Occident, mais aussi pour des motifs d'hygiène collective, par exemple en instaurant des réseaux d'égouts et d'aqueducs pour combattre les épidémies et améliorer la qualité de vie.



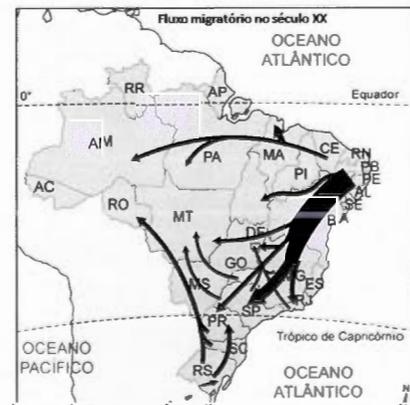
Photo 1.4 Théâtre municipal de São Paulo.
Photo: Simon Langelier

Toutefois, l'hygiénisme servit également à l'élite politique et économique d'imposer sa conception de la société alors que le Brésil entrait dans une ère d'industrialisation et d'urbanisation accélérée.

1.3.2 Le rationalisme autoritaire

À partir des années 1930, le Brésil connaîtra un mouvement d'industrialisation très important. Dans un premier temps la crise économique entraîna la chute du cours des matières premières, notamment le café, le sucre et les produits agricoles que le Brésil exportait. Du même coup, cela causa la chute du régime politique *café com leite*¹⁴ au profit du Gaúcho, Getulio Vargas lors de la Révolution de 1930.

Ensuite, comme dans d'autres nations occidentales, le *krach* boursier de 1929 poussa l'État brésilien à intervenir davantage dans l'économie. Alors que le pouvoir était traditionnellement décentralisé dans les mains des *coroneis* des différents États du Brésil, tel que vu précédemment, la crise économique favorisa un renforcement de la fédération. Afin de réduire sa dépendance envers l'étranger, causée par une économie centrée sur l'exportation des matières premières, le gouvernement Vargas favorisa l'industrialisation notamment en utilisant une partie des revenus agricoles provenant de l'exportation pour financer une partie de l'infrastructure industrielle. Des hausses des tarifs douaniers et la création d'entreprises nationales favoriseront l'industrialisation. Cette stratégie, appelée l'industrialisation par substitution aux importations, permit dès lors au Brésil de se positionner comme puissance industrielle (Dabène, 2011).

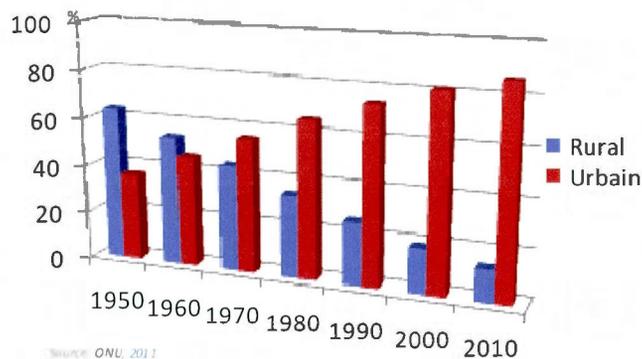


Carte 1.8. Flux migratoire au XXe siècle au Brésil.
Source : Proprofs.com, 2011

¹⁴ Période sous laquelle le président du pays était nommé par alternance par les barons de l'élevage du Minas Gerais et ceux du café de São Paulo et Rio de Janeiro.

Tableau 1.4. Évolution de l'exode rural vers les villes au Brésil

Cependant, cette industrialisation attira de nombreux paysans qui fuirent la pauvreté des campagnes causées par la sécheresse et surtout par le partage inégalitaire des terres imposé



par le régime des *coroneis*, tel que nous l'avons vu. Des années 1930 aux années 1980, c'est 35 millions de *Nordestinos*¹⁵ qui affluèrent vers les grandes villes du sud-est, comme l'indique la figure ci-contre.

Ces flux migratoires des campagnes vers les villes se maintinrent jusqu'aux années 1980 transformant du même coup une société qui était fortement rurale en une société urbaine à plus de 80% de la population. Cette urbanisation extrêmement rapide explique en partie le problème du logement que connaît jusqu'à aujourd'hui le Brésil. Cette situation précaire fut aussi causée par des politiques de gestion ségréatives du territoire urbain.

En effet, l'espace urbain, dont le logement, devait être organisé de manière rationnelle, pour favoriser le développement industriel. Ainsi, à l'instar de la pensée positiviste et des modes d'organisation industrielle qui correspondent à cette philosophie rationaliste de l'époque que sont le fordisme et le taylorisme, la ville devait être planifiée de manière fonctionnelle, c'est-à-dire méticuleusement organisée pour les bienfaits de l'industrie en émergence. Le zonage urbain devait dès lors favoriser l'essor économique :

The proposal of plans for the whole city, signalling a new spatial dimension for solving urban problems, was followed by a new rationale. This rationale included features such as Taylorism, technical rationalism and the re-creation of the city as a mirror of the factory, reflecting its functional logic. (Outtes, 2003, p.15)

¹⁵ Habitants de la région du nord-est du Brésil.

Particulièrement, Porto Alegre devint au tournant du XX^e siècle le centre économique du sud du Brésil. Ses activités portuaires et l'émergence de son industrie et son secteur des services attirèrent de nombreux immigrants venus des campagnes, de l'immigration internationale et d'anciens esclaves récemment libérés. L'arrivée massive de nouvelles populations entraîna conséquemment une crise du logement. Celle-ci fut accentuée par un marché de l'emploi limité, malgré sa croissance notable, et une formation de la population parfois inadéquate pour le type de travail disponible. Ainsi, plusieurs durent se rabattre sur le travail informel peu rémunéré. Par ailleurs, même les ouvriers légaux ne bénéficiaient pas nécessairement de conditions de travail avantageuses, malgré certaines avancées à cette époque à ce titre. Dès lors, le *cortiço* et la vila Operária¹⁶, furent pour plusieurs la seule alternative en terme de logement (Rodriguez 1998; Baierle, 2007).

Le *cortiço* était un bâtiment d'habitations collectives subdivisé en plusieurs petites pièces où s'entassaient de multiples familles qui ne pouvaient trouver de logement abordable. Les conditions de salubrité y étaient grandement défectueuses (absence de salle de bain, pièces sans fenêtres, entassement, etc.). Étant l'unique type d'habitation disponible pour les



Photo 1.5 Cortiços de la région Menino Deus à Porto Alegre, début du XX^e siècle.
Source : PMPA

populations pauvres, le *cortiço* devint fort lucratif pour les propriétaires qui subdivisèrent leurs complexes résidentiels pour profiter de la manne, sans pour autant les adapter aux nécessités sanitaires. (Rodriguez, 1998). Parallèlement, les autorités municipales de Porto Alegre, n'ayant pas prévu l'afflux migratoire massif vers leur territoire et l'entassement dans les *cortiços*, durent apporter des solutions à ce problème sanitaire en expansion. Les nouveaux services d'urbanisme en émergence

¹⁶ Quartier ouvrier appartenant généralement aux industriels.

appliquèrent les mesures rationalistes provenant de la pensée positiviste européenne, du taylorisme et de l'hygiénisme social dans le but de garantir la salubrité tout en favorisant l'industrie en émergence. Au nom de l'hygiène sociale, du progrès et de la moralité, les *cortiços* devaient être éliminés :

Une nouvelle conception de valeurs et de l'organisation sociale furent instituées par l'hygiène moderne : la ville propre et ordonnée devint le discours de l'époque. Comme les cortiços étaient en contradiction avec cette conception, les autorités municipales commencèrent à condamner leur prolifération. À partir de cette période, au nom de l'hygiène publique, l'administration municipale de Porto Alegre instaura des politiques de santé publique pour l'assainissement des unités résidentielles densément habitées, considérées comme étant des lieux propices pour la prolifération du choléra, la fièvre jaune et la tuberculose. L'administration municipale devait éradiquer les cortiços¹⁷ (Rodriguez, 1998, p. 150).

En 1909, la ville de Porto Alegre comptait 1 210 *cortiços* (D'Avila, 2000, dans DEMHAB, 2009). Déjà en 1876, le Conseil municipal de Porto Alegre interdit dans ses critères de zonages la construction de *cortiços* dans la région centrale de la ville. Ceux qui ne se conformaient pas à ce règlement étaient passibles d'une amende. D'autres mesures furent adoptées afin de nettoyer les zones centrales des couches populaires indésirables, comme l'introduction par le Conseil municipal d'un impôt foncier plus élevé pour les résidents possédant des maisons en bois que celles en pierre. Du coup, les classes défavorisées furent forcées d'habiter en périphérie, ayant seulement les moyens de se construire des maisons aux matériaux bon marché. Bref, le centre devait être nettoyé des classes sociales considérées inférieures au nom du progrès :

À la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, Porto Alegre adopta des politiques d'hygiénisation de la ville et de normalisation de l'occupation du sol, répondant aux standards de développement urbain qui prévalait au Brésil. À l'époque, l'idée des dirigeants était de transformer les quartiers centraux des villes en espaces nobles, propres et modernes. Le service municipal des inspections de l'hygiène était chargé de visiter les cortiços et les autres habitations précaires et ordonnait l'expulsion de ses résidents et la destruction de ces logements. Selon l'idéologie de l'époque, les classes subalternes devaient vivre en périphérie comme dans la basse ville ou près des manufactures. Seulement ceux qui pouvaient répondre aux valeurs et normes morales et hygiéniques pouvaient résider dans la ville formelle¹⁸ (DEMHAB, PMPA, 2009, p.25).

¹⁷ Traduction de Simon Langelier.

¹⁸ Traduction de Simon Langelier.

Les autorités municipales de Porto Alegre poursuivirent leur effort d'éradication des secteurs composés de populations défavorisées, car à mesure que l'industrialisation se consolida dans la capitale dans les années 1920, de nouveaux quartiers populaires apparaissaient à proximité du centre-ville. Dans les années 1940, malgré la présence et la croissance rapide de ces nombreux quartiers populaires, comme la vila Dona Teodora et la vila Graças a Deus, à Porto Alegre, ils n'étaient nullement reconnus officiellement par les autorités municipales au sein du régime cadastral, car elles avaient la ferme intention de les transférer éventuellement en périphérie. En effet, en 1944, la Ville de Porto Alegre identifia 250 vilas dispersées dans la ville. Au début de l'année 1945, elle transféra une grande part de celles-ci dans une zone périphérique loin du centre-ville (où aujourd'hui sont situés les quartiers Higiênopolis et São Joao) : « L'intention était d'établir, au sein d'un espace unique, l'ensemble des vilas populaires existantes » (DEMHAB, PMPA, 2009, p. 25).

Plusieurs de ces réformes urbaines autoritaires furent effectuées suite à des études menées par les municipalités ou des instituts spécialisés au nom de l'hygiénisme, notamment l'IDORT (Instituto de Organização Racional do Trabalho) qui publia une série d'articles. Ceux-ci s'intitulaient entre autres :



Photo 1.6. Cortiços à São Paulo, début du XX^e siècle.
Source : USP

“Logements économiques et hygiène sociale”; *Logement comme facteur de délinquance”*; *Logement et moralité”*; *“Logement et harmonie conjugale”*; *“L'éducation des résidents”*. Par exemple en 1940, le Service de santé du district de Santa Ifigência à São Paulo analysa 116 cortiços qui comprenaient 706 chambres, et qui relata une situation sanitaire et de vie sociale insupportable :

La dimension de chaque chambre est inférieure à 10 m²; 654 chambres n'avaient pas de fenêtres. Chaque chambre accueillait de quatre à 10 personnes; sur 225 habitations, il n'y avait que six lits; dans 270 autres, les cuisines étaient localisées dans les chambres. Dans ces 116 cortiços, il y avait 2129 personnes (Castro 1944 dans Cordeiro, 2003, p. 9)¹⁹.

¹⁹ Traduction de Simon Langelier.

Ces organismes publics élaborèrent des recommandations, notamment celle de favoriser l'accès à la propriété par des mesures d'aide gouvernementale. Ces experts évaluèrent à 500 000, le nombre de maisons qui devaient être construites entre 1945 et 1960 dans la ville de São Paulo. Des mesures furent ainsi adoptées, notamment, la création d'institutions de bien-être social et de pensions chargées de financer le logement ouvrier abordable (1937) de même que la *Fondation logement populaire* (1946) qui devait favoriser l'accessibilité au logement (Baierle, 2007; Rolnick, 2011).

Cependant, la conception élitiste de la ville orienta l'application de ces initiatives. Les sommes de ces programmes bénéficièrent plutôt à la construction de logements pour les classes moyennes et élevées grâce à des pratiques clientélistes. Parmi le demi-million de maisons qui devaient être construites, moins de 30 000 le furent réellement (Holston 2008). Les *cortiços* n'en furent pas moins éliminés, au profit d'aménagements au centre-ville adaptés à la vision de l'élite brésilienne, sans options de rechange pour les personnes expulsées qui durent se rabattre sur les zones périurbaines.

Cette vision de la ville qui prévalait autant à Porto Alegre, São Paulo que Rio de Janeiro était justifiée par une conception élitiste du positiviste et les théories hygiénistes qui servirent à expulser les classes indésirables des quartiers centraux. Se référant à Foucault qui avait élaboré sa théorie sur la fonction normalisatrice des prisons sur la société, l'urbaniste brésilien Joel Outtes soutient que les théories de cette époque servirent de moyen de légitimation d'une entreprise visant à discipliner les classes subalternes par des réformes urbaines :

The discourse of city planners in this period included a project for disciplining society through the city. This project was invested with the current ideas in the cultural landscape of the period, such as positivism, social hygiene and eugenics. As the aim the rein was to modify the daily behaviour and attitudes of the population through the induction of certain rules and patterns, it can be seen as a disciplinary practice similar in some respects to imprisonment as analysed by Foucault (Outtes, 2003, p.16).

Cette vision de la ville entraîna l'expansion des quartiers populaires en périphérie qui fut favorisée par des politiques ségréguatives des services municipaux. En effet, au sein du plan d'urbanisme, des zones d'ombre, correspondant à la ville informelle, étaient tolérées. Les zones périphériques étaient ainsi délibérément délaissées par les autorités municipales qui, à l'extérieur du périmètre officiel de la ville, n'avaient pas à fournir les services publics à ces populations, ce qui était normalement exigé pour les zones touchées par la réglementation urbaine. En d'autres termes, les services municipaux et les entreprises de prestations de services (eau, égouts, électricité, gaz, etc.) ne s'occupaient que du périmètre urbain officiel. L'urbaniste brésilienne Raquel Rolnick explique dans son ouvrage *A cidade e a lei* (1997), la dualité entre la ville formelle et informelle qui s'était imposée par des lois adoptées par les autorités municipales :

La loi est un instrument qui garantit la protection des territoires de l'élite, déterminant une géographie sociale précise. Dans le périmètre urbain officiel, les résidences de l'élite y étaient localisées, de même que les commerces et les industries qui ne les incommodaient pas; à l'extérieur de celui-ci, les habitats populaires et les constructions considérées indésirables. Rolnick identifie clairement une dualité légaliste : la loi démarque les territoires de la richesse et de la pauvreté, encourageant l'occupation à l'extérieur des frontières de la zone urbaine officielle par les pauvres, loin des quartiers riches. Dans ce territoire extra-officiel, où la loi n'avait pas besoin d'être appliquée, les services et les investissements publics y étaient exclus, alors qu'ils étaient abondants dans les quartiers exclusifs (Rolnick dans, Rufinoni, 2007, p.9)²⁰.

Par exemple dans la périphérie non reconnue législativement à São Paulo, environ 26 000 chemins de terre ont été aménagés sans les autorisations officielles municipales par des compagnies d'autobus, ce qui permettait l'éloignement des classes subalternes des quartiers centraux, tout en leur permettant de se déplacer vers leurs lieux de travail, puisqu'elles constituaient la main-d'œuvre bon marché pour les industries et les commerces. Le laxisme intentionnel des autorités municipales favorisa donc le développement de la ville informelle (Rolnick 2007; 2011).

²⁰ Traduction de Simon Langelier.

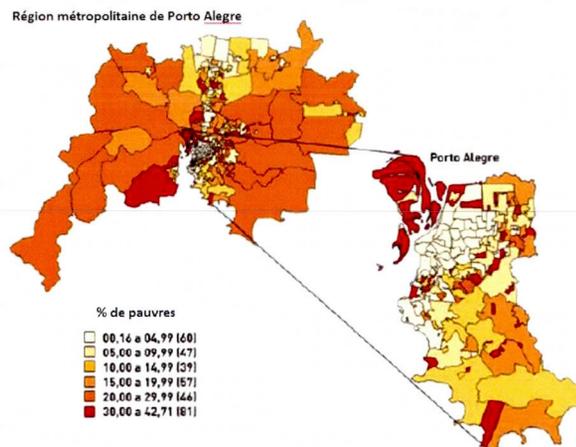
La loi déterminait ainsi la ville formelle et la ville informelle qui correspondait également à la démarcation entre la richesse et la pauvreté. Et jusqu'à aujourd'hui cette dualité se traduit par des disparités sociospatiales notoires, notamment en termes d'habitations, de services et d'infrastructures :

Excluded from the formal financial and regulatory systems, these precarious settlements were self-produced by their inhabitants with the means available to them. Their low salaries were insufficient to pay for housing (Oliveira, 1988; Maricato, 1996), they were without access to technical and professional resources and they had to build on land rejected or considered unusable by the formal market, such as steep slopes and areas prone to flooding, in addition to large fringes of expansion on the outskirts of the city abutting rural regions. Thus, a city outside the city was created, eternally lacking the infrastructure, facilities and services that characterize urban areas (Rolnick, 2011, p.240).

À titre d'exemple de ségrégation sociospatiale, les quartiers centraux de Porto Alegre sont principalement composés de populations aisées, représentées par les sections les plus pâles. À l'opposé, les zones périphériques regroupent une part très importante de personnes à faible revenu, représentées par les couleurs plus foncées. Ces zones ont un déficit important en matière d'emploi, d'infrastructures et de services municipaux. Ce phénomène de polarisation est observable dans les autres grandes villes brésiliennes.

Carte 1.9 Proportion de personnes gagnant un revenu inférieur à R\$75,5

Proportion de personnes avec un revenu inférieur à R\$75,5 - 2000



Ainsi, au nom du progrès et de l'hygiénisme, les réformes urbaines et les lois urbanistiques ont servi à modeler la ville à l'image de l'élite qui historiquement a dominé la politique et l'économie du pays. Comme nous l'avons vu, cette situation s'est développée dès les origines avec le découpage de capitaineries, la loi de la terre de 1850, l'abolition tardive de l'esclavage, le *coronelismo* et la concentration des terres, les

réformes urbaines ségréatives et le développement de services d'urbanisme liés à une conception élitiste du progrès.

1.3.3 Clientélisme urbain et populisme

Nous avons expliqué que lors de la fin de la période impériale et au début de l'instauration de la république, une grande partie de la population, qui vivait principalement dans les campagnes, était soumise au joug des *coroneis* dans un régime caractérisé par la concentration des terres, un assujettissement causé par l'endettement des paysans envers les grands propriétaires fonciers, et par des relations paternalistes et clientélistes qui s'articulaient lors des élections.

Ainsi, par millions, les paysans des campagnes furent les régimes autoritaires seigneuriaux pour migrer vers la ville, espérant trouver des conditions de vie meilleures grâce à l'essor industriel. Non seulement, comme nous l'avons présenté, plusieurs de ces nouveaux citadins durent s'établir dans les périphéries sans infrastructures et de services à cause de pratiques ségréatives exercées par les pouvoirs municipaux, mais aussi ils durent composer avec d'autres méthodes clientélistes s'apparentant à celles employées par les *coroneis*.

En effet, lors des élections, les partis politiques instaurèrent un système que l'on appelait « votes en échange de services », c'est-à-dire un troc entre des infrastructures (égouts, aqueducs, électricité) et services (transport, santé, éducation), pour les habitants de la périphérie, en échange de votes. Les politiciens profitèrent ainsi de la carence en infrastructures et en services pour s'assurer du vote électoral par ce type de *coronelisme urbain*. Le stratagème consistait à coopter des leaders d'associations, en échange de pots-de-vin ou d'avantages particuliers, comme des contrats ou un emploi.

Ces leaders devaient en retour rassembler les membres de leurs communautés et garantir le vote :

First, clientelist associations promote vertical relationships between leaders and followers, rather than horizontal relationships among members or organisations. Second, these associations are based on relationships between people of unequal status, where neighbourhood residents are subordinated to neighbourhood leaders, who are subordinated to local bosses, who are in turn subordinated to higher-level politicians. Third, they tend to be co-opted by the state, mobilizing support for those in power in exchange for petty resources dispensed by state agencies. Each of these characteristics serves to disempower civic groups, which have difficulty gaining force in clientelist systems, which discourages them from building ties of cooperation and solidarity and which controls them above (Abers, 2000, p.157).

Cette manière de contrer la mobilisation et la participation populaire par la cooptation et le clientélisme faisait partie des pratiques courantes exercées par l'élite. À l'instar d'autres pays d'Amérique latine, les travailleurs profitèrent de nouveaux droits qui leur furent accordés par les gouvernements lors de la période d'industrialisation. Au Brésil le gouvernement Vargas, appelé le père des pauvres, octroya des droits sociaux (salaire minimum, congés, prestation de maternité, etc.) aux ouvriers de l'industrie en échange de leur assujettissement à l'État, ce qui contribua au renforcement du système clientéliste. Un syndicat unique fut créé par catégorie de professionnels et l'État leur accorda un financement, créant ainsi une structure corporatiste et clientéliste, tout en consolidant le caractère autoritaire de l'État. Les grèves étaient par ailleurs illégales. Le corporatisme permit ainsi de neutraliser les mouvements ouvriers qui commençaient à émerger dans les grands complexes industriels de São Paulo, Rio de Janeiro et Porto Alegre. Cependant, seule une minorité de travailleurs put bénéficier de ces avantages sociaux, alors que la majorité de la population en fut exclue. Ce régime clientéliste, appelé communément le populisme, est défini par Baiocchi :

Populism has been widely studied as a political form throughout Latin America and is generally understood to be a style of political leadership characterized by a top-heavy tutorial state under the rule of a charismatic leader with a professed commitment to the welfare of the masses. The result has often been a kind of class compromise, in which certain popular sectors – primarily organized labor– received some limited benefits and entitlements within the constraints of the political regime (Baiocchi, 2005, p. 27).

1.3.4 De l'État développementaliste au régime militaire

Si ces méthodes clientélistes et de cooptation permirent à l'État brésilien élitiste de contrôler des mouvements sociaux qui auraient pu remettre en question l'ordre établi, des transformations politiques s'opérèrent dans les années 1950 et 1960. Les gouvernements populistes du PTB du président Kubitschek (1956-1961) et Goulart (1961-1964) commencèrent à appliquer des réformes progressistes, notamment en mettant en œuvre une réforme agraire visant une répartition plus

équitable des terres, en nationalisant des entreprises et en étendant le droit de vote aux analphabètes encore nombreux au Brésil à cette époque. L'État de type développementaliste, intervient ainsi de manière importante dans la structuration de l'économie nationale : « Le gouvernement de Juscelino Kubitschek, comme on appelle familièrement le très optimiste président, pousse les feux de l'industrialisation par une politique volontariste » (Rouquié, 2006, p.122). Cependant, le gouvernement de Jânio Goulart tomba aux mains des militaires lors d'un coup d'État en 1964, au nom de la lutte contre le communisme.

Ce coup d'État fut, comme plusieurs autres, appuyé par la CIA qui envoya six destroyers, un porte-avion, un escadron d'avions de chasse, des armes, des militaires prêts à envahir et un soutien logistique (Bueno, 2005). Ce coup d'État fut appuyé par les milieux conservateurs de l'élite brésilienne qui, sous l'impulsion de l'*Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais*, organisation anti-Goulart et anticommuniste, coordonna avec les



Photo 1.7 Le président Juscelino Kubitschek en compagnie de Fidel Castro.



Photo 1.8. Le président Jânio Quadros avec Che Guevara.
Source : pt.wikipedia.org

grandes entreprises brésiliennes et l'Église, la *Marcha das famílias com Deus pela liberdade*. Celle-ci réunit plus d'un million de personnes le 2 avril 1964 dans les rues de São Paulo et Rio de Janeiro demandant aux militaires de préserver les libertés face à la menace communiste.

À la suite de ce coup d'État, l'armée et l'élite brésiliennes imposèrent une dictature qui perdura jusqu'au milieu des années 1980, période sous laquelle des milliers de citoyens disparurent ou furent torturés tandis que d'autres durent s'exiler. Durant les premières années de la dictature, le Brésil profita d'une croissance économique impressionnante, que l'on qualifia même de « miracle économique brésilien », contribuant à légitimer le régime. Cependant, les problèmes d'accès au logement s'aggravèrent pour les classes défavorisées et la réponse des autorités fut la répression et les expulsions (Fedozzi, 2001; Baierle, 2007; Rolnick 2011).

Comme dans les années 1940, le gouvernement tenta de remédier à la situation, cette fois-ci en créant la Banque nationale d'habitation (BNH) et le Système de financement de l'habitation (SFH). Souhaitant obtenir l'appui des habitants des favelas lors des élections qui étaient fortement contrôlées et truffées d'irrégularités, ces mesures devaient permettre la construction de logements, le crédit à taux d'intérêt réduits et le financement d'infrastructure urbaine auprès des municipalités. Pourtant, l'histoire se répéta: de 1965 à 1985, seulement 6,4% des sommes de ces programmes servirent au financement des familles à faible revenu (Holston, 2008). Parmi ces projets, la grande majorité fut construite en périphérie loin des centres urbains, perpétuant ainsi les politiques inéquitables qui amplifiaient la stratification sociospatiale :

These federally funded housing projects were built principally on the outskirts of cities, in regions without urban services and often under the same conditions of urban irregularity and precariousness that had marked the informal market. On the other hand, the middle-class market — which represented two-thirds of the units financed by the BNH — expanded rapidly, verticalizing residential areas and creating new business centers in medium-sized and large cities throughout Brazil (Holston, 2008, p. 157).

À São Paulo entre 1970-1974, 63% des logements financés furent dédiés au marché de la classe moyenne comparativement à 12% pour les logements sociaux (Holston 2008). Également, les municipalités réservaient les meilleurs terrains pour les projets dédiés à la classe moyenne et aux entreprises commerciales dans leurs plans d'urbanisme (Rolnick, 2011).

À la suite des chocs pétroliers et de la chute de la demande des matières premières, la croissance économique du Brésil fut artificiellement entretenue grâce aux prêts internationaux. Le régime militaire tenta à tout prix de maintenir la croissance pour éviter une perte de légitimité qui pouvait être fatale. Cette croissance artificielle se fit donc au prix d'un endettement colossal qui atteint 90 milliards en 1983, d'une inflation endémique et d'une concentration des revenus qui ne cessa de s'accroître. Alors que les classes aisées pouvaient profiter de l'accès aux biens de consommation et au crédit, les classes laborieuses s'enlisaient au bas de l'échelle sociale :

À l'autre extrémité de la pyramide sociale, le salaire minimal perd presque les deux tiers de sa valeur entre 1959 (100) et 1973 (39), alors que 72% de la population économiquement active (PEA) perçoit un salaire minimum ou moins. La moitié la plus pauvre de la population, qui recueillait 17,4% du revenu national en 1960, n'en reçoit plus que 12% en 1983. Les 5% les plus riches bénéficiaient de 22% des revenus, ils en concentrèrent près de 35% en 1970 (Rouquié, 2006, p. 129).

L'enlissement du Brésil dans cette « décennie perdue » annonçait le glas du régime militaire. Répondant à la perte de légitimité qu'il devait affronter, les dirigeants consentirent à un adoucissement de sa répression en instaurant « l'ouverture lente et graduelle » du régime devant mener progressivement à des réformes démocratiques.

Si la crise de la dette joua un rôle primordial dans la chute du régime militaire, les mouvements sociaux l'accéléchèrent en conduisant le pays vers la transition démocratique. Cette démocratisation mènera, comme nous le verrons à la construction de dispositifs de participation populaire comme le budget participatif de Porto Alegre.

1.4 De l'autoritarisme à la communauté politique participative ?

L'objectif de cette première partie de la thèse était de situer notre objet de recherche dans une problématique particulière au Brésil. Nous avons étayé ce portrait en présentant les origines de l'inégalité sociale, des pratiques clientélistes, de l'évolution de la ségrégation urbaine et de l'autoritarisme de l'État brésilien. L'analyse de cette évolution était essentielle pour saisir l'originalité du budget participatif de Porto Alegre. Nous pouvons maintenant nous demander dans quelle mesure le budget participatif de Porto Alegre permet-il de rompre avec ces pratiques clientélistes, cette conception élitiste de la ville et avec l'autoritarisme? S'il permet effectivement de rompre avec ce passé autoritaire, pouvons-nous affirmer qu'il constitue une nouvelle forme de communauté politique participative? Pour pouvoir répondre à ces questions, nous devons élaborer notre cadre théorique sur les différentes formes de communautés politiques passées et existantes afin de bien saisir l'originalité de l'expérience de Porto Alegre.

CHAPITRE II

LE CADRE CONCEPTUEL

2.1. Les communautés politiques anciennes et modernes

Pourquoi employer le concept de communauté politique dans le cadre de cette recherche? Simplement parce que l'introduction de mécanismes participatifs au sein d'une entité politique comme la ville de Porto Alegre a, selon plusieurs auteurs, transformé la démocratie à cette échelle urbaine (Bacqué, Rey; Sintomer (2005), Baocchi (2005); Abers (2000); Fedozzi, (2000)). Elle a transformé la démocratie à l'échelle urbaine, mais aussi, comme nous le verrons, la démocratie de manière générale, qui repose normalement sur la représentation. Ainsi, l'innovation de Porto Alegre pourrait se traduire par l'avènement d'une nouvelle forme de communauté politique participative qui se distingue des conceptions classiques des communautés politiques que nous présenterons.

Cependant, malgré les distinctions que nous exposerons, nous pouvons dégager une définition générale de la communauté politique s'inspirant essentiellement des théories élaborées par les auteurs classiques, principalement Aristote (réédité en 1950) et ceux des Lumières (Hobbes, 1651; Locke, 1690; Rousseau, 1762), mais également celles de penseurs contemporains de la démocratie délibérative comme Habermas (1987; 1997). Une communauté politique consiste donc en une association d'individus qui, par leur rassemblement, fonde un corps politique. L'association de ces individus légitime l'action du souverain qui peut, selon les régimes, prendre la forme d'une monarchie, d'une oligarchie ou d'une démocratie, soit représentative ou participative. Plus précisément,

dans le cas de la démocratie, en plus de l'association des citoyens qui légitime l'action de l'État de droit, la délibération des représentants ou des participants la renforce.

L'expérience du budget participatif de Porto Alegre est intéressante, car elle se réfère à deux grandes familles de communautés politiques. La première, de nature républicaine, fait appel à la démocratie directe des citoyens, s'inspirant de l'expérience d'Athènes, de la pensée rousseauiste, des mouvements politiques du Brésil des années 1970 et 1980 et des théories de la démocratie délibérative comme véhiculées par Habermas. Également, l'expérience de Porto Alegre n'exclut pas pour autant, la deuxième grande famille de communauté politique, soit le modèle libéral. Celui-ci se fonde sur la démocratie représentative, née dans les pays anglo-saxons et théorisée par des philosophes comme Hobbes, Locke et d'autres plus près de nous comme Schumpeter et Nozick. La démocratie participative à Porto Alegre repose donc sur la collaboration entre la démocratie directe et la démocratie représentative.

Que ce soit la communauté politique de nature républicaine ou libérale, toutes deux prétendent conduire les individus à la liberté. La première mise davantage sur l'intégration de l'individu à la communauté politique et le développement du bien commun par la participation à la gestion de l'État, tandis que la seconde mise plutôt sur la protection des libertés fondamentales individuelles, comme la liberté d'expression, de religion, de commerce, *l'habeas corpus*, etc. Pour clarifier cette dichotomie, nous pouvons revisiter la conception, que l'on appelle parfois, la liberté des anciens et la liberté des modernes. La première correspondant davantage au républicanisme et la seconde au libéralisme. Dans un discours prononcé à Paris en 1819, Benjamin Constant distinguait la liberté des modernes de celle des anciens qui résume très bien cette dichotomie :

« Demandez-vous d'abord, Messieurs, ce que de nos jours un Anglais, un Français, un habitant des États-Unis de l'Amérique, entendent par le mot de liberté?

C'est pour chacun le droit de n'être soumis qu'aux lois, de ne pouvoir être ni arrêté, ni détenu, ni mis à mort, ni maltraité d'aucune manière, par l'effet de la volonté

arbitraire d'un ou de plusieurs individus. C'est pour chacun le droit de dire son opinion, de choisir son industrie, et de l'exercer, de disposer de sa propriété, d'en abuser même; d'aller, de venir sans en obtenir la permission, et sans rendre compte de ses motifs ou de ses démarches. C'est, pour chacun, le droit de se réunir à d'autres individus, soit pour conférer sur ses intérêts, soit pour professer le culte que lui et ses associés préfèrent, soit simplement pour remplir ses jours ou ses heures d'une manière plus conforme à ses inclinations, à ses fantaisies. Enfin, c'est le droit, pour chacun, d'influer sur l'administration du gouvernement, soit par la nomination de tous ou de certains fonctionnaires, soit par des représentations, des pétitions, des demandes, que l'autorité est plus ou moins obligée de prendre en considération.

Comparez maintenant à cette liberté celle des anciens:

Celle-ci consistait à exercer collectivement, mais directement, plusieurs parties de la souveraineté tout entière, à délibérer, sur la place publique, de la guerre et de la paix, à conclure avec les étrangers des traités d'alliance, à voter les lois, à prononcer les jugements, à examiner les comptes, les actes, la gestion des magistrats, à les faire comparaître devant tout le peuple, à les mettre en accusation, à les condamner ou à les absoudre; mais en même temps que c'était là ce que les anciens nommaient liberté, ils admettaient comme compatible avec cette liberté collective l'assujettissement complet de l'individu à l'autorité de l'ensemble » (Benjamin Constant, 1997, p.593-594).

Ainsi, alors que dans la conception ancienne de la liberté il était normal de restreindre la liberté individuelle au profit de la liberté collective, la démocratie moderne libérale valorise principalement l'octroi de droits politiques de nature individualiste et quasi exempts de valeurs rassembleuses fondées sur le bien commun :

La société démocratique est individualiste; si elle assure l'autonomie des personnes, elle le fait au prix de ce qui constitue leur existence même, l'interaction sociale. L'espace public se rétrécit et périclité, au profit d'une sphère privée hypertrophiée, la société est menacée par l'atomisation (Todorov, 2000, p.24).

Il a été mentionné que la communauté politique libérale vise avant tout la défense des droits individuels, s'exprimant à travers l'appareil de l'État de droit. Si le libéralisme s'attarde autant à cette forme de liberté, c'est qu'il est né parallèlement au capitalisme. Nous analyserons donc dans un premier temps cette conception libérale de la communauté politique pour ensuite analyser celle du républicanisme. Vouloir comprendre en quoi Porto Alegre constitue une nouvelle forme de communauté politique nécessite la compréhension détaillée des autres modèles existants.

2.2. La communauté politique libérale

Nous venons de mentionner que la communauté politique libérale vise principalement la défense des droits individuels et que son développement coïncide avec l'émergence du capitalisme. En effet, la transformation de l'économie et de la société occidentale à partir du début du XVI^e siècle a conduit à l'émergence de la propriété privée, que le mouvement des *enclosures* en Angleterre représente bien, qui s'opposa au modèle seigneurial. Le développement du commerce, notamment stimulé par la découverte de l'Amérique, favorisa l'émergence de la bourgeoisie libérale qui exerça une influence accrue sur les monarques et exigea une plus grande part du pouvoir politique. Ainsi, le développement du capitalisme concorde avec la transformation de l'État : « If I am right in my contention, that citizenship has been a developing institution in England at least since the latter part of the seventeenth century, then it is clear that its growth coincides with the rise of capitalism, which as a system, not of equality but inequality » (Marshall, 1992, p.18). Cette thèse de l'émergence de la citoyenneté de pair avec le développement du capitalisme est défendue par le sociologue britannique T.H. Marshall dans son ouvrage *Citizenship and Social Class* (1992).

Marshall nous explique que le développement de la citoyenneté libérale s'est effectué progressivement par la conquête successive de droits, dans un premier temps par la bourgeoisie libérale au détriment de l'aristocratie et dans un second par les classes populaires auprès de la bourgeoisie libérale. Il identifie trois types de droits qui ont été progressivement conquis : (1) les droits civils – liberté de parole, de religion, d'association, le droit à la propriété et à l'égalité devant la justice – (2) les droits politiques – suffrage universel, droit de se présenter aux élections, présence d'institutions (parlement, conseils, assemblées) – (3) les droits sociaux – éducation et services sociaux.

Selon Marshall la structure du féodalisme, fondée sur le statut social, constituait un obstacle au capitalisme qui demandait davantage de flexibilité pour embaucher de la

main-d'œuvre et l'établissement de contrats entre individus dans le but de favoriser la croissance de la production et du commerce :

Modern contract did not grow out of feudal contract; it marks a new development to whose progress feudalism was an obstacle that had to be swept aside. For modern contract is essentially an agreement between men who are free and equal in status, though not necessarily in power (Marshall, 1992, p.21).

Le développement de la structure capitaliste remet donc en cause le monopole économique qu'exerçaient l'aristocratie et le système d'octroi des terres. Ainsi, la loi devait protéger le droit des individus afin de favoriser le commerce. Par contre, l'obtention de droits civils qui permit l'établissement de l'égalité devant la loi des citoyens, ne se traduisit pas par une répartition équitable des richesses et une égalité des chances pour l'ensemble des citoyens :

Status was not eliminated from the social system. Differential status, associated with class, function and family, was replaced by the single uniform status of citizenship, which provided the foundation of equality on which the structure of inequality could be built (Marshall, 1992, p.21).

Sur un plan philosophique, le développement de théories sur l'État de droit libéral des libertés individuelles s'inscrit dans l'analyse de Marshall. C'est notamment le cas de Thomas Hobbes (1588-1679) qui élaborait dans le *Léviathan* une conception de l'État visant à garantir le libéralisme économique. Hobbes composera son œuvre, alors que le roi d'Angleterre et la haute noblesse étaient aux prises avec le parlement et ses partisans (puritains, petite noblesse terrienne, et bourgeoisie urbaine) qui demandèrent davantage de pouvoir politique, conditionnellement à l'octroi de crédits nécessaires à la guerre (Piotte, 1999).

Pour établir sa théorie libérale, Hobbes présente d'abord une analyse des comportements humains. Dans le *Léviathan*, Hobbes décrit les individus comme étant des êtres égoïstes assoiffés de domination. L'homme est un loup pour l'homme, car il est animé par un instinct de conservation pour assurer sa survie. L'altérité peut être un obstacle au désir de liberté de l'individu qui est sans fin. Ainsi, dans l'état de nature dénudé d'organisation sociale et politique, la loi du plus fort règne et l'état de guerre est

permanent : « La compétition pour les richesses et les honneurs entraîne le désir de repousser l'autre, de l'évincer, de l'assujettir, voire de le tuer » (Piotte, 1999, p. 172).

Mais l'homme craint toutefois la mort. Étant rationnel, il comprend que le risque de la mort est égal pour tous et que la jouissance des biens matériels qu'il recherche peut en être compromise. La raison conduit alors les individus à se réunir politiquement pour garantir la jouissance de tous des fruits de leurs industries. Pour y parvenir, l'ensemble des individus établit un contrat social permettant de créer un État de protection qui rassemble la force coercitive de chacun en la confiant à un souverain. Le pacte de tous les contractants crée ainsi la légitimité de l'État qui, par sa force, a le mandat de protéger chaque individu et le libre commerce :

La seule façon d'ériger un tel pouvoir commun, qui puisse être capable de défendre les hommes de l'invasion des étrangers, et des torts qu'ils peuvent se faire les uns aux autres, et par là assurer leur sécurité de telle sorte que, par leur propre industrie et par les fruits de la terre, ils puissent se nourrir et vivre satisfaits, est de rassembler tout leur pouvoir et toute leur force sur un seul homme, ou sur une seule assemblée d'hommes, qui puisse réduire toutes leurs volontés, à la majorité des voix, à une seule volonté; autant dire, désigner un homme, ou une assemblée d'hommes, pour tenir le rôle de leur personne; et que chacun reconnaisse comme sien (qu'il reconnaisse être l'auteur de) tout ce que celui qui ainsi tient le rôle de sa personne fera, ou fera faire, dans ces choses qui concernent la paix et la sécurité communes; que tous, en cela, soumettent leurs volontés d'individu à sa volonté, et leurs jugements à son jugement (Hobbes, Le Léviathan, II^e partie, p. 11).

Quoique Hobbes opta pour la monarchie comme régime idéal permettant de préserver la paix, il posa les premiers jalons théoriques de la souveraineté étatique fondée sur le pacte des citoyens qui permet de légitimer le pouvoir du souverain, s'opposant derechef à la légitimité divine de l'État qui prévalait jusqu'alors. L'objectif premier de l'État est de garantir la paix afin de préserver la liberté individuelle et le commerce. En ce sens, Hobbes pose les jalons d'une théorie de l'État de droit fondateur du libéralisme :

La nature a donné à tout homme le droit d'assurer sa sécurité par sa propre force et d'attaquer préventivement son prochain s'il le suspecte; mais la loi civile nous ôte cette liberté dans tous les cas où l'on peut attendre sans danger la protection de la loi, de sorte que lex et jus diffèrent autant que l'obligation et la liberté (Hobbes, III^e partie p.105).

Si nous revenons à Marshall, un deuxième ensemble de droits, les droits politiques – suffrage universel, droit de se présenter aux élections, présence d'institutions (parlement, conseils, assemblées) – s'est greffée sa description de l'évolution de la citoyenneté. Cette extension s'est concrétisée avec l'adoption du suffrage universel au XIX^e siècle, l'adoption du vote secret, pour contrecarrer l'intimidation que l'élite politique pouvait imposer aux classes populaires, l'abolition du vote censitaire en 1911 en Angleterre par la Chambre des communes et le droit de se syndiquer. L'adoption de ces droits politiques fut possible par le développement des institutions parlementaires.

À ce titre, au XVII^e siècle John Locke (1632-1704) s'opposa à la dérive despotique que la pensée hobbesienne préconisait. Il favorisa la démocratie représentative pour contrecarrer le pouvoir de l'exécutif. Locke s'inspira essentiellement de la Révolution de 1688 en Angleterre et élaborait sur la séparation de l'exécutif et du législatif, alors que Montesquieu approfondira cette théorie au XVIII^e siècle en y incluant le judiciaire. Locke, fervent libéral, défend le principe de la propriété privée qu'il considère naturelle. À elle seule elle constitue la justification de la création de la communauté politique :

C'est pourquoi, la plus grande et la principale fin que se proposent les hommes, lorsqu'ils s'unissent en communauté et se soumettent à un gouvernement, c'est de conserver leurs propriétés, pour la conservation desquelles bien des choses manquent dans l'état de nature (Locke, 1690, p. 76-77).

Tout comme Hobbes, Locke a une vision matérialiste et égoïste de l'homme. Il prône donc également le pacte social afin de préserver la paix, les biens individuels et favoriser le commerce. L'État doit donc « tendre à conserver la société; et, autant que le bien public le peut permettre, chaque membre et chaque personne qui la compose » (*Ibid*, p.81). Mais pour garantir le libre commerce, il faut contraindre le pouvoir face au risque des dérives despotiques:

*La suprême puissance n'a point le droit de se saisir d'aucune partie des biens propres d'un particulier, sans son consentement. Car, la conservation de ce qui appartient en propre à chacun étant la fin du gouvernement, et ce qui engage à entrer en société; ceci suppose nécessairement que les biens propres du peuple doivent être sacrés et inviolables (*Ibid*, p.83-84).*

La démocratie représentative, incarnée par le parlement doit donc légiférer dans le but de défendre les biens de chacun des membres de la communauté politique. L'État de droit constitué par l'élection de représentants du peuple constitue ainsi une garantie à la préservation des biens individuels :

Après tout, le peuple s'étant réservé le privilège d'élire ceux qui doivent le représenter, comme un rempart qui met à couvert les liens propres des sujets, il ne saurait avoir eu d'autre but que de faire en sorte que les membres de l'assemblée législative fussent élus librement, et qu'étant élus librement, ils pussent agir aussi et opiner librement, examiner bien toutes choses, et délibérer mûrement et d'une manière conforme aux besoins de l'État et au bien public (Ibid, p.126).

Enfin, Locke rappelle que, malgré que le pouvoir est délégué aux représentants, celui-ci peut leur être révoqué s'ils s'acquittent mal de leur tâche. L'élection à des fréquences raisonnables constitue donc un des piliers de la démocratie libérale pour contrer la tyrannie :

« Ainsi, le peuple garde toujours le pouvoir souverain de se délivrer des entreprises de toutes sortes de personnes, même de ses législateurs, s'ils venaient à être assez fous ou assez méchants, pour former des desseins contre les libertés et les propriétés des sujets » (Ibid, p.253-254).

Plusieurs autres auteurs ont également écrit sur la nécessité de contrôler le pouvoir politique par l'introduction de mécanismes de poids et contrepoids pour éviter les abus. Au XIX^e siècle John Stuart Mill soutenait qu'il était « primordial de limiter le pouvoir du gouvernement sur les individus, même lorsque les détenteurs du pouvoir sont régulièrement responsables devant la communauté ». (Mill, 1859, p.7).

Toutefois, à l'instar de Tocqueville, Mill évoque dans les *Considérations du gouvernement représentatif*, sa crainte du « despotisme de la majorité », des individus non-instruits qui s'empareraient des postes d'élus au parlement et imposeraient la « médiocrité collective » à l'ensemble de la nation (Piotte, chapitre sur Mill, 1999, p.423). C'est pourquoi, un peu comme Platon qui envisageait une république dirigée par des philosophes-rois, le régime représentatif devait être réservé aux meilleurs et plus talentueux chez Mill :

Or, le système de la représentation nationale est fait pour suppléer à ce défaut, de la manière la plus parfaite qui soit possible, dans les circonstances où se trouve la société moderne. On ne peut chercher un supplément ou un correctif aux instincts d'une majorité démocratique, que dans la minorité instruite (Mill, 1861, p.195).

Ainsi, pour empêcher l'établissement du despotisme de la majorité et garantir la mainmise des institutions par l'élite, Mill préconisait l'introduction du vote plural (Piotte, 1999, p.429).

La réticence d'introduire le suffrage universel se traduit par le vote plural ou le vote censitaire masculin dans les nations occidentales au cours du XIX^e et une partie du XX^e siècle. Ce type de mesure, comme le vote censitaire masculin, fut cependant suppléé au profit d'une citoyenneté davantage populaire, entre autres grâce aux mouvements ouvriers. Reprenant la thèse de T.H. Marshall, Birnbaum explique que l'octroi de droits civils, ouvra une brèche suffisamment grande pour favoriser l'attribution de droits politiques, notamment le droit d'association et de représentation politique à travers des partis politiques populaires :

Si la citoyenneté ne remet pas fondamentalement en cause le capitalisme et ne bouleverse pas l'organisation en classes sociales, elle en modifie néanmoins l'ordre ne serait-ce qu'à travers le mouvement syndical dont elle favorise directement la naissance. Les droits civils favorisent la création d'associations et de mouvements: ils apparaissent comme une forme de pouvoir (Birbaum, 1997, p.135).

Ainsi, le développement de la citoyenneté libérale conduisit à l'introduction de droits sociaux au XX^e siècle pour éviter la rupture du système capitalisme menacé par les mouvements ouvriers :

« In the outburst of big strikes immediately before the First World War this note of a concerted demand for social rights was clearly audible. The government was forced to intervene. It professed to do so entirely for the protection of the public, and pretended not to be concerned with the issues in dispute » (Marshall, 1992, p.40).

Cette dernière conquête de la citoyenneté chez Marshall mena ainsi à la création de l'État-providence. À cela nous pourrions ajouter, à partir des années 1960, l'extension des droits civils et politiques, notamment la lutte pour les droits civiques du mouvement

des Noirs aux États-Unis, les féministes, les homosexuels et récemment les immigrants dans plusieurs pays.

Quoique l'introduction de la troisième phase des droits, les droits sociaux, conduisit effectivement à la construction de l'État-providence, il est important de préciser que l'État de nature libérale a, au cours de l'histoire, davantage défendu une conception individualiste de la société. Les droits civils et politiques sont le fer de lance de cette pensée politique, tandis que les droits sociaux sont plutôt véhiculés par des États sociodémocrates. Bien que des pays comme le Royaume-Uni et les États-Unis ont un historique de syndicalisme important²¹ et que des mesures de type « *Welfare State* » furent appliquées après la crise économique des années 1930, ils renouèrent avec la conception minimaliste de l'État à partir des années 1970 et 1980. Les attaques constantes de gouvernements de droite et du patronat face aux syndicats furent centrales dans leur lutte au *big government* au nom de la concurrence et de la flexibilité:

Les difficultés du syndicalisme américain sont surtout fonction du cadre juridique et des mécanismes administratifs de la reconnaissance de l'activité syndicale aux États-Unis, devenus depuis les années 1970 particulièrement hostiles ou mesquins, surtout lorsque conjugués à la recrudescence des offensives patronales au sein de l'entreprise privée, sans parallèle véritable dans les autres pays développés, puisqu'elles cherchent ouvertement à faire disparaître les syndicats des lieux où ils sont déjà accrédités (Denis, dans Orban et Fortmann (dir.), 1994, p.146).

De manière globale c'est alors davantage un État de protection des libertés individuelles de type capitaliste qu'ont établi Hobbes, Locke, Mill et d'autres, qui constituent le cadre théorique de la communauté politique libérale classique. Cela se traduit par une conception minimaliste de l'État et de la démocratie, considérant que la protection des individus par le droit est l'acte fondateur de cette communauté politique :

« L'approche déontologique-libérale, que l'on peut faire remonter à John Locke, insiste, pour sa part, sur le caractère prépondérant des droits individuels fondamentaux : toute recherche du bien commun doit s'articuler sur ces droits et leur donner priorité. L'individu et sa protection, et non plus le peuple et sa volonté, constituent la source de la légitimité du droit » (Courtois, 2003, p.103).

²¹ De trois millions de membres en 1932 l'American Federal Labor et les syndicats non-affiliés en comptaient 10 millions en 1939 (Denis, dans Orban et Fortmann (dir.), 1994, p.146)

Cette conception minimaliste de l'État fut défendue par des penseurs de renom, comme l'économiste Friedrich Hayek, prix Nobel d'économie (1974), dans *La Route de la servitude* (1945). Contrairement à Keynes, il considérait que la crise des années 1930 fut causée par une trop grande dépendance au crédit plutôt qu'à un problème de demande. Il s'opposa alors à la bureaucratie qu'engendrait le modèle keynésien qui soumettait la population aux experts de la planification :

[Le libéralisme économique] considère la concurrence comme supérieure non seulement parce qu'elle est dans la plupart des circonstances la méthode la plus efficace qu'on connaisse, mais plus encore parce qu'elle est la seule méthode qui permette d'ajuster nos activités les unes aux autres sans intervention arbitraire ou coercitive de l'autorité (Hayek, 1945, p.33).

Le philosophe Robert Nozick (1938-2002) défendait aussi cette conception de l'État minimal dans son ouvrage *Anarchie, État et Utopie* (1974), dans lequel il soutenait, par une méthode déductive similaire aux auteurs contractualistes, que le rôle de l'État devait se limiter à la protection des individus contre la guerre civile, le vol et la fraude et garantir l'application juste des contrats :

L'État minimal nous traite comme des individus inviolés, qui ne peuvent pas être utilisés de certaines façons par d'autres, comme moyens, outils, instruments, ou ressources ; il nous traite comme des personnes ayant des droits individuels avec la dignité que cela suppose. Nous traitant avec respect et respectant nos droits, il nous permet, individuellement ou avec ceux que nous choisissons, de choisir notre vie et de réaliser nos desseins et notre conception de nous-mêmes, dans la mesure où nous pouvons le faire, aidés par la coopération volontaire d'autres individus possédant la même dignité. Comment un État ou un groupe d'individus ose-t-il en faire plus? Ou moins. (Nozick, 1988, p.405).

Ainsi, selon cette conception, le rôle de la démocratie se limite à l'élection d'un gouvernement soutenu par une administration publique la plus réduite que possible qui doit établir les règles minimales pour garantir la compétitivité de l'économie de marché. Selon cette conception, le suffrage universel ne sert alors, comme Schumpeter le soutenait, pour que le peuple puisse « accoucher d'un gouvernement ». Ce gouvernement représentatif a ainsi la légitimité de garantir la préservation des libertés individuelles, à l'instar du contrat social que Hobbes et Locke défendaient.

Bref, si nous synthétisons les différentes composantes de la communauté politique libérale, en considérant les théoriciens que nous venons de voir, nous pouvons retenir que:

1. L'État : La souveraineté de l'État est légitimée par le pacte des citoyens qui fonde le corps politique. L'État de droit est garanti par :

(a) les droits civils (*habeas corpus*, liberté d'expression, de religion, droit de propriété, établissement de contrats, libre commerce, etc.)

(b) les droits politiques (suffrage universel, démocratie représentative, droit d'association, etc.)

(c) Les droits sociaux minimaux (salaire minimum, régime de retraite, éducation primaire et secondaire, etc.)

(d) La séparation des pouvoirs des institutions (législatif, exécutif, judiciaire)

2. Le marché : Le libéralisme favorise largement l'économie de marché et s'oppose généralement fortement au syndicalisme et aux mouvements sociaux.

3. La société civile : Globalement la mobilisation de la société civile et syndicale est faible, sauf dans le cas de la défense des droits individuels qui sont plus largement reconnus par l'État



2.3. Le républicanisme

Nous venons d'esquisser les différentes composantes de la communauté politique libérale. Présentons maintenant celles qui constituent la deuxième grande famille de communauté politique soit la républicaine. Nous verrons que cette deuxième grande famille doit être distinguée en deux branches singulières. L'une de nature républicaine jacobine, qui mise sur l'intégration du citoyen au sein de l'État moderne centralisateur, tandis que la seconde met davantage l'emphase sur le caractère actif du citoyen par son implication dans des processus de démocratie participative et délibérative. Toutefois, les deux visent certains objectifs similaires, tel que la recherche du bien commun, la construction d'une identité sociale forte, la solidarité, l'éducation citoyenne, etc. Ce sont les méthodes pour y parvenir qui les distinguent.

Notre survol se fera de manière chronologique, mais tout en distinguant l'appartenance aux deux branches. Nous analyserons dans un premier temps la démocratie et la philosophie de la Grèce antique, suivie de la pensée de Rousseau. Nous regarderons ensuite le concept de l'État-nation républicain pour enfin analyser les théories de la démocratie participative et délibérative, qui se sont construites essentiellement sur une critique de la communauté politique libérale.

2.3.1 La démocratie et la philosophie de la Grèce antique

Le modèle athénien est sans conteste l'exemple phare de démocratie directe le plus connu. Toutefois, nous ne nous attarderons pas à décrire son système démocratique, car de nombreux auteurs s'y sont déjà attardés (De Coulanges, 1864; Glotz, 1988; Mossé, 1995; Finley, 2003). Il ne fait aucun doute que ce modèle démocratique se fonde sur la participation populaire dans le but de gérer les affaires de la Cité, malgré que seuls 10% de la population d'Athènes avaient le statut de citoyen. Nous présenterons

plutôt les concepts de nature républicaine qui constituent cette forme de communauté politique comme ceux de l'appartenance à la Cité, de la liberté, du bonheur et de l'égalité.

2.3.1.1 L'appartenance à la Cité

La conception antique de la politique chez les Grecs doit être comprise à la lumière de la définition de la liberté des Anciens décrite par Constant. En effet, chez les Grecs, la liberté est intimement associée à leur conception du bonheur qui est indissociable de l'appartenance à la Cité. Pour Aristote, le bonheur est ascétique et s'exprime par la réflexion alimentée par la parole, la discussion et la remise en question des certitudes. La discussion permet la recherche de la vérité et conduit à la sagesse et à la vertu. Or, seule la vie commune au sein de la Cité permet la discussion et la délibération qui mènent à l'atteinte de la vertu et la sagesse. C'est en ce sens que l'homme est un animal politique chez le maître d'Alexandre le Grand : « Là (la cité) est son état naturel d'animal civique » (Prélot, 1950, Introduction de *Politiques* d'Aristote, p. XXIII). C'est pourquoi chez Aristote la Cité fait partie intégrante de chaque individu :

L'État, ou société politique est même le premier objet que s'est proposé la nature. Le tout est nécessairement avant la partie. Les sociétés domestiques et les individus ne sont que des parties intégrantes de la Cité, toutes subordonnées au corps entier. [...] Il en va de même des membres de la Cité; aucun ne peut se suffire à lui-même. Quiconque n'a pas besoin des autres hommes, ou ne peut se résoudre à rester avec eux, est un dieu ou une brute (Aristote, 1950, p.7).

En ce sens, comme le souligne Alain Touraine, l'intégration civique à la communauté politique est une condition *sine e qua none* pour que l'individu puisse se développer et devenir un citoyen vertueux dans la pensée d'Aristote :

Mais qu'est-ce que le bonheur sinon l'intégration civique qui n'aboutit pas à la fusion dans un être collectif, mais à la communication la plus grande possible? Si la décision collective, dit Aristote, est supérieure à la décision que prennent même les meilleurs des individus, c'est parce que la politique est affaire d'opinion et d'expérience plutôt que de connaissances (Touraine, 1994, p.41).

Puisque la vie commune est essentielle pour atteindre la vertu civique, la vie individualiste de la conception libérale en est l'opposée. D'ailleurs, lors de la prononciation de la sentence suite à son procès, Socrate (raconté par Platon) choisit de boire la cigüe plutôt que l'exil, car la vie à l'extérieur de la Cité lui aurait interdit l'atteinte du bonheur. C'est pourquoi, les institutions démocratiques étaient au service de la communauté chez les philosophes grecs :

La fin de la société civile est donc de vivre bien; toutes ses institutions n'en sont que les moyens et la Cité même, qu'une grande communauté de familles et de bourgades, où la vie trouve tous ces moyens de perfection et suffisance. C'est là ce que nous appelons une vie heureuse et honnête. La société civile est donc moins une société de vie commune qu'une société d'honneur et de vertu (Aristote, 1950, p.44).

2.3.1.2 Les régimes politiques et l'égalité

En plus de l'appartenance à la Cité, une autre particularité de la démocratie grecque est le souci de garantir une certaine égalité des richesses afin de favoriser la participation démocratique. Les premiers législateurs athéniens s'attaquèrent à ce défi, car comme le souligne Fustel de Coulanges : « L'inégalité politique qui résultait de la différence des fortunes parut bientôt une iniquité, et les hommes travaillèrent à la faire disparaître [...] et les pauvres voulurent être citoyens et firent effort pour entrer dans le corps politique » (Fustel de Coulanges, p. 392-393).

Alors, vers 621 avant notre ère, Dracon fit une réforme judiciaire en imposant un code criminel afin de s'attaquer aux lois coutumières de l'aristocratie. Le législateur Solon continua l'œuvre de Dracon, vers 594 av. J.-C., en octroyant certains droits politiques aux paysans pauvres, visant à interdire une pratique qui autorisait la réduction à l'esclavage pour incapacité à honorer une dette. Également, au terme d'une lutte entre Grecs de plusieurs corps de métiers regroupant diverses classes sociales, notamment les Pisistratides, de petits paysans de la montagne, contre l'aristocratie, les premiers, sortis victorieux, imposèrent de lourds tributs aux riches et effectuèrent une réforme agraire

en partageant les terres en friche et des domaines confisqués aux nobles (*Ibid.*, p. 133). Enfin, le législateur progressiste Clisthène termina le travail entamé par ses prédécesseurs en appliquant de vastes réformes (509-508 av. J.-C.) en étendant les droits politiques qui établirent l'isonomie. Il augmenta donc le nombre de membres de la *boulê*, créa de nombreuses assemblées avec magistratures et de nouvelles administrations, permettant de fonder les institutions de la démocratie directe grecque.

Ainsi, au terme de luttes sociales et de réformes politiques implantées par des législateurs, l'égalisation économique permit progressivement l'instauration de la démocratie, comme l'explique le spécialiste de la Grèce antique, Gustave Glotz :

Il faut que des mesures de protection soient prises pour que les pauvres puissent user de leurs droits civiques. L'égalité politique disparaîtrait, si l'inégalité sociale était trop criante; la liberté ne serait qu'un principe abstrait sans un minimum de propriété ou la facilité permanente d'y accéder. L'État a donc le devoir, puisqu'il en a le pouvoir, de remédier à un mal dangereux pour toute communauté, mortel pour une démocratie (Glotz, 1988, p. 142).

D'ailleurs Aristote, malgré sa conception « semi-élitiste » de la démocratie – car il craignait que la Cité « tomberait sous la domination de la multitude indigente » (*Ibid*, p.102) – considérait que l'État devrait être gouverné par une classe moyenne, la *politeia*, afin d'établir un régime équitable entre celui de l'oligarchie et de la démocratie :

Dans l'oligarchie, la loi ne décerne aux pauvres aucun salaire pour administrer la justice, et établit des peines contre les riches, en cas de refus de siéger; dans la démocratie, la loi donne salaire aux pauvres, mais n'inflige nulle peine aux riches. La mixtion convenable à la République, qui tient milieu entre ces gouvernements et qui est tempérée des deux, est d'y décerner le salaire aux pauvres et l'amende aux riches (Aristote, 1950, p. 93).

Bref, nous avons donc vu que dans la démocratie antique deux concepts étaient inhérents à leur conception de la communauté politique : (1) l'appartenance à la Cité qui se cultive par la participation aux affaires publiques et (2) l'intervention de l'État qui octroie des droits politiques et sociaux qui permettent d'amoinrir les disparités sociales et économiques dans le but de garantir l'égalité citoyenne et la participation démocratique équitable. Il faut toutefois rappeler que seulement 10 % de la population

d'Athènes était des citoyens, les autres (femmes, esclaves, métèques, étrangers) étaient exclus de l'arène politique.

Cette conception de la politique sera reprise par Rousseau au Siècle des Lumières. Mais comme nous le verrons, il influencera autant les partisans de la démocratie participative, particulièrement ces dernières années, que ceux en faveur de la centralisation étatique.

2.3.2 Le républicanisme chez Rousseau

Autant qu'Hobbes et Locke sont les pères modernes du libéralisme politique, autant Rousseau (1712-1778) est celui du républicanisme moderne. Alors que les deux philosophes anglo-saxons préconisent la fondation de l'État pour défendre les libertés individuelles, le philosophe de la Cité-État de Genève, critique les institutions politiques du XVIII^e qu'il considère comme étant illégitime, provenant d'un pacte conçu par les riches afin de consolider leur pouvoir :

Telle fut, ou dut être, l'origine de la société et des lois, qui donnèrent de nouvelles entraves au faible et de nouvelles forces au riche détruisirent sans retour la liberté naturelle, fixèrent pour jamais la loi de la propriété et de l'inégalité, d'une adroite usurpation firent un droit irrévocable, et pour le profit de quelques ambitieux assujettirent désormais tout le genre humain au travail, à la servitude et à la misère (Rousseau, 1754, p.45).

Les mœurs politiques étant corrompues par la société et les institutions, un nouveau pacte politique doit être conclu de manière à préserver la liberté de tous les contractants. À la différence d'Hobbes et Locke qui prévoient le transfert de la souveraineté populaire à un monarque ou à une chambre des représentants pour garantir la liberté, Rousseau considérerait la souveraineté inaliénable, car le cas contraire serait une abdication à la liberté :

Je dis donc que la souveraineté, n'étant que l'exercice de la volonté générale, ne peut jamais s'aliéner, et que le souverain, qui n'est qu'un être collectif, ne peut être représenté que par lui-même; le pouvoir peut bien se transmettre, mais non pas la volonté (Rousseau, Du Contrat social, 1762, p.20)

Dans le *Contrat social*, Rousseau développa ainsi une réflexion républicaine, c'est-à-dire que les individus doivent participer directement à la gestion publique de l'État en mettant de côté leurs intérêts particularistes au profit du bien commun. La volonté générale guide ainsi les politiques de l'État :

La première et la plus importante conséquence des principes ci-devant établis est que la volonté générale peut seule diriger les forces de l'État selon la fin de son institution, qui est le bien commun; car, si l'opposition des intérêts particuliers a rendu nécessaire l'établissement des sociétés, c'est l'accord de ces mêmes intérêts qui l'a rendu possible. C'est ce qu'il y a de commun dans ces différents intérêts qui forme le lien social; et s'il n'y avait pas quelque point dans lequel tous les intérêts s'accordent, nulle société ne saurait exister. Or, c'est uniquement sur cet intérêt commun que la société doit être gouvernée (Ibid, p.20).

Ainsi, le caractère inaliénable de la souveraineté confère du même coup le caractère participatif à la conception politique rousseauiste. L'autolégislation est en ce sens centrale dans la pensée de Rousseau (Melkevik, 2010), conception qui influencera grandement les penseurs de la démocratie délibérative comme Habermas (Courtois, 2003). L'autolégislation permet ainsi de conserver la liberté originelle consolidée par le contrat social. Au sein de ce pacte social, la liberté individuelle se confond avec la liberté collective dans la mesure où les citoyens qui légifèrent viseront à dégager le bien commun afin que les lois soient justes pour tous, car le citoyen est autant le souverain que le sujet de la loi :

A l'instant, au lieu de la personne particulière de chaque contractant, cet acte d'association produit un corps moral et collectif, composé d'autant de membres que l'assemblée a de voix, lequel reçoit de ce même acte son unité, son moi commun, sa vie et sa volonté. Cette personne publique, qui se forme ainsi par l'union de toutes les autres, prenait autrefois le nom de cité (a), et prend maintenant celui de république ou de corps politique, lequel est appelé par ses membres État quand il est passif, souverain quand il est actif, puissance en le comparant à ses semblables (Rousseau, 1762, p.14).

Mais l'application de la démocratie directe ne peut se faire que sous de strictes conditions. Chaque régime politique doit s'adapter à la taille des États. Alors que la monarchie convient mieux aux grands États, que l'oligarchie est mieux conçue pour les États de taille moyenne, la démocratie se prête mieux aux petits États comme les villes,

considérant la nécessité de délibération : « Si, dans les différents États, le nombre des magistrats suprêmes doit être en raison inverse de celui des citoyens, il s'ensuit qu'en général le gouvernement démocratique convient aux petits États, l'aristocratie aux médiocres, et le monarchique aux grands » (Rousseau, 1762, p.47). La petite taille de l'État facilite les liens de proximité et la pratique de la démocratie chez Rousseau. De plus, tout comme chez les Grecs, l'égalité entre les citoyens doit être promulguée afin de garantir le bon fonctionnement du régime démocratique :

Premièrement, un État très petit, où, et où chaque citoyen puisse aisément connaître tous les autres; secondement, une grande simplicité de mœurs qui prévienne la multitude d'affaires et de discussions épineuses; ensuite beaucoup d'égalité dans les rangs et dans les fortunes, sans quoi l'égalité ne saurait subsister longtemps dans les droits et l'autorité (Rousseau, 1762, p.48).

Alors, tout comme chez les Grecs, les différences socio-économiques ne doivent pas entraver la pratique de la démocratie. Le philosophe prônait donc la propriété privée du petit exploitant (Macpherson, 1985, p.20). Comme le souligne Alain Touraine, le projet républicain de Rousseau visait à combattre l'inégalité sociale par la participation à la chose publique et la construction du bien commun : « L'appel à la volonté générale devient chez Rousseau un instrument de lutte contre l'inégalité. En pratique, l'État, comme communauté des citoyens, est le contrepoids nécessaire à la différenciation sociale qui résulte de la modernisation elle-même ». (Touraine, 1992, p.34).

De plus, comme chez les Grecs, la démocratie rousseauiste s'appuie sur l'appartenance à l'État pour consolider les institutions démocratiques. Le nationalisme chez Rousseau joue ainsi ce rôle: « À l'égard des associés ils prennent collectivement le nom de *Peuple*, et s'appellent collectivement *citoyens* comme participants à l'autorité souveraine, et *sujets* comme soumis aux lois de l'État » (Rousseau, 1992, p.40). D'autres mesures devaient renforcer la communauté politique comme l'éducation civique, pour former le citoyen à la liberté, tel que présenté dans *l'Émile ou de l'éducation*, de même que la présence de rites patriotiques pour favoriser l'appartenance à la nation, le développement de valeurs communes et la cohésion sociale.

L'œuvre de Rousseau garde toutefois une certaine ambiguïté quant au caractère applicable de la démocratie, lorsqu'il affirme « qu'à prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais existé de véritable démocratie ». Mais Rousseau est avant tout un républicain « Tout gouvernement légitime est républicain » et il visait l'applicabilité de la volonté générale par le peuple et pour le peuple. Son ambiguïté face à l'applicabilité de la démocratie a conduit à diverses formes de récupération politique selon les orientations des différents théoriciens qui lui ont succédé. D'un côté les partisans de la démocratie participative, de l'autre, les républicains jacobins qui firent une lecture très littérale de ce passage de Rousseau pour imposer leur vision de la volonté générale lors de la Terreur : « quiconque refusera d'obéir à la volonté générale, y sera contraint par tout le corps; ce qui ne signifie autre chose sinon qu'on le forcera à être libre » (Rousseau, 1762, p.16). C'est en partie pourquoi nous pouvons expliquer la présence de deux branches dans la communauté politique républicaine, l'une participative, l'autre centrée sur l'État-nation. Il faut souligner à la défense de Rousseau que les États-nations républicains se sont construits sur l'héritage des monarchies qui avaient consolidé les territoires nationaux sur le plan politique, économique et culturel.

Quoi qu'il en soit, Rousseau renoue avec une conception ancienne de la politique, tout en lui redonnant un caractère moderne en voulant transformer les valeurs individualistes de la société par la recherche du bien commun via l'action politique et le nationalisme. Rousseau enrichit donc la notion de communauté politique par de nouveaux concepts à qui se distinguent de la forme libérale et individualiste : (1) La démocratie participative (l'autolégislation) et la recherche du bien commun; (2) l'éducation civique; (3) le nationalisme comme vecteur de la cohésion sociale et (4) une redistribution des richesses.

2.3.3 La construction des États-nations

À partir de la fin du XVIII^e et au cours du XIX^e siècle, l'État-nation s'impose comme forme de communauté politique dominante. Les guerres interminables que les princes menèrent les uns contre les autres en Europe conduisirent à la construction de territoires nationaux que le traité de Westphalie confirma en 1648, à la suite de la Guerre de Trente Ans. Ces territoires politiques furent consolidés par le développement d'une administration royale centralisée et bureaucratique, de même que par un processus d'assimilation des minorités linguistiques ou ethniques régionales au sein des groupes majoritaires qui composaient chaque nation respective de l'Europe. Les transitions vers les régimes républicains à partir de la Révolution française reprirent cet héritage laissé par les monarques en transformant progressivement les institutions et en poursuivant le travail d'uniformisation de l'identité nationale. Les écrits des philosophes, notamment Rousseau, servirent à légitimer les nouveaux régimes républicains qui progressivement supplantèrent les monarchies. Ainsi, peu à peu, l'ensemble des populations de l'Europe, et plus tard du monde, devinrent intégrées au sein de ces entités géopolitiques : « On a pu constater qu'au XIX^e siècle les grands empires firent leurs les droits des États et consentirent à s'aligner sur une conception stato-nationale de la territorialité et de la frontière » (Badie, 1995, p.52).

Si le modèle de la communauté politique libérale s'incarna aussi dans l'État-nation, c'est davantage la conception républicaine jacobine qui lui donna son caractère philosophique particulier. Accordant un rôle central à la souveraineté de l'État par la citoyenneté, l'État-nation républicain vise essentiellement à créer un homme nouveau, à faire progresser le citoyen comme être doté de raison qui contribue à la construction du bien commun de l'ensemble de la nation et renforce du même coup la solidarité et l'unité du peuple : « La citoyenneté porte en elle d'abord l'idée de conscience collective, de volonté générale, idée qui [...] a constitué, non pas la démocratie libérale

respectueuse des droits fondamentaux de l'homme, mais l'esprit républicain, la liberté des Anciens ». (Touraine, 1994, p.335).

Ainsi, c'est la souveraineté du peuple, si cher dans la pensée rousseauiste, incarnée par la volonté générale, qui confère au républicanisme son caractère particulier. Cependant, la souveraineté populaire qui vise la recherche du bien collectif ne s'articule pas par la participation directe des citoyens aux institutions politiques dans les grands États modernes. C'est plutôt par le nationalisme, qui constitue un amalgame de mythes et de traits culturels identitaires véhiculés par un État centralisateur qui les impose ou les exalte, consolidé par la citoyenneté et la volonté générale : « Vision durkheimienne dans laquelle la culture nationale joue le rôle de création de conscience collective. L'État diffuse, généralise, impose une culture déjà élaborée, en particulier une langue qui devient langue nationale grâce à l'école, à l'administration publique et à l'armée » (Touraine, 1992, p.158). En ce sens, les nations sont « des artefacts produits par les convictions, la solidarité et la loyauté des hommes » comme le définissait le théoricien Ernest Gellner, ou encore une communauté imaginée, telle que décrite par Benedict Anderson:

Dans un esprit anthropologique, je proposerai donc de la nation la définition suivante : une communauté politique imaginaire, et imaginée comme intrinsèquement limitée et souveraine. Elle est imaginaire parce que même les membres de la plus petite des nations ne connaîtront jamais la plupart de leurs citoyens : jamais ils ne les croiseront ni entendront parler d'eux, bien que dans l'esprit de chacun vive l'image de leur communion (Anderson, 2002, p.19).

Comme le souligne Nootens (2004), le principe de l'autodétermination nationale légitime la consolidation des frontières et renforce les liens d'appartenance envers la communauté politique « évoquant le sentiment de solidarité et fraternité » (Nootens, 2004, p.44). De cet amalgame de mythes nationaux construits autour d'une histoire commune, renforcés par des moments fondateurs et des héros patriotiques naît une « intériorisation des connaissances, des normes et des valeurs communes » (Schnapper, p.41) qui conduisent les citoyens d'une même nation à vouloir travailler au progrès de cet idéal :

La nation, comme l'individu, est l'aboutissant d'un long passé d'efforts, de sacrifices et de dévouements. Le culte des ancêtres est de tous le plus légitime ; les ancêtres nous ont fait ce que nous sommes. Un passé héroïque, des grands hommes, de la gloire (j'entends de la véritable), voilà le capital social sur lequel on assied une idée nationale. Avoir des gloires communes dans le passé, une volonté commune dans le présent ; avoir fait de grandes choses ensemble, vouloir en faire encore, voilà les conditions essentielles pour être un peuple (Ernest Renan, 1882, Chapitre III).

Pourtant, si le nationalisme renforce la cohésion de la communauté politique, celle-ci se réclame d'un caractère universaliste, notamment par le principe de la séparation de l'Église et de l'État. La laïcité et l'égalité stricte des citoyens face à la loi et devant les institutions consolident cette union qui transcende les identités particulières : « La conception classique de la nation est celle d'une entité qui, à l'opposé du groupe ethnique, s'affirme comme une communauté ouverte, la volonté de vivre ensemble s'exprimant par l'acceptation des règles d'un domaine public unifié qui transcende tous les particularismes » (Schnapper, 1997, p.34). En France plusieurs lois visèrent la laïcisation et à donner ce caractère universaliste, notamment la lutte aux congrégations à partir de 1880, la loi sur la laïcité et sur laïcisation du personnel scolaire en 1886 et récemment celle interdisant le port de signes religieux dans les établissements gouvernementaux et les lieux d'enseignement.

L'enseignement public vise d'ailleurs à transmettre les valeurs républicaines universalistes, mais aussi une connaissance des institutions politiques et un regard critique citoyen pour garantir la défense de la liberté collective, alors que le modèle libéral compte davantage sur les institutions et la séparation des pouvoirs pour contrer le despotisme. L'éducation qui implique donc l'idée du progrès collectif doit être accessible à l'ensemble des citoyens. Sous le gouvernement de Jules Ferry en France, la loi sur la gratuité scolaire de 1881 fut adoptée et la construction de nouvelles écoles bien équipées devint la norme (Carpentier et Lebrun, 1992, 294-295).

Enfin, en plus de la création d'une identité commune forte par un État centralisateur et rationnel, le nationalisme, l'universalisme et un système d'éducation, le modèle

républicain jacobin mise aussi, à l'instar des Grecs et de la pensée de Rousseau, sur l'égalisation des conditions dans le but de construire l'unité nationale et éviter que les écarts de richesses ne soient un obstacle à l'intégration citoyenne.

2.3.4 L'État-providence

Si à partir du XIX^e siècle l'État-nation s'imposa comme forme de communauté politique dominante sur l'échiquier international, sur le plan économique, l'idéologie libérale prévalait toutefois depuis la révolution industrielle. Cependant, la crise des années 1930 provoqua la remise en cause du laissez-faire et renforça l'interventionnisme étatique. La pensée keynésienne, inspirée en partie du modèle fordiste²², influença même les politiques économiques des États libéraux, qui traditionnellement s'opposaient à l'interventionnisme étatique. La mise en œuvre du *New Deal* par le président Roosevelt constitue un bon exemple de cette ouverture envers l'interventionnisme étatique.

Fondé sur l'idée que le marché est incapable de réguler l'économie à lui seul, comme le prétend la théorie de la *main invisible* d'Adam Smith (1723-1790), l'interventionnisme étatique devint la norme. Le but était de soutenir la demande en mettant en place des politiques fiscales et monétaires favorisant la consommation et un filet social pour éviter l'exclusion des chômeurs du régime capitaliste. Également, en plus d'établir un contrôle économique (banque centrale, contrôle des changes, politique monétaire, etc.), les États haussèrent les tarifs douaniers, nationalisèrent des industries et mirent en place plusieurs programmes sociaux universels tout en imposant des normes de travail plus décentes. L'État-nation étendit donc son contrôle des marchés économiques, par l'adoption de mesures de régulation et de redistribution des

²² Le modèle fordiste favorise l'octroi de salaires élevés aux employés afin que ceux-ci consomment la production provenant des usines. Le keynésianisme vise aussi à garantir des bonnes conditions de travail et un filet social pour stimuler la consommation et solidifier le capitalisme.

richesses. Il devint également régulateur des conflits sociaux des relations de travail entre les forces syndicales et l'industrie, dans une approche néocorporatiste :

Le projet hégémonique qui assurait une régulation de l'ensemble reposait sur l'État keynésien qui, à travers l'extension sans précédent des politiques de « bien-être » (Welfare), bénéficiait aux salariés, représentés par des structures syndicales bureaucratisées, et leur permettait d'agir sur les politiques publiques; la légitimation de l'ensemble du régime de régulation étant rendue possible par la croissance économique, la forte consommation interne et externe sous-tendant cette croissance et l'institutionnalisation des conflits sociaux (Jouve, 2003, p. 34).

Les travaux de Bob Jessop ont beaucoup contribué à expliquer le modèle du régime d'accumulation, véhiculé par l'École de la régulation française, qui, d'une part, via l'État, offrait un cadre de reproduction du capital et, d'autre part, intégrait les conflits sociaux générés par les contradictions inhérentes :

An accumulation regime is a particular combination of production and consumption which can be reproduced over time despite conflictual tendencies; and a mode of regulation refers to an institutional ensemble and complex of norms which can secure capitalist reproduction pro tempore despite the conflictual and antagonistic character of capitalist social relations. [...] The development of capitalism is always mediated through historically specific institutional forms, regulatory institutions, and norms of conduct. Included here are the wage relations; forms of competition; monetary emission; the state; international commercial and financial system; and the norms of conduct and modes of calculation which correspond (Jessop, 1988, p. 150-151).

Le mode de régulation keynésien permit ainsi d'apaiser les contradictions qu'engendre le capitalisme sans borne qui prévalait avant la crise économique de 1929. Ainsi, les nombreux droits sociaux universels acquis, la redistribution des richesses et la nationalisation d'une partie de l'économie, contribuèrent fortement à consolider l'hégémonie du modèle stato-national en stimulant l'appartenance des citoyens à la communauté politique par une forme de solidarité institutionnalisée et bureaucratique: « La solidarité elle-même, organisée par l'État-Providence, prend de ce fait une forme strictement distributive et administrative : une solidarité à la fois marchande et hiérarchique » (Lipietz, 1990, p.4).

Dès lors, l'idée de la construction du bien commun républicain était ainsi soutenue par l'État-providence planificateur qui, au nom du progrès et de la raison, idée héritée du positivisme, était soutenu par une bureaucratie composée de spécialistes chargés d'organiser l'économie, la politique et de traiter les conflits de nature socioéconomique. En gérant ces conflits jusqu'à la fin de la Guerre froide, l'État-providence permit aux nations de maintenir un régime de distribution des richesses et d'intégration citoyenne par des politiques paternalistes et de constituer une alternative ou un compromis entre le communisme totalitariste et le modèle libéral fondé sur le laissez-faire économique et l'État minimal. Bref, pour synthétiser le cadre conceptuel qui compose la communauté politique républicaine ou stato-nationale, le graphique qui suit reprend les composantes essentielles :

- 1. L'État :** L'État centralisateur rationnel est fondé sur la souveraineté populaire représentative et consolidé par des institutions publiques communes universalistes, un système d'éducation républicain, et le nationalisme.
- 2. La société civile :** L'État forge la culture civique de la population et promeut la défense de ses droits. Les mouvements sociaux et les syndicats sont mobilisés mais partiellement intégrés à la structure paternaliste de l'État.
- 3. Le marché :** Le fonctionnement de l'économie mondiale est encadré par les politiques monétaires et territoriales des États-nations et favorisent une redistribution des richesses au sein du système capitaliste.



2.4. La transformation de l'État : le néolibéralisme

Au cours du XIX^e et la première moitié du XX^e siècle, la production industrielle était structurée par le modèle de production tayloriste et fordiste de la grande entreprise organisée par la production à la chaîne qui employait plusieurs ouvriers. Ceux-ci bénéficiaient de salaires décents qui garantissaient la consommation des produits générés. Ce modèle permettait ainsi une plus grande intégration des ouvriers au marché capitaliste et contribuait à son maintien.

Le fordisme était intimement lié au modèle de l'État-providence. D'un côté, les bons salaires accordés aux employés permettaient aux États de prélever des impôts nécessaires à la création de ses programmes sociaux, de l'autre les conflits entre les syndicats et employeurs étaient en grande partie intégrés au sein de l'appareil étatique, en tant que médiateur et régisseur de normes dans les relations de travail. Cependant, nous verrons que le néolibéralisme, par un triple mouvement, (1) globalisation; (2) régionalisation et (3) émergence des villes globales, a remis en cause ce modèle et du même coup celui de la communauté politique stato-nationale.

2.4.1 La globalisation

À partir des années 1970, des transformations au sein de l'économie se dessinèrent et entraînèrent une remise en cause de ce modèle de production industriel. Tel que l'explique Jessop (1994), la baisse des profits des grandes entreprises, la transformation du marché de la consommation davantage axé sur les produits personnalisés, la versatilité de la demande en matière de biens de consommation et l'émergence de l'exigence du « just in time », entraîna un déclin des grandes entreprises trop rigides. L'apparition de modes de production flexibles axée sur la compétitivité reposant sur l'innovation technologique accéléra ces changements. La fin des « Trente glorieuses » et

la crise économique qui s'ensuit, accentuées par les chocs pétroliers, remirent en cause le mode de régulation keynésien qui profitait d'une croissance soutenue pour garantir une redistribution des richesses.

À la recherche de plus grandes marges de profits et de flexibilité, de nombreuses grandes firmes s'opposèrent au modèle de régulation organisée de l'État-providence: « Déjà au début des années 1970, l'économiste américain Raymond Vernon, constatait que les firmes engagées dans cette voie s'affranchissaient des cadres nationaux-règlementaires, monétaires, etc. – ce qui remet en cause la souveraineté des États » (Siroën, 1994, p. 13).

De plus, pour les États-Unis, les politiques économiques nationalistes leur étaient devenues désavantageuses et favorisaient trop l'Europe, le Japon, voire certains pays du tiers-monde. C'est pourquoi, à partir de 1974, les États-Unis levèrent les barrières à l'exportation de capitaux, en espérant dominer des marchés extérieurs. D'autres pays s'aligneront à cette politique par la suite (Siroën, 1994). Ainsi, l'ouverture progressive des marchés et des contrôles étatiques de l'économie remet en question le système élaboré à Bretton Woods qui garantissait la convertibilité du dollar en or depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, entraînant du même coup un retrait des autorités nationales monétaires sur le marché des changes (*Ibid*, p. 29).

Au nom de la compétitivité et de la croissance économique, les négociations au sein du G8 et surtout de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) accélèrent dès lors la globalisation des marchés et l'affranchissement du contrôle étatique. Notamment, les barrières tarifaires furent abaissées, des traités de libre-échange entérinés et des mesures empêchant les subventions des États furent adoptés. Ce dernier point fut l'objet de contestation des pays du tiers-monde qui soutenaient que l'intervention étatique était nécessaire pour défendre les industries régionales en émergence qui, dans un marché totalement libre, seraient des proies faciles aux corporations

transnationales. Ces mesures de libéralisation affaiblirent donc la capacité des États à intervenir sur les marchés économiques et à redistribuer plus équitablement les richesses. La situation économique difficile, aggravée par les délocalisations, et la baisse des entrées fiscales contribuèrent à la croissance de la dette des États. Cela se traduisit par l'adoption de mesures d'austérité qui furent appliquées afin d'accroître la compétitivité des entreprises des pays développés, comme la réduction des normes du travail, notamment en Angleterre sous le gouvernement Thatcher et aux États-Unis avec Reagan, les réductions salariales, les changements des conditions de retraite, des privatisations d'entreprises nationales, etc. La menace constante des délocalisations fit plier plusieurs syndicats à des concessions. Qui plus est, la baisse du financement de l'État dans les services sociaux consolida la transformation néolibérale de l'économie au détriment du modèle keynésien :

Si on développe un peu, on pourrait décrire le postkeynésianisme comme étant, au niveau conceptuel et idéologique, une perte de croyance en la possibilité pour les pouvoirs publics d'optimiser l'activité économique, que ce soit grâce à un soutien de l'offre par le financement d'équipements et d'investissements de recherche-développement visant à orienter et à stimuler la production ou grâce à un soutien de la demande par des mesures volontaristes de redistribution (Jouve, 2008, p.5).

La chute du mur de Berlin accéléra la mondialisation de la conception néolibérale de l'État et de l'économie. Suite à cet événement, sans aucune opposition idéologique, le modèle de la démocratie libérale et le laissez-faire économique furent largement promus par les États-Unis. Comme le souligne le penseur Noam Chomsky, la fin de la Guerre froide fut marquée par l'éloge du triomphe de la démocratie de marché :

The basic theme, articulated with force and clarity, is that "America's victory in the Cold War was a victory for a set of political and economic principles: democracy and the free market." These principles are "the wave of the future - a future for which America is both the gatekeeper and the model." I am quoting the chief political commentator of the New York Times, but the picture is conventional, widely repeated throughout much of the world, and accepted as generally accurate even by critics. It was also enunciated as the "Clinton Doctrine," which declared that our new mission is to "consolidate the victory of democracy and open markets" that had just been won (Chomsky, 1997, p.1)

Le président Clinton soulignait également dans les années 1990 lors des « rounds » de négociations pour l'adoption de mesures libérales au sein du *General Agreement on*

Tariffs and Trade (GATT) et de l'OMC que : « Si nous croyons à la démocratie, nous devons nous employer à renforcer les liens du commerce ». Et pensons également au discours de George W. Bush le lendemain des attentats du 11 septembre 2001 où il conseillait à la population de « continuer de consommer » au nom des valeurs de l'Occident. Cette association entre démocratie et marché s'inscrit dans la tradition lockéenne et hobbesienne du libéralisme que nous avons vue. La démocratie libérale est conçue comme un instrument de protection et de promotion du libre marché.

Nous ne pouvons d'ailleurs aujourd'hui que constater la faiblesse des États à intervenir sur les marchés, alors qu'ils sont en proie aux agences de notation qui au final dictent l'adoption de plans d'austérité dans plusieurs pays qui s'étaient dotés de filets sociaux avantageux. Les récentes politiques d'austérité qu'impose l'Union européenne, suite aux décotes de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal et de l'Espagne, témoignent de cette perte de contrôle du pouvoir souverain populaire au sein de l'économie mondialisée.

2.4.2 La régionalisation

Parallèlement à la globalisation des économies, un processus de régionalisation par la création d'entités supranationales comme l'ALENA, l'Union européenne, le MERCOSUR, l'APEC s'est développé au cours des dernières décennies. L'Union européenne devint l'entité dont l'intégration avança le plus, principalement avec l'instauration d'une monnaie commune et des institutions comme le parlement européen et le Conseil d'Europe. Une part de la souveraineté nationale fut donc concédée au continent. Selon certains analystes, alors que l'Europe avait depuis de nombreuses années adopté des orientations politiques de gauche, la signature du traité de Maastricht (1993) a entériné une réorientation vers des approches néolibérales, se traduisant par des politiques de nivellement vers le bas :

Sans cesse élargie géographiquement, l'UE se révèle une formidable machine à réduire les capacités de contrôle démocratique sur les sociétés. Dénuée d'outils d'intervention efficaces et dotée de moyens budgétaires limités, elle se contente

d'une politique économique alliant gestion de la concurrence et promotion du libre-échange. Parallèlement, la diversité des niveaux de développement et de salaires rend difficilement imaginable une harmonisation des droits sociaux vers le haut (Halimi (dir.), 2010, p. 77).

Quant à l'ALENA, quoiqu'elle se limite à une zone de libre-échange, elle fait face aux mêmes critiques. Le Sommet de 2001 qui visait à intégrer des pays latino-américains au sein d'une zone élargie, la ZLÉA, fut perturbé par des militants altermondialistes regroupant diverses organisations comme des militants pour la défense des droits humains et du commerce équitable, des écologistes, des mouvements démocratiques, des syndicats, des groupes féministes, etc. Ils soutenaient que la ZLÉA s'attaquerait aux droits sociaux et entraînerait une perte de la souveraineté populaire au profit des grandes entreprises. À ce titre, les négociations de 2001 ont concrétisé ces craintes :

Dans l'ébauche de projet de la ZLEA, les négociateurs ont placé des clauses qui, non seulement protégeraient les investisseurs étrangers des décisions arbitraires qui pourraient être rendues par des gouvernements nationaux, mais interdiraient à ces derniers de faire quoi que soit qui affecterait la rentabilité, comme d'imposer une technologie spécifique en matière d'environnement ou des quotas d'embauche de citoyens du pays hôte (Sansfaçon, 2001, A6).

Du même coup, l'État-nation déjà affaibli a vu sa capacité d'intervention réduite de nouveau et affectant au passage les principes fondateurs et intégrateur qui fondent sa légitimité, principalement celui de la souveraineté populaire soumise désormais aux exigences de l'économie de marché

2.4.3 La ville globale et le droit à la ville

En plus de favoriser la libéralisation des marchés et la construction d'entités supranationales, la transformation de l'État s'opéra à une troisième échelle, soit celle des villes. En effet sous l'égide de l'État-providence, des politiques de développement équitable du territoire national avaient cours: « Traditionally, the provinces have redistributed revenues from the largest and wealthiest communities to smaller centres and rural areas » (Bourne & Simmons, 2003). Klein, Fontan et Tremblay vont dans le même sens :

Les gouvernements, inspirés par une philosophie keynésienne de la planification du développement, ont mis en œuvre des programmes destinés à créer des "métropoles d'équilibre". Ce type de métropole est destiné à permettre une meilleure distribution géographique des services, de l'emploi et de la richesse. Dans cette perspective, la métropole ne siphonne pas les effets du développement, elle les distribue, créant ainsi des espaces nationaux de consommation et de croissance (Klein, Fontan & Tremblay, 1999, p.15-16).

La diminution du contrôle étatique accéléra les délocalisations pour des fins de rentabilité économique et priva l'État de cette capacité de gérer la distribution de l'emploi sur son territoire. Plusieurs travailleurs et villes nord-américaines et européennes subirent ainsi les effets de ces délocalisations, qui entraînent des restructurations importantes au sein des économies des villes.

D'un côté plusieurs manufactures ont déménagé dans les pays émergents abondants en main-d'œuvre bon marché, accentuant du même coup un recul du secteur secondaire des pays occidentaux. Parallèlement à ces transferts, certaines grandes villes de la planète monopolisent de plus en plus le contrôle des flux des capitaux. Selon Saskia Sassen (1996, 2012) le rôle des grandes villes se serait métamorphosé depuis les années 1980. Elle soutient que certaines métropoles jouent dorénavant un rôle majeur dans le nouveau contexte économique libéralisé. Ces villes concentreraient les activités de secteurs tertiaires névralgiques de l'économie mondialisée comme les bourses internationales, les sièges sociaux d'entreprises de services financiers, comme les banques et les compagnies d'assurances, les sièges sociaux de grandes multinationales, de *transnational corporations* (TNC), d'organisations internationales, de secteurs de pointes, etc. Ces villes que Sassen nomme les *global cities*, dont les trois principales seraient Londres, New York et Tokyo, mais aussi des villes des pays émergents comme Beijing, São Paulo, Bombay, Shanghai, Manille et plusieurs autres, seraient les pôles centraux de l'économie postkeynésienne :

Since the 1980s, major transformations in the composition of the world economy, including the sharp growth of specialized services for firms and finance, have renewed the importance of major cities as sites for producing strategic global inputs. In the current phase of the world economy, it is precisely the combination of the global dispersal of factories, offices and service outlets, and global information

integration—under conditions of continued concentration of economic ownership and control—that has contributed to a strategic role for certain major cities. These I call global cities (Sassen [1991] 2001), of which there are about 40 today in the world, covering a broad variety of specialized roles in today’s global economy. Some of these, such as London, Amsterdam, Mumbai, and Shanghai, have been centers for world trade and banking for centuries. Others have not, notably São Paulo, Chicago, and Los Angeles. Today’s global cities are (1) command points in the organization of the world economy; (2) key locations and marketplaces for the leading industries of the current period—finance and specialized services for firms; and (3) major sites of production, including the production of innovations, for these industries (Sassen, 2012, p.7).

Dans la même perspective, Brenner et Theodore analysent de leur côté plusieurs exemples de projets de revitalisation de l’espace urbain démontrent que les « villes jouent désormais un rôle central dans la reproduction, la mutation et la continuelle reconstitution du néolibéralisme depuis plus de deux décennies » (Brenner et Theodore, 2002, p.28). Quant à l’urbaniste brésilienne, Nelma Gusmão de Oliveira, elle souligne que la ville, est aujourd’hui perçue et conçue en tant qu’espace de compétitivité et de productivité. Elle se présente désormais comme une ville-entreprise, un lieu d’affaires, où elle-même devient une marchandise (Nelma Gusmão de Oliveira, 2012, p.2).

Le géographe marxiste David Harvey (2009) soutient aussi que la ville est le lieu privilégié pour la reproduction du capital et devient un espace pour pallier aux contradictions internes du capitalisme. La croissance du secteur immobilier, la spéculation foncière effrénée des dernières années, les investissements majeurs en infrastructures et la crise immobilière causée par les *subprimes* sont des exemples qui représentent cette conception marchande de la ville, au détriment des classes les plus défavorisées et de la classe moyenne. Par exemple, un million de New-yorkais gagnent moins de 10 000\$ annuellement et la moitié des habitants de la grosse pomme gagnent moins de 30 000 dollars par année, alors qu’il en coûte plus que ce salaire annuel pour se loger à Manhattan. Dès lors, le géographe en déduit que la spéculation immobilière crée une ville aux espaces polarisés socioéconomiquement :

The whole of Manhattan is organized around gated communities of the very rich and the wealthy. Meanwhile, there are a million people in New York City who try to

get by on less than \$10,000 a year. Half of the population of New York City earns less than \$30,000 a year. And yet there's this immense collection of buildings and so on where in order to find a place to live, you've got to pay at least maybe \$50,000 a year to rent it (Harvey, 2012).

Pour Isin, les compressions des États dans les services publics visant à satisfaire les exigences du marché ont accentué les inégalités sociales, particulièrement au sein des grandes villes où la transformation du capitalisme affecte la composition de l'espace urbain (hausse du prix du logement, exclusions sociospatiales, délimitation de pôles économiques, etc.).

The work of globalization results in reduced real wages and social benefits, limited job retraining opportunities, lack of affordable housing, discriminatory housing and employment practices, environmental hazards, inaccessible and unaccountable political processes, unhealthy work conditions and restricted educational opportunities, which are all confronted and contested in cities (Isin, 2000, p.6.).

La vision de la ville-marchandise a ainsi comme effet collatéral d'accroître la division interne de la ville en espaces stratifiés entre richesse et pauvreté, groupes ethniques ou générationnels (Harvey, 2012, 2009, Sassen 2012, 1996, 1991; Swyngedouw, Moulaert et Rodriguez, 2001; Isin, 2000). S'opposant à cette vision de la ville-marchandise, plusieurs de ces auteurs réactualisent le concept du droit à la ville élaboré dans les années 1960 par Henri Lefebvre. En termes généraux, ce concept stipule que les citoyens sont les créateurs de la ville du fait de l'habiter et par les transformations qu'ils y apportent. Cette vision de la ville, conçue comme une œuvre dans la pensée de Lefebvre, se rapproche ainsi d'une conception davantage républicaine participative, au sein de laquelle les résidents contribuent directement à la transformation de l'espace urbain, ce qui confère le caractère du droit à la ville. Ce droit peut s'exprimer par l'intermédiaire des institutions politiques et des actions collectives :

Les formes de ségrégation « spontanée » ou « programmée » participent à l'éparpillement des populations, à la désintégration de la ville comme œuvre collective. Dans tous les secteurs de la vie sociale, la ségrégation pénètre la vie urbaine, la dissocie, la fait éclater. L'auteur [Lefebvre] soutient avec force la nécessité d'une réappropriation de l'espace urbain par les citoyens comme point de départ pour la transformation démocratique de la société (Costes, 2010, p.181).

Cette réappropriation est nécessaire selon plusieurs auteurs, car les institutions municipales ont elles-mêmes subi des transformations parallèlement à la libéralisation de l'économie et l'émergence des villes globales. Swyngedouw, Moulaert et Rodriguez (2001) soulignent que le processus de néolibéralisation de l'espace urbain s'est traduit aussi par la transformation des institutions municipales. Une décentralisation accrue et l'application de nouveaux modèles de gestion, tel que la gouvernance, sont implantés au nom d'une meilleure concertation entre acteurs et une plus grande flexibilité et compétitivité. Ainsi une multitude d'agents externes, de réseaux, de partenaires publics privés, des firmes d'experts, des ONG, des associations de la société civile sont appelés à accompagner l'État : « L'État cesserait d'être l'unique instance d'intégration et de coordination des institutions et des acteurs, les villes le remplaçant dans cette fonction du fait de la place qu'elles remplissent dans le nouveau paysage institutionnel et économique » (Jouve, 2003, p.37-38).

Swyngedouw (2010) présente une analyse très critique de la gouvernance à l'échelle urbaine, qui s'inscrit en continuité avec les observations de Jouve. Il soutient que la gouvernance urbaine a transformé le rôle de l'État et de la démocratie qui historiquement servaient d'espace public permettant la gestion des conflits sociaux entre les différents intérêts opposés qui se manifestent dans la ville :

In other words, contrary to the popular belief that these new forms of neoliberal urban governance widen participation and deepen democracy, I shall insist that this post-political condition in fact annuls democracy, evacuates the political proper – i.e. While the nurturing of disagreement through properly constructs material and symbolic spaces for dissensual public encounter and exchange – and ultimately perverts and undermines that very foundations of democratic polis. This regime exposes what Rancière calls the scandal of democracy: while promising equality, it produces an oligarchically instituted form of governing in which political power seamlessly fuses with economic might (Rancière 2005b) and a governance arrangement that consensually shapes the city according to the dreams, tastes and needs of the transnational economic, political, and cultural elites. Proper urban politics fosters dissent, creates disagreement and triggers the debating of and experimentation with more egalitarian and inclusive urban futures, a process that is wrought with all kinds of tensions and contradictions but also opens up spaces of possibilities (Swyngedouw, 2010, p. 2-3).

Dans ce nouveau paradigme de la gouvernance axée sur la flexibilité, la compétitivité, la concertation d'acteurs, et les PPP, des programmes de relance économique ont été créés dans le but d'attirer des investissements et de positionner les villes dans l'échiquier intercompétitif mondial : « Moreover, mega-projects and place marketing have been introduced as major leverages for generating future growth and for waging a competitive struggle to attract investment capital » (Swyngedouw, Moulaert et Rodriguez, 2001, p. 75). Alors, selon cette analyse de la gouvernance urbaine, l'État et ses institutions ne servent plus à gérer les conflits inhérents à une société pluraliste, mais plutôt à concrétiser les projets qui attireront des investissements et généreront des profits dans un contexte de compétitivité mondiale.

D'ailleurs, pour Brenner et Theodore (2004), en plus d'être considérée comme un espace de reproduction du capital, la ville est désormais perçue comme un lieu d'expérimentation institutionnelle à l'ère néolibérale, avec l'établissement de réseaux de coopération économique au sein de la politique locale; de nouvelles politiques de développement économique qui visent la collaboration entre firmes et la création de grappes industrielles; la création de nouvelles institutions de coordination métropolitaine, etc.

Swyngedouw soutient que l'influence de groupes de la société civile est affaiblie par ces expériences institutionnelles comme celle de la gouvernance. Ceux-ci sont désormais politiquement marginalisés dans la myriade d'organisations et d'expert présents aux tables de concertation – « reduce the overall demand (complaint) of a particular group to just this demand, with its particular content » (Swyngedouw, 2010, p.10). L'État ne prétend plus gérer les conflits, développer des politiques dans le but de favoriser le bien collectif, mais vise plutôt à garantir le développement d'une conception néolibérale de la ville. Swyngedouw explique que la dynamique de la gouvernance correspond à une approche managériale au sein de laquelle le consensus y est obligé. Cette approche n'est pas pour autant synonyme de prise en compte des divers intérêts à travers la

gestion des conflits par la délibération. Celui qui possède le savoir, l'expert, est privilégié dans ce type d'approche. Contrairement au modèle intégrateur de l'État, la gouvernance stigmatise ceux qui ont des opinions opposées aux projets de transformation urbaine proposés :

« The post-political relies on either including all in a consensual pluralist order on excluding radically those who posit themselves outside the consensus. For them, as (Agamben 2005) argues, the law is suspended – the police order annuls their rights; they are literally put outside the law and treated as extremists and terrorists [...] There are no internal social tensions or generative internal conflicts. Instead the enemy is always externalised and objectified. Populism's fundamental fantasy is that of a threatening intruder, or more usually a group of intruders, who have corrupted the system (Ibid, p.8-10).

Cette approche se légitime par le développement d'un discours véhiculant des valeurs de « collaboration » et par l'adoption d'un jargon vague ciblant des objectifs de type managérial pour le développement de la ville, tout en stigmatisant ceux qui s'y opposent. Bref, toutes remises en cause du mode de fonctionnement de gestion, de même que des questions touchant à la hiérarchie sociale, sont évacuées :

Urban populism is not about changing the elites, but calling on the elites to undertake action. A non-populist politics is exactly about obliterating the elite, imagining the impossible. Furthermore, no proper names are assigned to a post-political populist politics (Badiou 2005b). Post-political populism is associated with a politics of not naming in the sense of giving a definite or proper name to its domain or field of action. Only vague concepts like the creative city, the competitive city, the inclusive city, the global city, the sustainable city replace the proper names of politics. These proper names, according to (Rancière 1995), are what constitutes a genuine democracy, that is a space where the unnamed, the uncounted, and, consequently, un-symbolised claim name and (ac)count (Ibid, p. 10).

Dans cette perspective, selon certains chercheurs, les megaévénements mondiaux tels que la Coupe du monde de foot ou les Olympiques servent de levier à des transformations urbaines qui visent à améliorer la compétitivité des villes sur l'échiquier mondial : « Mega-projects and place marketing have been introduced as major leverages for generating future growth and for waging a competitive struggle to attract investment capital » (Swyngedouw, Moulaert et Rodriguez, 2001, p. 75). Dès lors, des transformations de gestion des appareils municipaux sont mises en œuvre afin de

concrétiser ce caractère compétitif de la ville-marché. Le sociologue et économiste brésilien Carlos Vainer (2000) soutient que dans le contexte de l'émergence de la ville-marché fonctionnant dans une logique entrepreneuriale et mercantile, les groupes économiques nationaux et internationaux s'approprient les instruments du pouvoir public. L'objectif visé est d'adapter les lois et règles municipales aux besoins de reproduction du capital pour améliorer sa position de force des villes en compétition sur l'échiquier mondial. Dans le cas de la venue de la Coupe du monde de 2014 au Brésil et des jeux Olympiques de Rio de Janeiro de 2016, de nombreux investissements et travaux de réaménagement urbains sont prévus. Sans entrer dans les détails, car nous y reviendrons plus loin, le professeur Vainer et d'autres analysent les transformations aux lois et règles brésiliennes. Ils qualifient la ville de Rio de Janeiro comme « ville d'exception », faisant un parallèle avec l'État d'exception, où les règles et les lois fondamentales ne sont pas respectées au nom de l'urgence de la situation (Oliveira, 2012). Bref, résumons le modèle néolibéral par le schéma suivant :

1. **L'État**: Diminution de l'interventionnisme étatique au profit d'une économie libéralisée. L'État minimal se limite à la protection des libertés individuelles, dans une conception libérale de la démocratie représentative et vise à garantir le laissez-faire économique. L'État national est fragmenté et a délaissé une part de ses pouvoirs au profit du marché mondialisé, tandis que d'autres ont été délégués à des instances supranationales, comme l'Union européenne et l'ALENA. L'État devient essentiellement comme agent qui facilite la concertation des acteurs dans une perspective de la gouvernance, notamment au sein des villes.
2. **Le marché** : Grâce à la diminution de l'interventionnisme de l'État, le marché fonctionne selon une logique de libre concurrence où les *Transnational Corporations* (TNC) et les grandes firmes ont la possibilité de prendre davantage d'expansion et de concentrer leurs activités où la rentabilité économique leur est la plus favorable. Leurs activités de gestion sont ainsi centralisées au sein des *global cities*, villes qui concentrent une grande part des flux financiers et abritent

les sièges sociaux des grandes entreprises, des services financiers, les firmes d'expert, etc.

3. **La société civile** : La diminution de l'intervention de l'État a favorisé le développement de la ville-marché. Le pouvoir de la société civile est davantage réduit dans le modèle de gestion de la gouvernance qui regroupe de nombreux acteurs et qui visent essentiellement la croissance économique. Le conflit social y est alors stigmatisé. Or, plusieurs organisations, comme celles qui luttent pour le droit au logement ou l'introduction de mécanismes participatifs revendiquent le droit à la ville afin de contrecarrer les contradictions qu'entraîne le développement de la conception de la ville-marché.



2.5. De la démocratie représentative à la démocratie participative et délibérative

Parallèlement à la mondialisation et à la transformation de l'État-nation, le modèle de la démocratie libérale a connu une expansion fulgurante dans le monde au cours des années 1970, 1980 et 1990 (Berstein, 1998). Dans la partie sud de l'Europe, les régimes autoritaires de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal renouèrent avec la démocratie dans les années 1970, tandis que les dictatures populistes de l'Amérique latine emboîtèrent le pas (Argentine, Brésil, Pérou, Chili) dans les années 1980-1990. En Asie, des pays comme la Corée du Sud, Taiwan et les Philippines profitèrent de l'industrialisation et du développement pour implanter des démocraties limitées. Enfin, la chute du rideau de fer amena les pays de l'Europe de l'Est à se convertir à la démocratie et au marché véhiculés par l'idéal américain.

Pourtant, ce succès apparent cache un côté plus sombre. Encore aujourd'hui, de nombreux pays africains peinent à implanter de véritables régimes démocratiques. En Asie, au Proche-Orient et au Moyen-Orient, la démocratie libérale n'a guère progressé, et l'embourbement des troupes états-uniennes en Afghanistan et le cafouillage des dernières élections, sans compter le peu de progrès social qu'a connu ce pays depuis l'invasion, constitue un désaveu à l'entreprise « d'exportation de la démocratie libérale ». Également, en Amérique latine, malgré des progrès notables au cours des dernières années, l'écart de la richesse entre les classes sociales reste parmi les plus grands de la planète. Encore au début des années 2000, l'Argentine a sombré dans une crise économique sans précédent, dû au pillage et à la mauvaise gestion des élites politiques. Et soulignons que la tentation caudillisme ne s'est pas complètement estompée dans des pays comme le Venezuela sous le régime de Chavez. Enfin, même dans les pays occidentaux, où la démocratie libérale est née, la concentration des pouvoirs dans les mains de l'exécutif, principalement dans celle du premier ministre et

de sa garde rapprochée dans le cas des régimes parlementaires, mine la crédibilité de la démocratie représentative fondée sur la députation :

Comme l'illustre la pratique du pouvoir de Margaret Thatcher, le premier ministre est de moins en moins un primus inter pares, s'appuyant sur la collégialité du Cabinet, mais un chef qui décide unilatéralement du remplacement de ses ministres et se réserve les décisions les plus importantes (Berstein, p. 904).

Dans ce contexte, les demandes de citoyens et d'organisations pour implanter des mécanismes participatifs, notamment au sein des villes, visent principalement à redonner un meilleur contrôle sur l'organisation de l'espace urbain et l'accès aux ressources publiques en transformant les institutions démocratiques jugées par plusieurs comme étant inadéquates pour contrer l'accroissement des inégalités (Swyngedouw, Moulaert et Rodriguez, 2002; De Sousa Santos, 2007; Sintomer, 2007). Contestant l'approche de la gouvernance, qui s'apparente plutôt à un vernis démocratique dans le but de légitimer le projet néolibéral, plusieurs citoyens souhaitent donc l'introduction de mécanismes participatifs. :

En réintroduisant une participation citoyenne, et donc en faisant émerger de nouvelles questions, existait donc l'idée de redistribuer les cartes. C'est ici que se perçoit toute la dimension de la réflexion menée par Henri Lefebvre. Prenant la ville comme un vecteur pour traiter de la société dans son ensemble, il imagine le droit à la participation devoir s'appliquer dans la fabrique des espaces, tout comme dans la vie citadine, et donc plus largement dans la sphère politique (Pereira et Perrin, 2011, p.19-20).

Nous analyserons donc quelques théories qui visent à transformer l'approche libérale et renforcer la souveraineté populaire.

2.5.1 Critique de la démocratie libérale

C.B. Macpherson présente une critique de la démocratie libérale dans son ouvrage *Principes et limites de la démocratie libérale*, publié en 1985. De prime abord, son analyse peut paraître de nature marxiste, puisqu'elle met de l'avant le concept de classes sociales. Cependant, dans ses conclusions, il optera pour une réforme de nos institutions démocratiques plutôt que pour une révolution prolétarienne :

Je soutiens pour ma part, que les difficultés les plus graves et les moins étudiées, dans le présent et sans doute pour l'avenir, de la démocratie libérale proviennent de ce que ce modèle de système a été expressément conçu pour coiffer d'un gouvernement démocratique une société divisée en classe (Macpherson, 1985, p. 11).

Le politologue soutient que la démocratie libérale qui s'est imposée au XIX^e siècle est en rupture avec l'ancienne conception démocratique et même celle des réformateurs grecs et de Rousseau qui préconisaient l'établissement d'une relative égalité économique afin d'assurer la qualité de la démocratie. Au contraire, chez les penseurs du XIX^e siècle comme Jeremy Bentham et James Mill, père de John Start Mill, la démocratie doit se soumettre aux impératifs de la pensée capitaliste, et cela au détriment de l'égalité :

La démocratie libérale, au contraire, accepte les divisions de classes et en fait même son fondement. Les premiers théoriciens de cette tendance sont arrivés à cette position par une série de raisonnements qui avaient pour point de départ l'acceptation de la société de marché capitaliste et des lois de l'économie politique classique. Ils en dégagèrent certaines conceptions de l'homme (consommateur de plus en plus avide) et de la société (ensemble d'individus aux intérêts conflictuels) (Ibid, p.30).

Ce type de démocratie constitue le premier de trois modèles libéraux identifiés par Macpherson. Il s'agit de la démocratie de protection, de la démocratie d'épanouissement et de la démocratie d'équilibre qui se sont succédé historiquement. Cependant, il est à noter que la démocratie de protection et celle d'équilibre proviennent des mêmes racines, soit la démocratie libérale classique, tandis que la démocratie d'épanouissement fait plutôt partie de la famille du républicanisme.

Pour décrire la démocratie de protection, C.B. Macpherson se réfère à Jeremy Bentham qui considérait que la jouissance des biens matériels, à l'instar d'Hobbes et Locke constituait l'ultime source du bonheur individuel, allant même jusqu'à justifier la présence de divisions socioéconomiques :

De même, Bentham postule, rappelons-le, que la recherche d'un maximum de plaisir se réduit à celle d'un maximum de biens matériels ou de pouvoir sur les autres. Ensuite, il confère une valeur universelle à certaines hypothèses qu'il tire de la société capitaliste : que la grande majorité des hommes ne s'élèvera jamais au-dessus du simple niveau de subsistance; que pour eux la peur de la famine constitue,

plutôt que l'espoir du gain, le véritable mobile du travail; que cependant, l'attrait du gain est un stimulant suffisant pour obtenir un maximum de productivité, à condition que la propriété bénéficie d'une protection absolue. Enfin, la sécurité de la propriété est érigée en principe suprême qui l'emporte sans réserve sur le principe d'égalité (Ibid, p. 42).

Étant une conception ultra-matérialiste, la démocratie de protection ne s'attarde pas à la redistribution des richesses, contrairement aux Grecs, à la pensée de Rousseau et au keynésianisme.

Le second modèle identifié par Macpherson, la démocratie d'épanouissement, se rapproche sensiblement du républicanisme. Macpherson se réfère principalement au fils de James Mill, John Stuart Mill, qui considérait que la démocratie ne se limitait pas à la protection de la propriété privée, mais devait avant tout permettre aux individus de progresser sur le plan intellectuel et civique. Elle devait contribuer à former leurs opinions et les amener à être actifs politiquement, du moins en les conduisant à exercer leur droit de vote. Le suffrage universel devenait ainsi le fer de lance de cet idéal. Mais Macpherson considère cet optimisme quelque peu démesuré :

Elle [la démocratie de développement] devait faire progresser chez eux l'intelligence, la vertu, l'activité et l'efficacité. C'était attendre beaucoup d'un système politique représentatif dans lequel les activités de la plupart des citoyens se limitaient à voter à quelques années d'intervalle pour désigner un député, un peu plus souvent pour le choix des notables régionaux et dans certains cas à occuper quelques postes électifs à l'échelon local (Ibid, p.67).

Macpherson critique donc cette conception de la démocratie d'épanouissement et du républicanisme. Les idéaux de liberté, d'égalité, de fraternité et d'éducation citoyenne étaient bien nobles, mais les greffer à un système de démocratie représentative ne pouvait que les affaiblir. Seule une participation directe peut conduire à la construction de la communauté politique. Car, malgré la mise en place du suffrage universel et des partis politiques, la domination de l'élite s'est maintenue:

Il ne semble pas exagéré de dire que la principale fonction qu'ait remplie le système des partis dans les démocraties occidentales depuis l'adoption du suffrage démocratique a été d'émousser les conflits de classes probables ou possibles, en d'autres termes d'adoucir l'opposition entre des intérêts de classes de façon à

protéger le régime de propriété ainsi que le système de toute attaque vraiment dangereuse. Ce fait est sans doute moins évident en Amérique du Nord qu'en Europe où les rapports entre les partis et les classes sont en règle générale plus manifestes. De même, il est moins facilement perceptible à notre époque que les temps passés, à cause même de l'efficacité avec laquelle le système de partis a réussi à estomper les questions de classes qui au XIX^e siècle attiraient beaucoup plus l'attention (Ibid, p. 84-85).

En ce sens, le système de représentation politique incarné par les partis est un frein à la démocratie d'épanouissement. Se référant à John Dewey, C.B. Macpherson explique que le système politique actuel nuit à la mobilisation citoyenne qui pourrait employer la sphère publique pour faire valoir ses intérêts. Cette critique des partis politiques est à nuancer toutefois. Au XIX^e et XX^e siècle, des partis politiques de masse, notamment les partis socialistes, communistes, sociodémocrates et nationalistes, avaient un pouvoir mobilisateur imposant. Le politologue Yves Sintomer explique que les partis politiques avaient des organisations satellites (syndicats, associations, mouvements, etc.) bien implantées qui favorisaient la mobilisation. Toutefois, ces types d'organisations se sont fragmentés avec la diversification de la société, la mondialisation, la montée du néolibéralisme et la chute du communisme :

Cette force leur fait défaut aujourd'hui, et si le rôle de leurs adhérents dans les associations et les syndicats n'est pas à négliger, de plus en plus rares sont ceux qui acceptent de jouer la courroie de transmission. L'espace des mouvements sociaux et celui de la politique institutionnelle sont beaucoup moins superposés qu'autrefois (Sintomer, 2007, p. 28).

C'est cet accès limité que critique C.B Macpherson dans son troisième modèle, la démocratie d'équilibre. Celle-ci n'a pour but que de contraindre la tyrannie, protéger la propriété privée et favoriser la consommation, à l'instar du modèle hobbesien de l'État et de la démocratie de protection. À la différence de cette dernière, la démocratie d'équilibre reconnaît la pluralité des intérêts dans les sociétés. La démocratie représentative sert dans cette perspective à atténuer les contradictions de la pluralité des intérêts en offrant des produits politiques adaptés à cette réalité. Ce troisième modèle est fondé essentiellement sur la pensée de l'économiste autrichien, Joseph Schumpeter, tel que nous l'avons brièvement décrit, qui considérait que le peuple peut

choisir ses députés afin qu'ils représentent la pluralité des intérêts. Cependant, son rôle se limite à l'élection car, selon le penseur autrichien, l'individu moyen n'a pas la capacité d'agir rationnellement. Ne disposant ni des capacités, ni du temps nécessaire qu'exige la participation politique, les individus sont relégués à exercer un rôle de citoyen passif soumis aux partis politiques et à l'économie de marché :

C'est précisément parce que les êtres humains sont dans l'ensemble des calculateurs cherchant à tirer de leurs efforts le maximum d'avantages que la plupart d'entre eux peuvent fort bien décider de ne pas consacrer trop de temps ni d'énergie à la participation politique, ce qui empêche la réalisation du deuxième modèle de la démocratie libérale. Ces deux raisonnements qui font considérer le troisième modèle de démocratie comme le plus réaliste, plus viable et en conséquence « meilleur » que tout autre modèle antérieur, reposant en fin de compte sur le postulat invérifiable selon lequel les capacités politiques de la moyenne des gens, dans une société moderne où règne le système de marché, constituent une donnée fixe ou, en tout cas, peu susceptible de changer à l'époque actuelle (Ibid, p.110).

Macpherson conclut que ce modèle s'accommode de l'inégalité sociale puisque la compétition individuelle et le capitalisme effréné s'opposent aux principes égalitaires démocratiques : « Un système d'élites concurrentielles et un faible niveau de participation des citoyens sont indispensables dans une société fondée sur l'inégalité et dont ses membres se considèrent comme des consommateurs de plus en plus avides » (Ibid, p. 118).

Cette analyse critique du modèle représentatif est reprise par de nombreux auteurs qui défendent la mise en place de mécanismes participatifs. Le sociologue portugais, Boaventura De Sousa Santos, bien connu par son appui au mouvement altermondialiste, soutient pour sa part que la démocratie représentative a fait l'objet d'une trop grande valorisation, excluant par le fait même d'autres alternatives, tel que la démocratie participative qui sont aujourd'hui en émergence dans les pays du sud :

The hegemonic form of democracy (the elitist representative) proposes to extend to the rest of the world the model of liberal representative democracy that prevails in the societies of the northern hemisphere, ignoring the experiments and discussions coming from countries of the southern hemisphere in the debate on democracy (De Sousa Santos, 2007, p. xxvii).

De Sousa Santos considère que la démocratie libérale est entrée au cours des dernières années en crise. L'équilibre qui s'était établi entre la démocratie et le capitalisme, canalisé par l'État-providence, s'est effrité, la soumettant aux exigences du marché : « The tension between democracy and capitalism has thereby disappeared and democracy has in fact become a conditionality of neoliberal globalization » (*Ibid*, p. lxxv).

Benjamin Barber adopte une approche analytique similaire à celle de Sousa Santos et Macpherson. En effet, il critique également la démocratie libérale, plus spécifiquement son système représentatif, dans le livre *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age* (2003). Il soutient que depuis la chute du régime communiste, la démocratie libérale, en tant que forme dominante de communauté politique, a éliminé l'établissement d'autres modèles alternatifs.

Barber distingue deux grandes formes démocratiques soit la « thin democracy » et la « strong democracy ». La « thin democracy » se divise en deux variantes, soit la démocratie représentative et la démocratie unitaire. Cette division est similaire à celle que nous avons présentée dans le chapitre précédent – la démocratie libérale et le républicanisme – et celle de Macpherson – démocratie de protection / démocratie d'équilibre et la démocratie d'épanouissement.

Barber s'oppose notamment aux justificatifs qui fondent la politique « minimaliste » élaborée par le théoricien John Rawls dans les années 1970, qui soutenait que pour créer une communauté politique fondée sur la justice, les individus vivant dans une société pluraliste composée de divers intérêts particuliers, ne peuvent s'entendre que sur des principes minimaux de justice (liberté, égalité devant la loi, égalité des chances). Barber considère que, de la même manière que Macpherson dénonçait le caractère consumériste du citoyen moderne qui l'aliénait de l'activité civique, la démocratie libérale s'apparente à l'idéal du « small man », du consommateur, du citoyen passif, incapable de s'élever pour transformer sa communauté politique. La démocratie libérale

est fondée sur un principe erroné qui soutient que l'homme n'est qu'un être de nature égoïste soumis à ses passions matérialistes et est incapable de créer une communauté politique fondée sur des vertus civiques. C'est pourquoi, de la même manière que l'État hobbesien, la démocratie libérale équivaut quasiment à une police d'assurance chargée de protéger les droits minimaux, décrit dans ses termes comme « a multilateral bargaining association, a buyer-seller cooperative, or a life insurance society » (Barber, 2003, p.231). Dans cette perspective libérale, le sens de la communauté politique reste purement instrumental et vise uniquement à protéger les intérêts privés. La participation populaire est dans cette optique évacuée de la conception libérale :

It is not surprising that liberals, who regard political community as an instrumental rather an intrinsic good, should hold the idea of participation in disdain. The aim is not to share in power or to be part of a community but to contain power and community and to judge them by how they affect freedom and private interest. Indeed, as Carole Pateman has noticed, not only has participation a minimal role, but a prominent feature of recent theories of democracy is the emphasis placed on the dangers inherent in wide popular participation in politics (Ibid, p.7).

Ainsi, dans la même optique que C.B. Macpherson qui considérait que la démocratie représentative et les partis politiques freinèrent le développement des vertus civiques et la transformation de la société capitaliste, Barber soutient que la délégation du pouvoir souverain soutire le droit des citoyens à l'autogouvernement, un peu comme Rousseau le défendait d'ailleurs :

The representative principle steals from individuals the ultimate responsibility for their values, beliefs, and actions. And it is far less hospitable to such primary Western values as freedom, equality, and social justice than weak democrats might wish. Representation is incompatible with freedom because it delegates and thus alienates political will at the cost of genuine self-government and autonomy. As Rousseau warned, the instant a people allows itself to be represented it loses its freedom (Ibid, p. 145).

Mentionnons enfin que le second modèle de la démocratie libérale, le modèle unitaire, qui équivaut à la démocratie d'épanouissement chez C.B. Macpherson, ou encore au républicanisme jacobin comme nous l'avons présenté, a l'avantage de valoriser des vertus civiques et la recherche du bien commun. Toutefois, le centralisme du pouvoir

mine la participation citoyenne et la construction du bien commun par la délibération dans une société composée d'une pluralité d'intérêts.

Bref, de nombreux théoriciens ont critiqué le modèle de la démocratie libérale tel qu'il a été décrit au cours des dernières pages. La plupart d'entre eux voit en la démocratie locale l'échelle idéale pour encourager la participation citoyenne puisque la proximité faciliterait la construction d'une conception du bien commun. À ce titre, le politologue Robert Dahl présente les avantages et désavantages des petits États par rapport aux grands dans l'ouvrage *Size and democracy* (1973).

2.5.2 L'échelle

Rousseau et Montesquieu furent les premiers philosophes à étudier l'adéquation entre l'échelle et le régime politique. Pour eux, seuls les États de petite taille pouvaient accueillir la démocratie directe car idéalement les citoyens doivent se côtoyer pour la mettre en pratique. Et aujourd'hui, les militants en faveur du droit à la ville défendent une conception participative des institutions publiques municipales.

À l'instar de Montesquieu et Rousseau, Robert Dahl s'est demandé quelle échelle idéale doit avoir un État afin de faciliter la participation citoyenne. Pour le politologue américain, alors que les philosophes des Lumières préconisaient uniquement la participation directe des citoyens comme forme envisageable de la démocratie, les théoriciens de la fin du XVIII^e siècle et début XIX^e ont rejeté ce modèle au profit des grands États aux systèmes politiques représentatifs. Que ce soit les Jacobins qui ont tenté d'adapter le concept de la volonté générale de Rousseau à la grande nation, ou les théoriciens qui élaborèrent la constitution américaine, grandement influencée par la théorie de la séparation des pouvoirs de Montesquieu, seule la démocratie représentative fut implantée.

Pourtant, Dahl souligne que lors de l'élaboration de la constitution américaine, des débats ont eu lieu à ce sujet et certains ont défendu l'idée d'instaurer des processus de démocratie directe. Par contre, cette option fut rejetée car certains craignaient que l'adéquation entre la taille que prendrait la république dans les décennies à venir serait inadaptée à l'application de la démocratie directe. Aussi, Madison argumenta que la démocratie directe risquait de favoriser une majorité plébéienne qui pourrait bafouer les droits de la minorité éduquée, ce qui rappelle la conception élitiste de Bentham, John Stuart Mill et de Schumpeter.

Dahl expose une liste exhaustive des avantages et désavantages des petits États par rapport aux grands. Par exemple, il est généralement prétendu que les petites démocraties permettent d'étendre la participation politique à un plus grand nombre de citoyens que les grandes démocraties. Toutefois, les grandes démocraties accordent de larges opportunités de participation avec le suffrage universel. Également, les petites démocraties sont davantage sensibles aux valeurs et objectifs des citoyens. Par contre, il est souligné que les grandes démocraties ont une conception plus hétérogène de la communauté que les petites démocraties. Dahl souligne aussi qu'il est généralement entendu que les petites démocraties permettent aux citoyens de mieux percevoir la relation entre son intérêt personnel et le bien commun. Toutefois, il est aussi perçu que les grandes démocraties permettent de considérer davantage de points de vue différents.

Quoi qu'il en soit, c'est généralement l'application du principe de la souveraineté populaire par rapport à la taille de l'État qui constitue le fondement de ces comparaisons. Chez Pierre Rosanvallon (2006), l'application du principe de la souveraineté du peuple au sein des institutions représentatives est problématique. Comment le peuple peut-il être représenté dans l'assemblée ? Il y a un écart entre le principe politique et la réalité sociologique selon l'auteur de *La contre-démocratie*. Le problème de représentativité s'explique en partie par la grandeur territoriale des États

et du nombre élevé d'habitants. Afin de contrôler son territoire, les États ont développé des machines bureaucratiques modernes. Cependant, malgré les bienfaits qu'elles peuvent apporter (État-providence et sécurité sociale), elles exercent une autorité impersonnelle et rationnelle (Gauchet, 2007) qui contribue à alimenter le sentiment de distanciation entre les citoyens et les institutions publiques.

La décentralisation de pouvoirs vers l'échelle locale est alors perçue comme un remède permettant de retisser le lien entre les citoyens et les institutions, considérant qu'il fut affaibli par les transformations qui ont affecté le modèle de l'État-nation. Blondiaux relève d'ailleurs que généralement, dans la littérature politique et les initiatives de transformation institutionnelle citoyenne, la démocratie participative va de pair avec l'échelle locale :

L'idée selon laquelle les décisions doivent être prises au plus près de ceux qu'elles touchent et s'ajuster à leurs demandes et besoins immédiats est reconnue désormais comme une catégorie générale de l'entendement politique [...] Dans la pratique, la participation s'épanouit le plus souvent à l'échelle microlocale, à travers la généralisation des conseils de quartier, notamment dans les villes (Blondiaux, 2008, p.66).

Tout le pan de la littérature qui se penche sur le concept du *droit à la ville* (Sassen, 2012; Harvey, 2012; Purcell, 2003; Isin, 2000), défend l'idée que les transformations et les conséquences liées à la globalisation s'opèrent dans les villes et amènent des citoyens et organismes, que l'on appelle parfois mouvements urbains, à revendiquer davantage de pouvoir à l'échelle locale :

Cela conduit les acteurs locaux à demander de revoir à la fois le partage des pouvoirs entre les paliers gouvernementaux et le fonctionnement – si ce n'est les fondements – des mécanismes de régulation, ce qui accorde une marge de manœuvre et des pouvoirs accrus aux instances locales (Hamel, dans Jouve et Booth, p. 52).

Dahl apporte certaines précisions instructives pour tenter de dépasser ce débat entre les systèmes représentatifs et participatif. Il présente deux critères qui sont inhérents à tout régime démocratique, soit l'efficacité citoyenne et la capacité du système. L'efficacité citoyenne doit permettre aux citoyens d'avoir un contrôle sur les décisions

politiques tout en créant des citoyens responsables et compétents. La capacité du système est la disposition de l'État à répondre aux préférences collectives des citoyens. Pour Dahl, les États de petite taille répondent à ces critères puisque, dans le cas de l'efficacité citoyenne, la population participe directement à l'élaboration des politiques. Elle en a donc un plein contrôle et a du même coup la capacité de répondre à ses préférences collectives. Les grands États, comme l'État-nation, répondent aussi à ces critères selon Dahl. Toutefois, la délégation affaiblit l'autonomie et le contrôle citoyen, comme le soutenait aussi Rousseau.

Dahl tente finalement de tirer les bénéfices des deux modèles en proposant que davantage de petites unités soient mises en place au sein des grands États, à l'instar de Rousseau qui suggérerait une structure confédérative composée de petites unités permettant la participation citoyenne pour des États de la taille de la Pologne par exemple. Nombreux théoriciens mettront donc aux défis les obstacles de l'échelle en proposant des modèles participatifs.

Il est à noter que Purcell (2006) met en garde en garde les intellectuels et militants contre le « piège de la survalorisation du local ». Le préjugé favorable envers l'échelle locale qui serait intrinsèquement plus démocratique que les autres formes est à atténuer : « The local trap in the urban literature is founded on the assumption that devolution of authority will produce greater democracy [...]The local trap equates the local with 'the good'; it is preferred presumptively over non-local scales » (Purcell, 2006, p. 24-25). Purcell soutient que la résistance démocratique au néolibéralisme doit s'effectuer à diverses échelles dont les campagnes qui sont souvent oubliées, mais qui affectent nos modes de vie, surtout sur les questions relatives à l'alimentation et aux ressources naturelles. Blondiaux (2008) note aussi que la proximité peut constituer un « piège ». Trop souvent elle est restreinte par des pouvoirs locaux qui se limitent à statuer sur des enjeux marginaux comme des bords de trottoirs, ou des usages des lieux publics. De plus les autres échelles, notamment la métropolitaine où d'importantes

décisions se prennent, reposent essentiellement sur la concertation entre élus où le citoyen a très peu d'emprise.

En ce sens, ces auteurs la capacité réelle des instances participatives à transformer l'appareil étatique et la société. Ces observations serviront notamment à vérifier la faculté du budget participatif de Porto Alegre à servir les intérêts de la population, principalement des classes défavorisées, dans le contexte des villes brésiliennes traversées par des problématiques de ségrégation sociospatiale.

2.5.3 Qu'est-ce que la démocratie participative et délibérative?

Comme nous venons de le voir, c'est à partir d'une double critique que s'opèrent les demandes de développement de mécanismes participatifs. D'un côté, elles visent à redonner un espace de pouvoir aux citoyens dans le contexte d'affaiblissement de l'État-nation et de la globalisation néolibérale, et de l'autre, à redonner un sens à la souveraineté populaire, qui au sein de la démocratie libérale joue un rôle effacé au profit d'une conception économique de la société, comme nous l'avons vu avec les analyses de Barber, de Macpherson et d'autres.

Nous analyserons donc la deuxième branche du républicanisme, soit celle de la démocratie participative et délibérative qui se fonde essentiellement sur les mêmes principes que sa sœur jacobine ou unitaire, comme la souveraineté populaire, le bien commun, la construction de l'identité, l'éducation civique, la redistribution des richesses, etc. Nous présenterons distinctement les deux catégories participatives / délibératives. Mais au final, elles sont complémentaires.

2.5.4 La démocratie participative

On attribue à la démocratie participative de nombreuses vertus. À ce titre, Laurence Bherer en présente quelques-unes : « Améliorer la connaissance des citoyens à propos des institutions politiques et des enjeux sociétaux, augmenter l'influence directe des citoyens, permettre l'émergence d'un dialogue public raisonné, relancer un débat sous un nouveau jour, etc. » (Bherer, 2005, p.83). Quelques-uns de ces concepts seront étudiés afin de bien cerner les différentes composantes d'une communauté politique participative.

2.5.4.1 La souveraineté populaire

Tel que présenté, pour Rousseau la souveraineté est inaliénable et doit s'exprimer par la volonté générale. Chez les républicains jacobins, la république, représentée par le peuple, est unitaire et indivisible. Toutefois, son caractère centraliste, autoritaire et bureaucratique rend ce concept abstrait. Les théoriciens de la démocratie participative tentent depuis quelques années de réactualiser le pouvoir souverain populaire par des innovations en matière de participation politique. Parmi les auteurs classiques qui inspirèrent les théoriciens contemporains sur la démocratie participative, en plus de Rousseau, plusieurs se référèrent à l'œuvre de Tocqueville (1805-1859). Dans son étude sur les institutions démocratiques des États-Unis du XIX^e siècle, Tocqueville analyse le régime des communes (townships). Selon l'auteur de la *Démocratie en Amérique* (2002), les communes de la Nouvelle-Angleterre constituaient l'institution politique idéale pour garantir la liberté du peuple. L'atteinte de cet idéal s'articule par le pouvoir populaire :

Dans la commune comme partout ailleurs, le peuple est la source des pouvoirs sociaux, mais nulle part il n'exerce sa puissance plus immédiatement. Le peuple, en Amérique, est un maître auquel il a fallu complaire jusqu'aux dernières limites du possible (Tocqueville, 2002, p.57).

La philosophe Hannah Arendt s'inscrit dans ce même courant de pensée. Dans sa théorie de l'espace public, elle s'inspire essentiellement de la *polis* grec pour s'opposer à

la conception abstraite et autoritaire de la volonté générale rousseauiste et jacobine : « La fameuse souveraineté des corps politiques a toujours été une illusion qui, en outre, ne peut être maintenue que par les instruments de la violence, c'est-à-dire par des moyens essentiellement non politiques » (Arendt, 1972, p. 212). S'opposant à cette conception de la volonté générale, source des dérives totalitaires et du libéralisme qui atomise la communauté politique en une multitude d'individus, Arendt considère que la souveraineté doit se réarticuler au sein de la participation populaire pour préserver les libertés : « À la politique libérale dont la fin se trouve à l'extérieur du politique (dans l'économie et la vie privée), Arendt oppose le modèle de la *polis* grecque où la fin du politique se trouve lui-même, dans l'exercice de la liberté politique » (Piotte, 1997, p.610).

Cette réarticulation de la souveraineté populaire par la participation au sein d'un espace public plébéen se retrouve dans la pensée de Barber, tel que nous l'avons déjà décrit. Rousseauiste, Barber s'oppose à l'aliénation de la souveraineté individuelle à des instances représentatives et propose sa théorie de la démocratie forte :

Strong democratic political processes aim to strengthen the role of citizen – to reestablish its sovereignty over other roles – and thereby to provide a political means by which the multiple identities of the individual in the private marketplace can be ordered and made consistent with political judgment (Barber, 2003, p.208).

Ainsi, la réarticulation de la souveraineté populaire consiste à l'implication directe des citoyens dans la prise de décisions publiques. Cette conception est dans cette perspective aux antipodes de celle de Shumpeter qui limite le rôle du citoyen à l'élection des gouvernements. D'ailleurs, les chercheurs Archung Fung et Erik Olin Wright présentent une théorie sur la participation populaire dans l'ouvrage *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (2003). Fung et Wright se basent sur quatre cas empiriques, dont le budget participatif de Porto Alegre, pour démontrer que des citoyens ordinaires peuvent affirmer la souveraineté populaire au sein d'espaces publics et prendre ainsi part à des décisions publiques

importantes en mettant en place des actions pratiques. Ils nomment ce processus *Empowered Participatory Governance* (EPG) :

Though these four reforms differ dramatically in the details of their design, issue areas. And scope, they all aspire to deepen the ways in which ordinary people can effectively participate in and influence policies which directly affect their lives. From their common features, we call this Empowered Participatory Governance (EPG). They are participatory because they rely upon the commitment and capacities of ordinary people to make sensible decisions through reasoned deliberation and empowered because they attempt to tie action to discussion (Fung et Wright, 2003, p. 5).

Chez Macpherson, la volonté populaire doit s'exprimer à travers plusieurs sphères de la société, notamment au sein des entreprises, en plus des institutions classiques. Le politologue propose la mise en place d'une démocratie pyramidale qui réunirait la démocratie directe à la démocratie représentative :

Le modèle le plus simple de la démocratie de participation authentique consisterait en un système pyramidal où l'on trouverait la démocratie directe à la base et la démocratie de délégation à tous les niveaux supérieurs. Ainsi, on commencerait par pratiquer la démocratie directe à l'échelon du quartier ou de l'usine, où l'on procéderait à des discussions entre égaux et où les décisions seraient prises par la majorité ou par un consensus. On élirait à ce niveau des délégués qui constitueraient un conseil au palier supérieur, soit celui d'un district ou d'une municipalité. Les délégués devraient être responsables devant ceux qui les ont élus et tenir de ceux-ci des mandats assez précis pour que leurs décisions au niveau du conseil aient une véritable valeur démocratique. On procéderait ainsi de palier en palier, en prévoyant un conseil national pour les questions d'intérêt national, de même que des conseils locaux et régionaux pour les questions relevant de ces niveaux (Macpherson, 1985, p. 141).

2.5.4.2 Le néo-institutionnalisme

Cette conception de la démocratie directe inscrite au sein des institutions représentatives proposée par Macpherson, est aujourd'hui la forme la plus véhiculée. En effet, l'articulation de la souveraineté populaire dans les nouvelles initiatives participatives ne s'institue pas par l'élimination radicale des instances représentatives classiques. Les deux modèles s'imbriquent généralement l'un dans l'autre. Le modèle représentatif conserve donc une part importante du pouvoir politique. Les formes

institutionnelles que peuvent prendre les nouveaux pouvoirs populaires qui se greffent au système représentatif sont multiples : commissions, comités, les jurys, fonds de quartiers, conseils de quartiers, référendums, budgets participatifs, etc.

Cependant, la transformation sociale et civique qui est véhiculée par les partisans de cette conception politique exige des changements institutionnels au modèle libéral classique. C'est la thèse véhiculée par l'école néo-institutionnaliste, particulièrement la branche théorique du *institutional design*, qui se fonde « sur la force du droit et des institutions ». Elle considère que la transformation des institutions politiques et des règles du droit aura un impact sur les comportements des individus, le fonctionnement de la société, de ses hiérarchies voire même de son mode de fonctionnement économique :

Lorsqu'ils ont recours aux institutions pour comprendre les conditions de la consolidation de la démocratie, les néo-institutionnalistes, notamment historiques, s'appuient sur deux sortes d'explications: l'impact des nouveaux types d'arrangements institutionnels adoptés et l'héritage légué par l'ancien ordre institutionnel. Le premier type d'explications est basé sur l'idée de la force du droit et des institutions ; il repose sur la prémisse que les institutions prescrivent les comportements et les relations entre les acteurs, rendent possibles des conflits du fait de l'ordonnancement des rôles et prévoient des mécanismes de régulation. T. L. Karl et P. Schmitter considèrent dans ce sens que « les arrangements établis par les principaux acteurs politiques durant une période de transition entre deux régimes instaurent des règles, des rôles et des modèles de comportements qui peuvent (ou non) marquer une rupture importante avec le passé et qui, à leur tour, génèrent les institutions qui vont modeler les perspectives de consolidation du régime dans l'avenir » (Mamoudou, 2002, p.150).

Malgré que la plupart des auteurs de ce courant étudient davantage le cadre immédiat de la démocratie libérale – ex. régime parlementaire par rapport au régime présidentiel – leurs observations peuvent servir à clarifier l'approche participative dans la mesure où il est stipulé que l'introduction de mécanismes participatifs au sein des institutions classiques peut transformer les rapports sociaux et civiques. Qui plus est, le modèle de *Empowered participatory governance* présenté par Fung et Wright véhicule ce type de théorie : « EPG builds upon this insight by exploring whether the reorganization of formal state institutions can stimulate democratic engagement in civil society, and so

form a virtuous circle of reciprocal reinforcement » (Fung, Wright, 2003, p. 15). La théorie de la démocratie forte de Barber, s'inscrit aussi dans ce courant néo-institutionnaliste, en soutenant que des institutions participatives permettront aux citoyens de développer une conception du bien commun contrairement au modèle libéral classique. Quant à Rousseau, il peut être considéré comme un précurseur de cette mouvance, puisqu'il proposait la création du contrat social républicain dans le but de transformer les mœurs égoïstes et les hiérarchies sociales véhiculées par l'Ancien régime par la participation politique et l'éducation civique.

D'autres auteurs ont des approches plus pragmatiques, mais s'inscrivent également dans ce courant. Comme le soulignent Bacqué, Rey et Sintomer, dans l'ouvrage *Gestion de proximité et démocratie participative* (2005), l'implantation de divers mécanismes participatifs se fait aussi dans l'objectif « d'améliorer la réactivité des administrations face aux attentes, aux questions et aux doléances des usagers ». Dans la même optique, l'addition de dispositifs participatifs chez Fung et Wright avec leur théorie de la EPG vise à améliorer la reddition de compte :

These experiments shorten the feedback loop – the distance and time between decisions, action, effect, observation, and reconsideration – in public action and so create a nimble style of collective activity that can recognize and respond to erroneous or ineffective strategies (Fung et Wright, 2003, p. 25).

L'idée rousseauiste de l'indivisibilité de la volonté générale s'articule par l'implication directe du citoyen. Légiférant, il est lui-même l'auteur et le sujet de ses propres lois. Il reste ainsi totalement libre et ne se fait imposer aucune règle externe. La démocratie participative vise à renforcer ce lien entre l'auteur et le sujet de la loi et par le fait même de la transparence et l'*accountability*, car ainsi la distance entre le législateur et la population est réduite. En effet, la participation active permettrait en quelque sorte de renforcer les institutions représentatives classiques qui sont généralement perçues comme éloignées de la population ou impersonnelles. En participant directement à la définition d'orientations publiques, les citoyens ont la sensation que les lois et les

politiques adoptées reflètent davantage leur volonté et renforcent du même coup l'ensemble du processus : « La participation peut ainsi constituer une pression à la transparence et à l'efficacité » (Bacqué, Rey, Sintomer, 2005, p.41).

La démocratie participative ne se constitue donc pas par une transformation radicale des institutions représentatives libérales. Les deux modèles s'imbriquent l'un dans l'autre, fonctionnant de manière cogérée en regroupant des citoyens et des élus. Il restera à vérifier dans le cas de Porto Alegre si l'introduction de nouvelles institutions aura permis la transformation de la relation des citoyens avec l'État, une meilleure efficacité du système, et la transformation des comportements comme le soutiennent les thèses néo-institutionnalistes.

2.5.4.3 Les « interactionnistes »

L'approche conceptuelle néoinstitutionnaliste, particulièrement la théorie de l'EPG de Fung et Wright, évoque la relation entre l'État et la société civile comme condition essentielle permettant de développer un espace public participatif. Mais ces théories restent d'une certaine manière idéalistes, car elles analysent principalement des expériences ayant eu des succès notables.

D'autres auteurs ont adopté cette approche mais ont dans leurs analyses étudié davantage la question de l'interaction entre l'État et la société civile ou entre la démocratie représentative et la démocratie participative. Brian Wampler (2009) et Leonardo Avritzer (2009) ont employé la méthode comparative entre diverses expériences de BPau Brésil afin d'en dégager les conditions de succès. Car les exemples analysés sont parfois couronnés de succès, mais parfois aussi d'échecs. En comparant les résultats, les auteurs déterminent certaines des conditions nécessaires à une implantation participative réussie. Ce type d'analyse est donc essentiel afin de vérifier la construction d'une communauté politique participative.

À ce stade, nous n'effectuerons pas une analyse trop approfondie du BP, qui se fera essentiellement dans la troisième partie. Mais il est nécessaire d'aborder brièvement les travaux de ces deux auteurs, car ils ont identifié certaines des conditions de succès de la démocratie participative. Ces analyses sont donc essentielles à la nôtre, afin de déterminer les composantes principales d'une communauté politique participative.

Wampler analyse plusieurs expériences du BP dans les villes de Porto Alegre, Ipatinga, Blumeneau, Rio Claro, São Paulo, Santo André, Belo Horizonte et Recife. Par ses analyses il détermine donc les conditions nécessaires à un modèle participatif réussi : « The extent to which democracy will be deepened through PB depends primarily on the interactions between civil society and political society actors » (Wampler, 2009, p.257). Il mesure notamment les succès du BP par la force mobilisatrice, la transparence, la reddition de compte et la capacité d'implanter des mesures redistributives.

À Porto Alegre par exemple, dont le modèle est le plus réussi selon Wampler avec celui d'Ipatinga, la force mobilisatrice de la société civile, émanant de facteurs historiques, aura permis d'établir un rapport de force suffisant avec le gouvernement afin d'établir un modèle participatif efficace : « The cooperation and contestation exhibited by citizens during this period led by the Workers Party (PT) government to increase its commitment to the delegation of authority » (Ibid. p. 260).

À l'opposé, les expériences de Blumeneau et Rio Claro furent des échecs. Wampler explique ces échecs par un manque d'appui des autorités publiques et la quasi-absence d'organisations de la société civile bien établies : « It is the combination of these two factors – low mayoral support and lack of contentious politics – that most significantly affected PB's weak outcomes » (Ibid. p.172). Il conclut donc que le désir d'implanter un mécanisme participatif doit coïncider entre les acteurs de l'État et de la société civile : « PB is neither independent nor autonomous vis-à-vis the government, but instead

depends on the shared interests of politicians and civil society organisations activists » (p. 43).

Moins décevante, mais néanmoins avec des effets mitigés, l'expérience de São Paulo a connu aussi sa part de difficultés. Les organisations de la société civile ont été incapables de prendre des décisions qui auraient permis d'établir leurs propres orientations. Cet état de fait a résulté en une imposition de l'agenda du gouvernement auprès de la société civile qui a conduit vers une forme de cooptation :

Yet the types of policies debated each year shifted depending on the government's political and policy considerations rather than on the delegates' interests. Delegates needed to be able to correctly surmise the government's policy interests and then change their positions in order to more closely match the interests of the government [...] This, of course suggests that São Paulo's PB was becoming a vehicle for co-optation: the government set the agenda and civil society organisations leaders modified their own policy preferences to more closely match those of the government (Ibid. p. 199).

Bref, si l'interaction entre le gouvernement et la société civile n'est pas effective, les risques de dérapage sont probants.

Leonardo Avritzer a appliqué la même méthode analytique afin de dégager les conditions de succès ou d'échec pour les expériences de démocratie participative au Brésil, en l'occurrence celles de BP des villes de Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte et Salvador.

Porto Alegre, présentée comme expérience réussie, a eu un succès important selon Avritzer grâce à la force des organisations de la société civile pour des raisons historiques depuis les années 1950 dans un premier temps. Mais également, il souligne que sous les gouvernements pédistes successifs, malgré que ce parti politique était minoritaire au conseil municipal, l'opposition était très divisée, notamment en ce qui a trait aux questions participatives. De plus, au sein du PT même, il y avait une conviction profonde et une unité très forte sur la nécessité d'implanter et de maintenir le BP.

Sous le gouvernement à São Paulo au début des années 1990, ce même type de dynamique a permis l'émergence du BP. En plus de l'appui de la société civile, la forte unité des membres du PT a favorisé la mise en place du BP :

We can also make a typology of the willingness of the PT to carry out participatory politics based on three elements: party unit on participation; PT electoral hegemony; and the opposition's willingness to accept participatory policies. The initial basis for participatory politics at the local level is party identification with grassroots politics (p. 54).

Ainsi il compare les quatre villes à l'aide de quatre variables identifiées qui selon leurs orientations détermineront la qualité du processus participatif. Elles sont (1) la force des associations de la société civile, (2) les partis politiques et leur identification aux processus participatifs, (3) le design institutionnel implanté et (4) l'efficacité des nouvelles institutions. Bref, si d'un côté par ses analyses Avritzer conclut que Porto Alegre est le modèle le plus abouti, Salvador fut l'échec le plus notable.

Avritzer l'explique par la faiblesse historique du PT dans cette région du Brésil, le monopole d'un parti conservateur dominé par une famille puissante du Nord-Est du Brésil, les Magalães, et son opposition à l'implantation de processus participatifs, sous la gouvernement de Da Matta (1993-1996). La faiblesse de la société civile a également nui à la création d'un BP : « Civil society associations in the city are weak, and there has been no attempt to involve them in public policy » (p.79).

Avritzer explique aussi que malgré les succès initiaux à São Paulo, les organisations de la société civile étaient trop concentrées dans la partie est de la ville, fragilisant l'expansion du BP dans cette vaste mégapole. Il note également que les niveaux d'investissements du gouvernement via le BP étaient insuffisants. L'arrivée d'un parti conservateur a par la suite sonné le glas du BP. Ainsi, tout comme Wampler, Avritzer a identifié les conditions essentielles à la croissance et au maintien de processus participatifs :

My argument is that the expansion of participatory budgeting is mostly related to political society, but its success depends on the interaction between political society and civil society actors. Thus, under unfavorable political conditions, participatory budgeting is much less likely to be effective in increasing deliberation or the distribution of public goods (p. 85).

En ce sens, l'interaction entre le politique et la société civile est une condition essentielle à la viabilité des processus de démocratie participative, particulièrement dans le cas des BP. Cette variable sera centrale dans notre analyse de la construction de la communauté politique participative.

2.5.4.4 La construction du bien commun et de l'identité collective

Tel que vu, la construction d'une identité collective forte et du bien commun dans le républicanisme unitaire constituait l'une des pierres d'assise de ce modèle politique. Cependant, des théoriciens comme Barber ou Arendt critiquent son caractère abstrait et son centralisme étatique autoritaire. Quant au modèle libéral, il est considéré comme trop individualiste qui vise essentiellement à protéger la libre entreprise sans se soucier de la redistribution des richesses ni de la construction du bien commun.

Or, plusieurs partisans du modèle participatif soutiennent que l'implication citoyenne au sein de la sphère publique contribuerait au développement d'une identité commune et d'une conception du bien collectif. Notamment, pour Barber, c'est la participation citoyenne qui permet de transformer l'individu égoïste et matérialiste en un citoyen altruiste et soucieux du bien commun. Chez le politologue, la participation est un idéal, quasiment un mode de vie en société qui permet de dégager le bien commun. C'est de cette manière que pourrait se construire la communauté politique selon Barber :

Strong democracy in the participatory mode resolves conflict in the absence of an independent ground through a participatory process of ongoing, proximate self-legislation and the creation of a political community capable of transforming dependant private individuals into free citizens and partial and private interests into public goods. [...] In a strong democracy community, our third alternative, the individual members are transformed, through their participation in common seeing

and common work, into citizens. Citizens are autonomous persons whom participation endows with a capacity for common vision. A community of citizens owes the character of its existence to what its constituent members have in common and therefore cannot be treated as a mere aggregation of individuals. The strong democratic community is not (at least initially) an association of friends, because the civic tie is a product of conflict and inadequacy rather than consensus. But that community cannot remain as association of strangers because its activities transform men and their interests (Barber, 2003, p. 151 et 232).

En d'autres termes un parallèle important doit se faire entre la démocratie participative et le républicanisme. Tel que nous l'avons décrit, le républicanisme insiste sur la construction de l'identité collective par le nationalisme. Celle-ci contribue, selon ce modèle à la construction du bien commun entre les citoyens qui partagent cette même identité. Barber soutient que la démocratie participative permet de transformer des individus égoïstes en citoyens solidaires, soucieux du bien commun. Alors, une identité commune peut-elle émerger d'un processus participatif, à l'instar du républicanisme? Mais à la différence de ce dernier, l'identité construite d'un processus participatif viendrait plutôt de l'action politique et de la délibération, intrinsèque à ce modèle politique, plutôt que d'un ensemble de valeurs culturelles émanant du patriotisme ou d'institutions publiques communes. C'est pourquoi il était par ailleurs essentiel de présenter les diverses formes de communauté politique. Leurs structures s'apparentent les unes aux autres dans une certaine mesure, mais le développement de leurs caractéristiques émerge différemment.

Davantage plébéiens, les mécanismes participatifs permettraient à la souveraineté populaire de retrouver sa signification originelle, soit la prise de décision publique directe par une large part de la population. Contrairement au républicanisme moderne influencé par le jacobinisme autoritaire, les mécanismes participatifs proviennent d'un modèle plutôt axé sur le *bottom-up*, qui fait appel à des institutions qui encourage la construction des politiques par la participation directe de la population : « La participation est alors avant tout une dynamique *bottom up* et l'institutionnalisation de structures institutionnelles participatives préservant l'autonomie du mouvement

constitue une résultante de celui-ci en même temps qu'un point d'appui supplémentaire » (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005, p.30).

Les nouvelles institutions participatives contribueraient ainsi au développement de l'identité collective et du bien commun. En ce sens, la participation au sein de nouveaux espaces publics s'exprime par le renforcement de la cohésion sociale. Avec l'affaiblissement de repères rassembleurs comme l'État-nation et la religion, l'individualisation croissante de la société et l'accroissement des inégalités sociales, certains théoriciens voient en la participation politique un remède pour pallier son effritement :

Dès lors, la participation vise sous différentes formes à remobiliser les habitants, à recréer du lien, à ouvrir des espaces de rencontre et d'échange qui remplacent sous un autre mode les formes plus anciennes de sociabilité et d'encadrement, à former de nouveaux interlocuteurs ou leaders aptes à organiser leur collectivité, à dépasser certains conflits (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005, p.28).

2.5.4.5 Renforcement de la société civile et des compétences civiques

Ainsi, tel que le soulignent Bacqué, Rey et Sintomer, la participation renforcerait le lien social. Et pour y parvenir, certaines vertus civiques doivent émerger. Or, selon les théoriciens de la démocratie participative, les nouveaux espaces publics favoriseraient l'éducation citoyenne et l'éclosion de vertus civiques par la mobilisation de la société civile qu'ils engendrent. Cette conception de la participation s'inscrit une fois de plus dans les observations faites par Tocqueville dans son œuvre *De la Démocratie en Amérique*. Tocqueville avait déjà noté la présence de nombreuses associations civiles aux États-Unis. Il soulignait que la vie associative américaine crée les mœurs civiques nécessaires à l'implication dans la vie politique. Et dans un mouvement de retour de balancier, la vie politique renforçait à son tour la vie associative :

Les associations civiles facilitent donc les associations politiques; mais, d'une autre part, l'association politique développe et perfectionne singulièrement l'association civile. [...] Les associations politiques peuvent donc être considérées comme de grandes écoles gratuites, où tous les citoyens viennent apprendre la théorie générale des associations (Tocqueville, 1840, p. 114-115).

Ces observations furent plus tard théorisées par les travaux déterminants et très influents sur le capital social de Robert Putnam (2000). Putnam soutient que ce lien civique s'est effrité au cours des dernières décennies. Il présente l'affaiblissement du lien social et de la culture civique américaine, décrite par Tocqueville, par la baisse de l'investissement des individus au sein des espaces de socialisation et de participation politique classique. Depuis les années 1970, le taux de participation aux élections est en baisse, de moins en moins d'Américains s'investissent dans des clubs, des organisations locales, des ligues de bowling anciennement très populaires, des organisations de défense de causes, des organismes religieux et des partis politiques, au profit par exemple de la culture de masse et de relations individuelles plus éphémères :

We spend less time in conversation over meals, we exchange visits less often, we engage less often in leisure activities that encourage casual social interaction, we spend more time watching (admittedly, some of it in the presence of others) and less time doing. We know our neighbors less well, and we see old friends less often (Putnam, 2000, p.115)

La participation à ces lieux de socialisation contribuait au renforcement de réseaux au sein de la société civile et constituait selon Putnam le socle de la vie civique américaine, car elle favorisait le développement de la confiance mutuelle, de la connaissance politique et du désir de réciprocité, vertus nécessaires à la participation politique :

In that sense social capital is closely related to what some have called civic virtue. The difference is that social capital calls attention to the fact that civic virtue is most powerful when embedded in a dense network of reciprocal social relations. A society of many virtuous but isolated individuals is not necessarily rich in social capital » (Putnam, 2000, p.19).

Ainsi, l'effritement de la vie associative dans la société civile américaine aurait eu un impact sur la participation à la vie politique. Putnam va encore plus loin en considérant que l'affaiblissement du lien social conduirait à une perte de repère chez les individus,

ce qui expliquerait en partie certains événements tragiques comme la tuerie à l'école Columbine aux États-Unis²³.

C'est dans cette perspective que plusieurs auteurs considèrent que le développement de nouveaux espaces publics permettrait le renforcement des réseaux citoyens et du capital social par les interactions entre les organisations locales, et contribuerait à tisser les liens civiques de la société civile (Abers 2000; Baiocchi, 2005; Bacqué, Rey et Sintomer, 2005). Ces nouveaux espaces publics favoriseraient aussi le renforcement de l'estime de soi chez le citoyen par la participation et la consolidation de l'identification à la communauté politique :

Le fait que la société offre au citoyen des opportunités réelles de prendre part au débat public, dans la société civile ou dans des procédures institutionnalisées, pourrait renforcer son autonomie, contribuer au développement de son respect de soi et de son estime de soi et accroître son sentiment d'appartenance et d'identification à la communauté politique (Pourtois, 2002, p.297).

Fung et Wright reprennent la thèse sur le renforcement du capital social par la participation, avec leur théorie de l'EPG, comme nous l'avons brièvement vu d'ailleurs. Autant une société civile mobilisée contribue à renforcer la participation politique et ses institutions que, dans un retour de balancier, celles-ci permettent de consolider davantage la société civile :

The recent body of work on civic engagement and secondary associations offers another point of departure for EPG (empowered participatory governance). This family of scholarship attempts to understand, and by doing so demonstrate, the importance of civic life and non-governmental organization to vigorous and effective democracy. EPG builds upon this insight by exploring whether the reorganization of formal state institutions can stimulate democratic engagement in civil society, and so form a virtuous circle of reciprocal reinforcement (Fung et Wright, 2003, p.17).

²³ La thèse du phénomène « Bowling », présente dans l'ouvrage de Putnam, explique notamment que cette activité, anciennement très populaire aux États-Unis, contribuait au renforcement de la vie sociale et associative américaine. Cette thèse fut reprise par Michael Moore dans son film *Bowling for Columbine*. Paradoxalement, les jeunes responsables de la tuerie sont allés jouer au bowling avant de commettre l'irréparable. Moore soutenait que ce type de tragédie s'expliquait par l'individualisation croissante de la société américaine.

De plus, considérant les thèses sur le capital social, la participation contribuerait également à l'éducation citoyenne et à la connaissance du fonctionnement des institutions politiques chez les citoyens (Putnam, 2000; Bherer 2003, Fung et Wright, 2003; Baiocchi, 2005). En effet, puisqu'ils doivent se prononcer sur des enjeux parfois complexes et sont confrontés à des architectures procédurales demandant une certaine expertise, la participation mènerait à développer les connaissances nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches. Les nouveaux espaces publics peuvent d'ailleurs se doter de mesures de formation pour soutenir les participants. Dans le cas de certaines expériences participatives, les citoyens sont appelés à élaborer eux-mêmes les règlements de fonctionnement interne. Se déroulant de manière autogérée, les participants acquièrent dès lors une connaissance pratique de règles de fonctionnement. Du coup, cela répondrait aux thèses du renforcement mutuel entre la société civile et les institutions politiques formelles.

2.5.4.6 La redistribution des richesses

Les théoriciens de la démocratie participative attribuent également à ce modèle politique la faculté de transformer le profil des décideurs publics et des enjeux discutés. En effet, comme nous l'avons vu avec Macpherson notamment, la démocratie libérale classique était critiquée en raison de son caractère élitiste. De plus, les analyses que nous avons vues qui se penchent sur les théories néolibérales et sur la gouvernance expliquaient que seule la perspective de la croissance économique était acceptée dans les délibérations, alors que les points de vue alternatifs étaient marginalisés. Selon plusieurs théoriciens, les nouveaux espaces publics participatifs permettraient de renverser cette tendance en les ouvrant aux groupes les plus marginalisés. Leur présence permettrait la prise en compte plus adéquate de leurs besoins et favoriserait du même coup une redistribution des richesses (Avritzer, Bacqué, Rey, Sintomer; 2005, Fedozzi, 200; Abers, 2000). Fung et Wright avec leur théorie de la EPG soutiennent que l'ouverture de nouveaux espaces participatifs contribuerait à la redistribution des

ressources publiques vers les populations plus défavorisées, grâce à l'accès facilité au processus décisionnel : « Since most of the experiments concentrate on problems of disadvantaged people [...] sheer effectiveness is an important component of social justice » (Fung et Wright, 2003, p. 26). Dès lors, dans une certaine mesure, la démocratie participative pallierait à la diminution de l'interventionnisme de l'État-providence.

Enfin, soulignons un dernier élément avant de discuter de la démocratie délibérative. Pour parvenir à redistribuer les richesses, construire le bien commun et renforcer les mœurs politiques, une condition particulière doit être présente selon plusieurs auteurs, soit la décentralisation des pouvoirs vers l'échelle locale, considérée idéale à la participation (Blondiaux 2008 ; Bacqué, Rey, Sintomer, 2005 ; Avritzer, 2002). Par contre, cette théorie est sans doute à nuancer comme le souligne Sousa Santos, un peu de la même manière que Purcell mettait en garde contre le danger de la « local trap ». Les mécanismes participatifs ne sont pas des remèdes à tous les problèmes auxquels font face la démocratie et la société. Ils peuvent être aussi aux prises avec les mêmes difficultés :

Perversion can occur in many different ways : bureaucratization of participation, by the rigidification of the participatory institutions and by the emergence of professionalized active citizens; reintroduction of clientelism in new guises through the co-optation of participation by conventional top-down politics; sectarian instrumentalization by powerful actors able to reduce the scope of deliberative participation; exclusion of subordinate interests through the silencing or manipulation of participatory institutions; delegitimation of lay and popular knowledge by the techno-managerial colonization of argumentative and deliberative contexts; manipulative use of devolution by the state so that the latter withdraws from its responsibility as guarantor of economic and social rights, thus transforming participatory democracy into sham (Sousa Santos, 2007, p.lxix).

Ces mises en garde présentées par Sousa Santos, comme le danger de la professionnalisation du processus, le clientélisme, la cooptation et l'instrumentalisation politique serviront à analyser la capacité du processus participatif de Porto Alegre à combattre ces perversions démocratiques. D'ailleurs, selon Sousa Santos, la qualité des

mécanismes participatifs doit se soumettre à certains moments à des procédés de réévaluation et à des exigences de performance démocratique. À ce titre, plusieurs théoriciens se sont penchés sur un élément central inhérent à la démocratie participative et à sa qualité, soit la démocratie délibérative qui sera le sujet de la section qui suit.

2.5.5 La démocratie délibérative

Depuis une trentaine d'années, les théories sur la démocratie délibérative influencent de plus en plus les discours politiques. Ces théories visent à légitimer l'action politique de l'État par la délibération démocratique. Le théoricien qui a sans aucun doute le plus influencé la théorie de la démocratie délibérative est Jürgen Habermas. Le philosophe allemand fait partie de la tradition hégélienne de l'École de Francfort avec les Marcuse, Axel Honneth et autres. Il élaborera sa pensée de l'agir communicationnel au sein de l'espace public dans le but d'offrir une alternative aux deux formes dominantes de communautés politiques, la démocratie libérale et le républicanisme. Nous verrons les composantes essentielles de sa pensée, mais également celles d'autres auteurs qui ont largement contribué à l'élaboration des principes de la démocratie délibérative et de l'espace public. Cela nous guidera par la suite dans notre compréhension du budget participatif de Porto Alegre comme forme de communauté politique participative.

2.5.5.1 La délibération au sein de l'espace public et la construction du droit

À la différence du modèle libéral et républicain, le premier axé sur la défense des libertés individuelles, et le second sur l'éthos de la communauté et la souveraineté populaire, la démocratie délibérative: « mise tout sur une sphère publique qui est censée fonctionner comme une écluse à travers laquelle doit passer le flot du processus démocratique » (Habermas, 2003, p. 6). Habermas ne nie pas la nécessité de fonder des sociétés sur les droits de la personne et la souveraineté populaire. Cependant, ces

principes doivent se construire par la raison communicationnelle de prime abord. En d'autres termes, les principes proviennent de décisions qui ont transité par le processus délibératif. Sur le plan philosophique, les individus décident de s'associer librement pour fonder une communauté politique, comme dans la tradition hobbesienne, lockéenne ou rousseauiste. Cependant, ils élaboreront certains principes qui guideront l'action commune, non pour défendre certains attributs de la nature humaine comme chez les auteurs contractualistes, mais pour déterminer les principes qui guideront la société. Ainsi, ils devront au préalable jeter les bases qui garantiront la conduite du dialogue idéal avant d'élaborer une constitution. C'est dans cette perspective qu'au sein de cette association un certain nombre de principes guideront les actions communicationnelles pour établir les conditions du dialogue idéal. En ce sens, dans une perspective d'autogestion, les citoyens doivent déterminer les principes qui garantiront le caractère délibératif des institutions : « Les droits fondamentaux à participer à chances égales aux processus de formation de l'opinion et de la volonté constituant le cadre dans lequel les citoyens exercent leur autonomie politique et à travers lequel ils instaurent un droit légitime » (Habermas, 1997, p.140).

Ainsi, s'insérant dans la tradition libérale, les individus doivent être libres et égaux, non pas pour jouir des fruits de leur industrie comme chez Hobbes ou Locke, mais pour établir les règles et les conditions qui guideront la communauté politique communicationnelle. Dès lors, tous les membres doivent jouir d'une protection égale devant la loi afin de garantir le processus délibératif de manière équitable. Une fois les premières règles établies, le modèle délibératif d'Habermas se fonde donc sur le débat rationnel qui crée la légitimité du droit et des décisions de la communauté politique :

L'une des nouveautés de la théorie démocratique de J. Habermas est en effet de faire, non plus du peuple, mais de l'individu, tout à la fois l'élément premier générateur du droit et son seul et unique dépositaire au plan moral. Le processus délibératif de recherche du bien commun doit donc être arrimé au respect des droits individuels fondamentaux, voilà un premier aspect sous lequel le modèle de la démocratie délibérative de J. Habermas entend assumer l'héritage du contractualisme libéral (Courtois, 2003, p.109).

Le principe délibératif constitue donc un droit fondamental puisqu'il permet de régir de manière légitime la vie commune entre individus libres et égaux par le droit positif (Habermas, 1997). À la différence de la conception libérale qui se limite à la promotion de droits individuels au nom de théories fondées sur le droit naturel, la délibération est créatrice du droit, ce qui est nécessaire dans une société pluraliste selon la pensée habermassienne : « It articulates the conditions under which a fair debate among competing collective identities and conflicting conceptions of the good can be conducted » (Habermas, dans Passerin d'Entrèves, 2002).

Contrairement à la croyance populaire, Habermas n'est pas opposé au régime représentatif, comme une certaine récupération politique de sa pensée de la part des théoriciens de la démocratie participative pourrait le laisser croire. Son modèle vise à appliquer au maximum le principe délibératif au sein des institutions politiques, qu'elles soient représentatives ou participatives. En ce sens, il vise à créer un espace public délibératif au sein duquel les problématiques sociales doivent être traitées en délibération par l'ensemble des composantes de la société civile (ONG, associations, groupes de professionnels, académies, universités, etc.), les mouvements de masse, les médias, les institutions politiques traditionnelles, les partis politiques, et aussi des institutions participatives:

Jusqu'ici nous avons parlé de façon générale, de l'espace public politique comme d'une structure de communication ancrée dans le monde vécu par l'intermédiaire de sa base constituée par la société civile. Cet espace public a été décrit comme une caisse de résonance apte à récupérer les problèmes qui, ne trouvant de solution nulle part ailleurs, doivent être traités par le système politique. En ce sens, l'espace public est un système d'alerte doté d'antennes peu spécifiques, mais sensibles à l'échelle de la société en son ensemble (Habermas, 1997, p. 386).

C'est pourquoi Habermas propose dans son idéal délibératif, un espace public au sein duquel la rationalité est à la base de l'argumentation. La délibération doit s'implanter dans les différentes sphères de la société afin que les membres de la communauté politique puissent créer des normes acceptées de tous :

De cette façon, Habermas prétend que la question de la validité sociale et juridique des normes et des pratiques se résoudra dans une dynamique intersubjective

indispensable qui renvoie à des arguments pouvant être rationnellement acceptables pour tous. Le pouvoir communicationnel qui s'exprime de cette manière dans les actes de paroles ne peut se manifester qu'à travers l'intersubjectivité : le rôle d'auteur et réciproquement de destinataire se construit dans le processus communicationnel visant à sélectionner les normes à honorer comme juridiquement valides pour tous (Melkevik, 2010, p.59).

Joshua Cohen va dans le même sens en exposant ses idées sur la démocratie délibérative : « ...discussion in these arenas requires fashioning arguments acceptable to those others » (Cohen, 1996, p.113).

Mais comment déterminer la rationalité d'un argument? Pour Benhabib (1996), c'est l'impartialité d'un argument dénué d'intérêts particuliers et qui vise l'intérêt général, qui lui confère sa rationalité. Le modèle de la EPG de Fung et Wright confère aussi au bien général le critère qui détermine la rationalité d'un argument dans la démocratie délibérative. Par exemple, un processus décentralisé de conseils scolaires de Chicago, étudié par les deux chercheurs, exige des participants des justifications argumentaires en termes de bien commun et non d'intérêts particuliers : « In casting an authentic deliberative ballot, however, each participant does not vote for the option that best advances his own self-interest, but rather for the choice that seems most reasonable » (*ibid*, p. 17-18).

Dans l'ouvrage *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, Gutmann et Thompson évoquent le critère de la réciprocité qui doit guider la construction argumentaire dans le but de faciliter l'établissement d'un consensus fondé sur le bien collectif :

« Foundation of reciprocity is the capacity to seek fair terms of social cooperation for their own sake [...] From a deliberative perspective, a citizen offers reasons that can be accepted by others [...] Thus, a deliberative perspective does not address people who reject the aim of finding fair terms for social cooperation; it cannot reach those who refuse to press their public claims in terms accessible to their fellows citizens » (Gutmann et Thompson, dans Macedo, 1999, p. 7).

Bref, selon les théoriciens que nous venons de citer, il semble que les citoyens doivent établir les principes qui guideront le discours délibératif idéal. Ainsi l'autogestion citoyenne serait essentielle afin de garantir la légitimité du processus délibératif. Également, les théoriciens de la démocratie délibérative évoquent la nécessité de développer un argumentaire qui met de côté les intérêts individualistes et met de l'avant ceux qui sont plus susceptibles de satisfaire l'intérêt général, dans une perspective rationaliste.

2.5.5.2 L'inclusion à l'espace public

Cependant, certains auteurs, comme Nancy Frazer (2001), ont critiqué la conception de l'espace public habermassien. Elle souligne que sa conception de l'espace public évacue la question des hiérarchies sociales existantes qui peuvent entraver son accessibilité pour certains groupes : « il ne suffit pas d'affirmer qu'une arène de discussion doit être un espace où les distinctions sociales existantes sont suspendues et neutralisées pour qu'il en soit ainsi » (p. 132). Frazer soutient que des hiérarchies existent dans nos sociétés telles que celles liées au genre, à la classe sociale, au groupe ethnique ou générationnel et peuvent se refléter dans l'espace public. Pour Young (1996, 1999) également, l'établissement d'un processus délibératif fondé sur la rationalité est insuffisant pour contrer les différences de pouvoir et assurer l'égalité entre les participants :

Indeed, it might be easier for a homogeneous body of gentleman to abide by them than for a public differentiated by, for example, class or gender [...] As already mentioned, power and money often allow structural or interest groups to dominate discussion, crowding out weaker voices. Stereotypes about some who claim to speak, or prejudicial reactions to their persons or manner, prevent being taken seriously (Young, 1999, p. 155-156).

Fung et Wright vont dans le même sens en expliquant que des institutions délibératives ne peuvent à elles seules neutraliser les différences de pouvoir : « ...even if both strong and weak are well represented, the strong may nevertheless use tools at their disposal – material resources, information asymmetries, rhetorical capacities – to advance

collective decisions that unreasonably favour their interests » (Fung & Wright, 2003, p.34). De son côté, David Miller rapporte les propos des principales critiques adressées à la démocratie délibérative habermassienne :

It claims that deliberative democracy is biased against groups that historically have been disadvantaged – the poor, ethnic minorities, women, and so forth. Deliberation is not a neutral procedure but one that works in favour of people with certain cultural attributes, especially the white middle-class males (Miller, 2006, p.203).

Bernard Jouve (2005) souligne aussi que les institutions participatives peuvent même conduire à la désaffiliation des groupes défavorisés dans la mesure où les classes privilégiées de la société domineront l'espace public.

En outre, les recherches du sociologue Michel Foucault sur le pouvoir s'opposent à la conception de l'espace public d'Habermas. Habermas considère la rationalité, qui a émergé des Lumières, comme un catalyseur qui contribue au développement de décisions politiques par la délibération, dénuées des subjectivités et de croyances particularistes. Foucault est au contraire fortement critique de la rationalité émanant des Lumières, qui à son avis a créé une nouvelle forme d'autorité politique. Cette autorité politique ne s'exprime plus nécessairement par la violence, mais par des normes et le savoir scientifique qui agissent au nom de la rationalité :

L'œuvre de Foucault est ainsi portée d'un bout à l'autre, en dépit même de ses inflexions ou de ses retournements, par un seul objet, une même conviction, un diagnostic unique. Un objet : le rôle que les savoirs jouent dans les pratiques de contrôle social et de normalisation des individus. [...] le mouvement de rationalisation ainsi produit, visant à travers la maîtrise de soi à produire des sujets autonomes, est au fondement même de la constitution d'individus assujettis (Martuccelli, 1999, p. 299).

Foucault est donc très critique envers le rationalisme et le positivisme qui visent à son avis à normaliser les individus à travers des institutions qui fonctionnent sous les directives du savoir scientifique. Toutefois, l'espace public d'Habermas se fonde sur un ensemble d'institutions formelles et informelles de la société civile, des médias et d'autres, qui favorisent la prise de décision rationnelle. Celle-ci se forge non pas au nom

d'une rationalité scientifique, mais par la délibération constante et évolutive des membres de cet amalgame institutionnel :

Carries with it connotations based ultimately on the central experience of the unconstrained, unifying, consensus bringing force of argumentative speech, in which different participants overcome their merely subjective views and, owing to the mutually of rationality motivated conviction, assure themselves of both the unity of the objective world and the intersubjectivity of their life world. (Habermas, 1997, p. 10)

Également, les critiques envers le concept de l'espace public d'Habermas, notamment dans le cas de Frazer, étaient dirigées envers les premiers ouvrages du philosophe qu'il a publiés dans les années 1960. Sa pensée s'est précisée à ce titre dans ses œuvres ultérieures. Dans *Droit et démocratie : entre faits et normes* (1997), Habermas défend « les droits fondamentaux à participer à chances égales aux processus de formation de l'opinion ». Nous pourrions l'interpréter en termes d'égalité des chances d'accès à l'espace public. Donc, nous pouvons extrapoler que des mesures de discrimination positive pourraient par exemple s'appliquer. Et Habermas précise, en commentant Cohen, qui a largement abordé comme Frazer la question de la reproduction des hiérarchies au sein de l'espace public, que « nul ne peut être exclu [...] Les délibérations sont exemptes de contraintes externes » (Habermas, 1997, p.330). Également toujours sur la question de la lutte aux inégalités au sein de l'espace public : « les indices sont [...] la disposition à faire front, par-delà l'intérêt porté à l'autodéfense, contre les formes ouvertes ou masquées d'exclusion et de répression des minorités ou des groupes marginaux » (Habermas, 1997, p.403). De plus, la conception de l'espace public d'Habermas est intimement reliée à la société civile qui inclut une pluralité de groupes d'intérêts, même des associations représentant les plus marginalisées de la société, qui peuvent jouer un rôle important dans la formation des opinions :

Liés à la liberté d'opinion, la liberté de rassemblement et le droit de fonder des associations ou des sociétés, tout à la fois, définissant la marge d'action des associations volontaires qui interviennent dans la formation de l'opinion publique, traitent des sujets d'intérêt général, se font l'avocat des groupes ou des causes sous-représentés et difficiles à organiser, poursuivent des fins culturelles, religieuses ou humanitaires, forment des communautés confessionnelles, etc. [...] Les structures communicationnelles de l'espace public doivent être maintenues intactes par une

société civile vivace. Que l'espace public politique doive, en un certain sens, se stabiliser lui-même, c'est ce que montre le caractère singulièrement autoréférentiel de la pratique communicationnelle telle qu'elle s'exerce dans la société civile (Habermas, 1997, p. 395-396).

D'ailleurs, Blondiaux et Lévesque ont constaté dans des instances participatives en France, une « surreprésentation évidente des militants associatifs dans l'assistance » (Blondiaux, Lévesque, 1999, p.63). Dès lors, il faudrait aussi analyser la capacité de ces espaces publics à répartir réellement les ressources monétaires des États, plutôt qu'uniquement s'attarder sur la capacité des participants à l'investir.

En outre, C.B. Macpherson considérait aussi que les inégalités sociales devaient être combattues avant d'instaurer des dispositifs participatifs. Mansbridge (2003) soutient que la question de l'inégalité n'interfère dans l'espace délibératif que si elle fait obstacle à la production du consensus, car la délibération se fonde sur la présentation de perspectives diverses. Ainsi, pour que les groupes marginalisés puissent bénéficier des espaces délibératifs, ils doivent pouvoir s'exprimer librement selon Young:

A better case, I believe, can be made on behalf of testimony or storytelling. It may be difficult for people who have not experienced certain kinds of oppression or deprivation to understand the predicament of those who have without it being brought to life by personal testimony (Young, dans Miller, 2006).

En ce sens, c'est le témoignage de gens vivant en situation d'exclusion sociale qui pourra transformer la position des autres participants. Chez Young, la dramatisation constitue une approche essentielle qui peut sensibiliser la population à des situations difficiles vécues par des groupes particuliers. Elle donne l'exemple des personnes à mobilité réduite qui décrivent les obstacles qu'elles peuvent rencontrer dans leur quotidien. Sanders (2006) de son côté donne l'exemple des Noirs américains qui peuvent expliquer la discrimination historique avec laquelle ils ont dû composer. Bref, le témoignage d'une situation particulière peut amener un espace délibératif à prendre des décisions afin d'apporter réparation à ces injustices et donc de légiférer au nom du bien collectif dans une perspective redistributive.

Mais quoi qu'il en soit, Fung et Wright rappellent que les espaces délibératifs et participatifs offrent une opportunité de transformer les institutions politiques classiques, de type représentatif et paternaliste. Cependant, les deux chercheurs précisent que ces nouveaux espaces publics sont aussi faillibles:

D'une part, les critiques de la délibération participative doivent admettre que, quelles que soient par ailleurs leurs limites, les structures de gouvernance émergentes offrent des possibilités de résoudre des problèmes complexes qui restent inaccessibles aux méthodes verticales. Inversement, ses partisans sont appelés à reconnaître que nombre des bénéfices qu'ils en attendent ne peuvent se manifester en l'absence d'une distribution satisfaisante de pouvoir délibératif et coopératif. C'est sur la base de cette compréhension commune que les deux camps pourront se lancer dans l'analyse des fonctions, des formes et des sources du pouvoir politique dans la gouvernance participative et délibérative (Fung & Wright dans Bacqué, Rey & Sintomer, 2005, p.78).

Mais encore une fois, il faut préciser que même si un nouvel espace public offre la possibilité aux groupes les plus marginalisés de participer et d'influer sur le processus, il faudra mesurer la capacité et le pouvoir réel de cet espace public à transformer la société. Car il est probable qu'il n'ait qu'un caractère consultatif, qu'il n'ait que des compétences limitées ou qu'il n'ait guère de moyens financiers. L'une de ces situations rendrait caducs son caractère inclusif et la construction d'une communauté politique.

2.5.5.3 La construction du bien commun et l'éducation civique

Également, pour revenir à l'enjeu de la validité rationnelle des arguments, certains théoriciens de la démocratie délibérative soutiennent, tel que mentionné précédemment, qu'ils doivent les élaborer dans une perspective collectiviste. En ce sens, Fung et Wright considéraient que la négociation entre individus ou groupes ne constituait pas une forme altruiste de la délibération. Cependant, selon Mansbridge, la délibération permet dans un premier temps aux participants d'identifier leurs intérêts propres et dans un second temps, elle permet de transformer ces intérêts propres en bien commun. Ainsi, chez Mansbridge la négociation jouerait un rôle important à ce

titre : « When the specific choices at hand have individually a zero-sum character, the deal produces an aggregate or composite common good rather than a unitary common good on which everyone can substantively agree » (Mansbridge dans Fung et Wright, 2003, p. 181). Car, pour la théoricienne, la délibération permet de comprendre non seulement son intérêt propre, mais aussi celui d'autrui pour déterminer par la suite des points communs entre les participants : « Along with the basing solidarity, mutual understanding and mutual respect on the full complexity of people's lives, pluralist deliberation incorporates all forms of communication that clarify both common and conflicting interests » (Mansbridge, 2006, p. 128).

Barber va dans le même sens en affirmant que la démocratie forte permet, via la délibération, de transformer les intérêts individuels en intérêts collectifs : « Only strong democracy community are individuals transformed. Their autonomy is preserved because their vision of their own freedom and interest has been enlarged to include others » (Barber, 2003, p.232). Miller, de son côté, adopte une approche plus axée sur le consensus. Les délibérations permettent d'évoquer les différentes nécessités des participants, alors chacun des partis doit tenter de trouver une position « raisonnable » afin d'en arriver au consensus. Mais il précise que les participants doivent tenter de trouver un certain équilibre entre ses propres besoins et ceux des autres :

The answer, I think, is that you must strike a fine balance between emphasizing what you have in common with other members of your audience, so as to win their sympathy and motivate them to see you as someone to whom justice is owed and emphasizing the ways in which you have special needs or suffer special disadvantages (Miller dans d'Entrèves, 2006, p. 220).

Cette approche délibérative présentée par Miller qui met l'accent sur les positions raisonnables s'inspire du concept du consensus par recoupement élaboré par le théoricien John Rawls. Dans *Libéralisme politique* (1993), Rawls élabore les fondements d'une communauté politique juste et équitable dans nos sociétés de plus en plus pluralistes et traversées par des conceptions compréhensives diverses :

Il vaut donc mieux commencer par un première question fondamentale concernant la justice politique dans une société démocratique et se demander quelle est la

conception de la justice la mieux à même de définir les termes équitables de la coopération sociale entre des citoyens qui sont considérés comme des membres libres et égaux de la société, y coopérant pleinement durant toute leur vie d'une génération à l'autre (Rawls, 1993, p. 27).

Dans sa théorie de la justice, Rawls soutient que pour garantir la liberté et l'égalité des individus, tout en considérant la diversité des conceptions de la vie en société pluraliste, le caractère « raisonnable » doit guider les décisions publiques. Ainsi, pour arriver à un consensus entre les différentes conceptions de la vie et des positions individualistes, il est nécessaire de les « recouper » par le critère du « raisonnable ». En ce sens, elles ne doivent pas remettre en cause les principes du libéralisme comme la liberté et l'égalité, ni d'autres tel que la liberté religieuse. Les accommodements raisonnables seraient sans doute un exemple type d'une coexistence entre les principes du libéralisme et des doctrines compréhensives. Ainsi, le caractère raisonnable est central dans l'idée du consensus par recouplement de Rawls :

Je rappellerai deux points principaux concernant le consensus par recouplement. Le premier est que nous cherchons un consensus entre des doctrines raisonnables (par contraste avec des doctrines déraisonnables ou irrationnelles). Le fait crucial n'est pas le fait du pluralisme comme tel, mais celui du pluralisme raisonnable. [...] En concevant une conception politique de la justice de façon qu'elle donne lieu à un consensus par recouplement, nous ne nous soumettons pas à la décision existante, mais au fait du pluralisme raisonnable, lui-même le résultat du libre exercice de la raison humaine dans des conditions de liberté (Ibid, p.183).

Bien que Rawls élabore une théorie de la justice dans le but d'intégrer au libéralisme politique les différentes doctrines compréhensives, qu'elles soient religieuses, philosophiques ou morales, qui caractérisent les sociétés pluralistes, le consensus par recouplement peut sans doute s'appliquer à des processus délibératifs tel que le budget participatif. Le consensus par recouplement vise à trouver des positions raisonnables qui peuvent servir de principes de base à une société composée de conceptions fondamentales de la vie diverses :

La profondeur du consensus par recouplement requiert que ses principes et idéaux politiques soient fondés sur une conception politique de la justice qui utilise les idées fondamentales de société et de personne illustrées par la théorie de la justice comme équité. Sa portée va au-delà des principes politiques qui instituent les procédures démocratiques pour inclure les principes qui couvrent la structure de

bases comme un tout; c'est pourquoi ses principes établissent également certains droits substantiels comme la liberté de conscience et de pensée, ainsi que l'égalité équitable des chances et les principes concernant les besoins essentiels (Rawls, 1995, p. 205).

Rawls est davantage un constitutionnaliste qu'un théoricien des procédures délibératives. Mais, si l'objectif est de trouver des positions raisonnables qui s'inscrivent dans le cadre de la justice libérale et de l'égalité des chances, la délibération politique qui s'opère dans les espaces publics délibératifs peut poursuivre ce même objectif. C'est dans ce sens que l'approche du consensus raisonnable de Miller s'insère dans la théorie rawlsienne de la justice : « According to this view, then, deliberation must proceed by presenting arguments that everyone has reason to accept, arguments in other words that appeal to common ground – to shared principles of justice, or to ideas of the common good » (Miller, dans d'Entrèves, 2006, p.209).

Enfin, une autre vertu véhiculée par les théoriciens de la délibération est qu'elle contribuerait non seulement à la formation du bien commun, mais aussi à l'éducation civique comme Rousseau le soutenait. D'ailleurs, Tocqueville signalait que « Les institutions communales de la Nouvelle-Angleterre sont pour la liberté ce que l'école primaire est pour la science » (Tocqueville, 1835, p. 56). Barber s'inscrit également dans cette lignée : « Give people some significant power and they will quickly appreciate the need for knowledge » (Barber, 2003, p.234).

Bref, malgré certains points divergents entre les différents auteurs que nous avons vus, nous avons tenté d'esquisser les différentes composantes qui pourraient constituer, sur le plan théorique, une communauté politique de type participative et délibérative. Comme nous l'avons fait pour les autres formes de communauté politique, le schéma ci-dessous représente l'articulation entre les composantes de la démocratie participative.

1. **L'État** : À la lumière des théories élaborées par Rousseau, Macpherson, Barber, Habermas, les néoinstitutionnalistes et les interactionnistes, la gestion de l'État ne

s'exerce plus uniquement par des experts et des partis politiques, mais aussi dans une perspective participative. L'amplification de l'espace public et la démocratie délibérative contribuent à la construction du droit de l'identité collective et du bien commun par la rationalité argumentaire et l'accessibilité accrue pour les groupes minorisés. Ajoutons à cela que l'interaction entre le gouvernement et les organisations de la société civile est essentiel afin de garantir un processus participatif réussi, tel que relevé par Wampler et Avritzer. La décentralisation de pouvoirs vers les instances locales favoriserait ce nouveau modèle.

2. **Société civile** : La société civile contribue à élargir le débat au sein de l'espace public. L'inclusion importante de la société civile permettrait notamment la participation des groupes défavorisés au sein des nouveaux espaces publics, généralement exclus au sein des institutions politiques classiques. De plus, les nouveaux espaces publics contribueraient à un renforcement réciproque entre la société civile et les institutions politiques et à une éducation civique des participants.
3. **Marché** : Alors que la communauté politique libérale et néolibérale encourage le laissez-faire économique, qui profite davantage aux classes sociales les plus nanties, que le modèle républicain de type jacobin préconise l'interventionnisme de l'État, mais de manière centralisée et bureaucratique, le modèle participatif encourage la redistribution des richesses grâce à l'ouverture de l'espace public aux couches sociales les plus défavorisées. Dans une perspective de droit à la ville, le marché est donc en partie régulé par la participation citoyenne.



2.6. Rappel des questions de recherche et de l'hypothèse

Après avoir analysé sur le plan théorique les différentes formes de communauté politique, il est essentiel avant de présenter la méthodologie employée et surtout les résultats de l'enquête-terrain, de rappeler les questions et l'hypothèse de recherche.

Nous avons vu que la conception classique de la démocratie libérale, et dans une certaine mesure sa conception républicaine, reposent uniquement sur la représentation politique et le suffrage universel. Avec l'expérience du BP de Porto Alegre qui accorde un pouvoir considérable aux citoyens dans la gestion du budget municipal, peut-on envisager qu'une communauté politique participative à l'échelle urbaine a émergé, dans un pays caractérisé par des inégalités sociales (classes sociales, races, genres)? Permet-il également de dépasser le modèle populiste et autoritaire qui a caractérisé les pays latino-américains au cours du XX^e siècle? Aussi, le BP peut-il améliorer les conditions de vie des couches sociales les plus défavorisées? Une conception du bien commun et de l'identité collective émerge-t-elle au sein de ce processus afin de créer une communauté politique participative et solidaire à l'échelle urbaine? De quelle manière se distingue-t-elle des autres modèles?

L'hypothèse suivante est soutenue : le BP peut permettre la création d'une nouvelle forme de communauté politique participative à l'échelle urbaine qui se distingue des autres modèles (libéral, républicain, néolibéral). Cependant, la création de cette communauté politique et son maintien ne peut se faire que sous des conditions particulières, notamment par une fine interaction entre l'État et la société civile, la présence d'une qualité délibérative au sein des espaces publics et une forte mobilisation populaire. Ces éléments réunis, une conception du bien commun et une redistribution des richesses pourront ressurgir.

Pour établir si l'expérience de Porto Alegre permet de créer une nouvelle forme de communauté politique, nous avons présenté les divers modèles dans la section précédente, sur le plan théorique. Ceux-ci furent synthétisés respectivement à l'aide du triptyque *État / Société civile / Marché*, au sein duquel nous avons présenté les différents concepts qui y sont rattachés. À ce stade, il est donc judicieux d'effectuer une comparaison entre les quatre modèles de communauté politique. Sans entrer dans les détails, puisque nous avons déjà individuellement étayé les composantes de chacune des formes de communauté politique, nous pouvons voir que sur le plan philosophique, le modèle participatif et le républicain ont plusieurs points en commun. Au niveau de l'État, ces modèles sont davantage axés sur la recherche de la justice, du bien commun et de la construction d'une identité, sur le plan plutôt local, dans le premier cas, et sur le plan national, dans l'autre

Tableau 2.5 Comparaison des communautés politiques

	PARTICIPATIVE	RÉPUBLICAINE	LIBÉRALE	NÉOLIBÉRALE
ÉTAT	<ul style="list-style-type: none"> • Cogestion démocratie participative / représentative • Délibération (bien commun / identité) • Décentralisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Démocratie représentative • Institutions intégratrices / identité / nationalisme • Bien commun • Centralisme étatique 	<ul style="list-style-type: none"> • Démocratie représentative • État de droit • Séparation des pouvoirs • État minimal 	<ul style="list-style-type: none"> • Démocratie représentative • Gouvernance • Fragmentation de l'État (Supranational, Global cities, TNC)
SOCIÉTÉ CIVILE	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilisation et espaces publics • Empowerment • Éducation civique 	<ul style="list-style-type: none"> • Mouvements sociaux et syndicats mobilisés • Paternalisme 	<ul style="list-style-type: none"> • Défense libertés individuelles • Faiblesse syndicale 	<ul style="list-style-type: none"> • Faiblesse syndicale • Opposition altermondialiste
MARCHÉ	<ul style="list-style-type: none"> • Redistribution des richesses • Droit à la ville 	<ul style="list-style-type: none"> • Interventionnisme • État-providence nationaliste 	<ul style="list-style-type: none"> • Libéralisme • Pas ou peu d'interventionnisme 	<ul style="list-style-type: none"> • Libre-marché • Anti-interventionnisme

Cependant, ces identités et le bien commun s'acquièrent par la participation et la délibération dans le modèle participatif, tandis que le républicanisme mise davantage sur une intégration et une construction du bien commun par le nationalisme et les institutions telles que l'école. Ainsi un centralisme étatique caractérise ce modèle tandis

que la communauté politique participative mise plutôt sur une dévolution de pouvoirs vers l'échelle municipale et les espaces publics. Les deux modèles ont une société civile mobilisée, mais le républicanisme a une approche plutôt paternaliste, où l'appareil étatique national intègre et gère davantage les conflits sociaux. Le modèle participatif, grâce à la délibération, peut favoriser, comme nous l'avons vue avec Tocqueville ou Fung et Wright, « l'empowerment » de membres de la société civile au sein des espaces publics. Par le fait même, il contribue à l'éducation civique des citoyens qui, par la pratique de la politique, apprennent les règles et modes de fonctionnement de l'appareil public, d'abord au niveau local.

Enfin, ces deux modèles favorisent l'interventionnisme dans le secteur économique, le marché. Toutefois, l'un compte sur les décisions de la population largement mobilisée, tandis que le républicanisme mise sur un appareil bureaucratique national composé d'experts pour appliquer ses règles et politiques.

Quant aux modèles libéral et néolibéral, ils proviennent de la même famille. Les deux font la promotion de l'État de droit, de la séparation des pouvoirs, des libertés individuelles, etc. Les deux prônent cependant le moins d'intervention possible au sein de l'économie et sont généralement hostiles au syndicalisme et aux mouvements sociaux. À la différence, le néolibéralisme est la variante contemporaine du libéralisme. L'État est davantage fragmenté dans le contexte de la mondialisation, d'autres acteurs comme les villes globales, les États supranationaux, les organisations internationales, comme l'OMC, et les corporations transnationales ont davantage de pouvoirs.

Notons toutefois que seul le modèle participatif prône la cogestion entre la démocratie représentative et participative, ou directe. Les autres modèles font la promotion de la démocratie représentative.

La présentation de ce tableau comparatif était nécessaire afin de synthétiser les différents modèles et surtout afin de déterminer si l'expérience de Porto Alegre répond aux théories de la démocratie participative et si elle se distingue des trois autres formes. Cela nous permettra également de vérifier si la communauté politique participative n'entre pas en conflit avec l'un des autres modèles existants. Car, par exemple, la mondialisation néolibérale affecte sans doute aussi un pays comme le Brésil. Il est donc légitime de se demander comment le modèle de Porto Alegre compose-t-il avec cette réalité.

CHAPITRE III

LA MÉTHODOLOGIE

Ce chapitre vise à présenter la méthodologie employée dans le cadre de cette thèse. Dans un premier temps nous reviendrons sur la recension des écrits qui a permis d'établir le cadre théorique. Ensuite les méthodes de recherche et d'analyses employées sur le terrain à Porto Alegre seront décrites, autant l'observation au sein des assemblées, les entrevues effectuées que les questionnaires utilisés.

3.1 La recension des écrits

L'objectif de la recherche est de vérifier si l'introduction du budget participatif de Porto Alegre a permis de développer une nouvelle forme de communauté politique participative à l'échelle urbaine.

Pour répondre à cette question, nous avons dressé dans un premier temps le portrait politique, économique et social de la nation brésilienne dans lequel le BP s'est introduit à la fin des années 1980 et au début des années 1990. La présentation de ce portrait permettra d'évaluer l'ampleur de l'impact du BP sur la politique et la ville de Porto Alegre.

Nous avons par la suite effectué notre recension des écrits pour bien exposer le concept de communauté politique et ses composantes. Nous avons dégagé trois formes de communauté politique dominante qui ont émergé au cours des derniers siècles, à savoir, la communauté politique libérale, la communauté politique républicaine, ou stato-nationale, et la communauté politique néolibérale. Ce dernier modèle est le plus

récent et a émergé, comme nous l'avons vu, au cours des dernières décennies, affectant principalement le modèle stato-national.

Ensuite, pour vérifier si la mise en place du BP de Porto Alegre a permis la construction d'une nouvelle forme de communauté politique, nous avons examiné les principaux écrits relativement à la démocratie participative et délibérative, pour en dégager les concepts centraux, notamment ceux liés à la construction du bien commun et à l'accès à l'espace public. Ces concepts ont été repris pour élaborer nos outils d'analyse décrits plus loin. Nous avons également épluché les écrits et les études sur le budget participatif de Porto Alegre des dernières années, sur le Parti travailliste et la démocratisation du Brésil, notamment chez Baiocchi (2005), Avritzer (2009, 2002), Marquetti, Campo, Pires (2008), Fedozzi (2007, 2001, 2000), Abers (2000) et d'autres.

3.2 L'étude de terrain et les outils de recherche

L'étude de terrain à Porto Alegre s'est déroulée en quasi-totalité du mois de février 2007 au mois de juin 2008. Au début de l'année 2010, nous sommes retournés à Porto Alegre pour quelques jours pour valider certains résultats obtenus. Notons que plusieurs discussions par courriels et skype ont été menés au cours de l'année 2011 et 2012 avec des conseillers du BP et des experts pour être au courant des développements récents sur le sujet. Des recherches Internet se sont poursuivies lors de cette période. Préalablement à mon séjour au Brésil, j'ai suivi des cours de portugais à l'université. Je maîtrise très bien cette langue autant à l'oral qu'à l'écrit.

La ville de Porto Alegre est divisée en 17 régions administratives. Cette division sert de structure au fonctionnement du budget participatif qui est représenté par un forum des délégués dans chacune de ces régions. De plus, six forums thématiques du BP ont la mission de déterminer des investissements d'envergure métropolitaine. Également,

l'assemblée la plus importante est celle du Conseil du BP. Enfin, une fois par année, se tiennent des assemblées plénières.

Pour vérifier si le BP permet la construction d'une communauté politique participative, il était impossible pour une seule personne d'étudier l'ensemble des assemblées et forums, considérant que de nombreux acteurs et organisations participaient au processus qui recouvrait une multitude d'enjeux. Notre choix s'est donc arrêté sur la région Centro, puisqu'elle constitue le centre économique et politique de la capitale, mais qu'elle comprend néanmoins certaines zones de pauvreté importantes. Nous avons aussi choisi la région Leste, qui est une région avec des secteurs très défavorisés et ayant une grande diversité ethnique. Aussi, nous ne pouvions ignorer le Conseil du BP où les décisions budgétaires importantes sont prises et qui rassemble l'ensemble des représentants de chacune des régions et des forums thématiques. Nous avons donc suivi de près les travaux du Conseil. Enfin, les assemblées plénières qui se déroulent une fois par année constituent le moment de grande mobilisation citoyenne où sont élus les conseillers et les délégués et où sont déterminés les priorités régionales et thématiques. Puisque ces assemblées avaient lieu une fois par année, il était possible d'assister à la plupart d'entre elles, ce que nous avons fait en 2007 et 2008.

3.2.1 Observation des forums, des assemblées et des communautés

Voici de manière détaillée les événements au cours desquels nous avons fait de l'observation, ce qui s'est échelonné du mois de février 2007 au mois de juin 2008 :

- Environ 50 réunions du Forum régional Centro. Ces réunions se déroulaient une fois par semaine;
- Un peu plus de 20 réunions du Forum régional Leste. Ces réunions se déroulaient toutes les deux semaines;

- Une trentaine de réunions du Conseil du BP qui avaient lieu une fois par semaine;
- Six rencontres des forums thématiques;
- 20 assemblées plénières régionales;
- 10 assemblées plénières thématiques;
- Six rencontres avec des ONG et des associations de quartiers;
- Des visites dans des communautés;
 - Notamment, une visite a été organisée en 2007 par le forum Centro pour constater les problèmes de la région, les avancés effectuées grâce au BP et évaluer les projets à implanter. L'ensemble des conseillers et plusieurs délégués de la région Centro étaient présents lors de cette visite.

Constamment à chacun de ces événements, nous prenions des notes sur le profil des participants présents, les enjeux discutés, les types de conflits, la position du gouvernement municipal, la détermination des projets d'investissement, etc. Nous avons enregistré les discussions dans la grande majorité de ces assemblées. En se référant aux notes, nous pouvions par la suite retracer précisément des passages enregistrés pour approfondir les analyses et citer certaines discussions. Il est important de souligner que je maîtrise très bien le portugais, ce qui a beaucoup facilité la cueillette et l'analyse de l'information.

3.2.2 Les entrevues

Au total une vingtaine d'entrevues ont été effectuées, essentiellement avec des conseillers et des délégués, dont la majorité de la région Centro et Leste, mais aussi avec des représentants de forums thématiques et de la région Nordeste. Un guide uniforme a été employé pour la conduite des entretiens, disponible en annexe, composé de diverses variables. Dans un premier temps, des questions d'ordre sociodémographique étaient posées, telles que sur l'âge, l'appartenance ethnique, le niveau d'éducation, le

revenu, etc. D'autres variables étaient vérifiées, telles que la région d'appartenance et les affiliations politiques. Des questions visaient aussi à vérifier les motivations des participants à s'impliquer dans le BP. Ensuite, nous avons vérifié la perception des participants concernant deux périodes politiques distinctes, à savoir celle sous le gouvernement du Front populaire et celle du gouvernement Fogaça. Puis, des questions plus précises sur la construction de la communauté politique ont été posées, comme sur la capacité de la délibération à construire le bien commun, à redistribuer les richesses, etc.

Par la suite, les réponses de tous les participants ont été rassemblées par question dans un fichier excel. Cette classification a permis de comparer plus aisément les réponses de chacun des participants en fonction de diverses variables, telles que l'affiliation politique ou l'appartenance ethnique. Le tableau ci-dessous constitue un exemple du fichier excel avec les réponses des participants compilées par question. Les phrases en rouge représentent des passages jugés particulièrement importants pour notre thèse :

AV O que é o bem comum conforme sua opinião?	AV De maneira geral, durante deliberações, você justifica tuas intervenções ou perguntas em nome do bem comum?	AV O estado deve ficar neutro, isto é que ele não deve favorecer um grupo particular (ex. Cotas nas universidades)?	AV As mulheres têm necessidade: prefeitura deveria implanta
<p>A justiça é um bem comum, a boa vontade política deve imperar sempre, mas dentro do DP o que tem que imperar como um foco é a justiça. Todos têm a igualdade, isso é um bem. A educação, através desses conselhos, tu consegue tudo. Se tu estiveres alinhado pela justiça, pela educação, pela solidariedade... eu costumo dizer que só consegue fazer o impossível quem enfrenta o invisível, e o invisível são esses conselhos que tu não enxergas, mas que tu sentes, que tu sabes que tu podes atingir essa condição de liberdade por eles</p> <p>O bem comum, na minha visão, são projetos e ações que beneficiem o maior número possível de moradores daquele bairro, daquela comunidade, daquela cidade. Isso pra mim é o bem comum, o que é comum a todos, o que está com a todos, né? Que beneficia a todos. Procurar que os projetos beneficiassem o maior número possível de cidadãos.</p>	<p>Sim. S: O DP consegue construir entre as comunidades os ideais um tipo de solidariedade? R: Não temos muita dificuldade que outras comunidades, as comunidades que têm um pouco mais de acesso ao conhecimento, a cultura, essas têm mais facilidade de implementar a mudança dentro. A nossa comunidade é muito discriminada, porque ela sempre foi muito usada por mal governantes, mal políticos. Então, há uma grande dificuldade implementar mudanças é um processo bem demorado, fazer com que as pessoas acreditem na transformação da cultura, que através da transformação da cultura tu vai adquirir liberdade, melhoria de qualidade de vida, é mais complexo. O processo é mais demorado, pra ele ser sólido, tu tem que passar por diversos caminhos, tu não podes querer tomar uma opinião, tu não podes querer fazer algo, tu não tem certeza se pra onde tem tudo isso, porque, tem que ser ao passo. O processo é que eu sei pensado dentro da vida, tu impede de fazer isso. Tu tinhas que, por isso que hoje eu me identifico muito com o bote-flor, porque ele é uma ave bétula, que tem um poder maravilhoso, mas que sabe quando avançar e recuar. Isso tu tem que saber em determinadas etapas da vida, da comunidade, da tua comunidade, ou mesmo os traficantes dentro das comunidades, com a região, às vezes dentro de comunidade, com a desconfiância da comunidade, tu tem que e até onde eu disse que tu vi. O DP era uma revolução que tinha com que as pessoas se dessem da frente de suas coisas, da sua televisão, do seu dia a dia, da louca do bairro, tu tinhas que te momentos, estas chegando ou fazendo calor. E isso era um processo bem complexo, pra tu convencer, a tua argumentação tinha que ser muito forte, e tu estava na frente do zepelão e pedia sempre, rezava muito pra que Deus não fizesse eu desistir, porque em determinado momento dava vontade de sair tudo pra cima, porque tu faz na reunião, levava dois mês, depois que tu levava 12, na próxima reunião, as pessoas aí não, e só conversa, não vai acontecer nada, porque aí, tu pensava, tu trazeres o DP, essa iniciativa, essa iniciativa não vai acontecer, a ideia de ser uma comunidade, mas a ideia de tu</p> <p>Sim, sem dúvida, sem dúvida. A nossa preocupação deve ser uma preocupação de um conjunto de ações que possam beneficiar o maior número possível de moradores da cidade, da comunidade.</p>	<p>Eu acho que a criação das cotas foi um movimento que aconteceu pela total ausência do estado. Eu acredito que qualquer tipo de movimento pra chamar a atenção, as pessoas se empedem em um espaço que o governo deixou. Por exemplo, hoje nós estamos fazendo o trabalho do estado, e a gente está fazendo porque é comprometido, porque sabe que a total ausência do estado tu trouxe a marginalidade, a falta de acesso, a falta de educação. Tudo isso é o estado que não se preocupou tanto em garantir direitos, em garantir um monte de coisas que esquece. Mas nós também somos culpados porque nós vamos lá e ainda voltamos nelas. Mas eu sou a favor de todos os movimentos pra chamar a atenção, pra buscar o seu direito. Eu acho que desde a época de acabar essa questão das cotas, mas é importante que tivesse esse movimento. E eu não acredito que muitos negros dizem que têm que lutar? Votos mais que o branco pra ser visto. Eu sou negro e não preciso lutar para ser visto mais que o branco, eu preciso lutar para não ser visto mais que o branco. Eu tenho uma linha de conduta e eu procuro não me afastar muito dela, mas reconheço que existe a discriminação e eu procuro passar por ela de cabeça erguida, notando a minha determinação, a minha resiliência, minha vontade de querer fazer muito mais alto. Se eu for pensar que o negro é discriminado, eu não vou fazer nada, porque eu vou me esconder e deixar dessa desolação, não vou fazer porque eu sou negro</p> <p>Eu, uma opinião pessoal, que eu acredito, a questão das cotas, elas são necessárias, principalmente no Brasil, devido a desigualdade das classes trabalhadoras. Mas acredito, também, que isso deveria ser por um período, não permanente. Onde o estado... (143) políticas pra equilibrar esse desequilíbrio e proporcionar oportunidades a todos.</p>	<p>Sim, tem uma cultura mista de que o homem é só a favor, o movimento de mulheres, o movimento mobilizar com outras pessoas que sabem e acho que com esse forte movimento que nasceu são muito valorizadas, porque o homem do complexo. E a mulher, como todo ser humano, nós, só as mulheres podem colocar os homens que temos que refletir que homem foi que eu vi que estão aqui, isso lá com que ela se fortaleceu também foi um objeto de reflexão muito grande do outro se eu ainda não tenho um salário, gente fazendo que permitis que a maioria das mulheres depois a gente vai se quiser ter mais.</p> <p>Si: Você acha que as pessoas mais pobres tem... M: Sim. A vulnerabilidade social, que hoje é um não vê um pobre falando em vulnerabilidade si tem que ter um cuidado específico em termos de mais ou menos aí, eu acho que foi um salto o primeiro, mas o mesmo reflexo, porque tem obrigação de ver em forma de pagar aquela renda vai se não quer, não vai e ainda dá de interesse. Se tu vai roubar, tu vai roubar, mas do mês. E, aí, o que ela vai fazer com a bolsa-favela pelos cabelos até a porta de escola, com escola de qual.</p> <p>Si: Lamento você, as mulheres tem... M: Eu acredito que não só as mulheres, os homens. Menos discriminado, pois na verdade as mulheres. Si: Os Negros tem necessidades espe... M: Anunciado que no Brasil ainda há uma grande... e lá pra que as desigualdades diminuam e que. Si: E as pessoas mais pobres tem nec... M: As pessoas mais pobres, eu acredito, eu te... uma ideia, quando o vento, a positivamente a renda, essas pessoas ouçam, sem da falta de</p>

Voici un résumé des entrevues effectuées :

➤ Région Centro :

- Un homme blanc, conseiller en 2007;
- Un homme blanc, délégué en 2007-2008 et ancien conseiller;

- Un homme mulâtre, conseiller en 2008;
 - Une femme noire, déléguée en 2007-2008;
 - Une femme noire, conseillère en 2007-2008
 - Une femme noire, déléguée en 2007-2008;
 - Une femme blanche, conseillère en 2007;
 - Une femme blanche, déléguée en 2007, conseillère en 2008;
- **Région Leste :**
- Un homme blanc, conseiller en 2007;
 - Un homme noir, conseiller en 2007-2008;
 - Une femme noire-amérindienne, déléguée en 2007-2008;
 - Une femme blanche, conseillère en 2008;
 - Une femme blanche, conseillère en 2008.
- **Autre région :**
- Une femme noire, conseillère en 2007-2008, région Nordeste
 - Un homme blanc, délégué en 2007-2008 et ancien conseiller, région Nordeste
- **Thématiques :**
- Culture : un homme noir, conseiller en 2007;
 - Santé et assistance sociale :
 - une femme turque, conseillère en 2007;
 - un homme blanc, conseiller en 2007
 - Circulation, transport et mobilité urbaine : un homme blanc, conseiller en 2008;
 - Organisation de la ville et développement urbain : un homme amérindien, conseiller en 2007.
- **Politicien, fonctionnaire :**
- Un stratège du PT
 - Un fonctionnaire du Secrétariat de la gouvernance

Les entrevues ont été menées en portugais par l'auteur de cette thèse. Dans le présent texte, nous avons traduit en français les citations tirées de ces entrevues.

3.2.3 Les questionnaires

Pour appuyer les entrevues qui permettent de récolter des informations davantage de nature qualitative, nous avons distribué une centaine de questionnaires à des

participants (conseillers, délégués et citoyens présents aux assemblées du BP) pour obtenir des données quantitatives. Cinquante-six questionnaires ont été distribués dans la région Centro, 37 dans le Conseil du BP et 6 dans la région Leste²⁴. La plupart des variables incluses dans le questionnaire correspondaient à celles présentes dans le guide d'entretien. L'avantage du questionnaire est la possibilité de compiler plusieurs réponses et d'en croiser les variables. La compilation a été effectuée avec le logiciel statistique SPSS, ainsi que les croisements de variables et la production de graphiques permettant d'exposer les données. Chaque variable a été codifiée afin de représenter la multiplicité des réponses, telle qu'illustrée à titre d'exemple par l'image ci-dessous pour les données du conseil du BP. Le questionnaire ayant servi à l'étude est disponible en annexe. Encore ici, le questionnaire était écrit en portugais.

²⁴ Considérant le nombre de questionnaires peu élevé de la région Leste, ils ont été éliminés. Un problème est survenu lors de la distribution de questionnaires. Cependant, de précieuses informations ont été enregistrées lors des forums des délégués de Leste qui auront permis de déterminer certaines tendances politiques particulières de cette région et qui ont affecté l'ensemble du processus comme nous le verrons.

Quest_OP_COP3 [DataSet1] - SPSS Data Editor

File Edit View Data Transform Analyze Graphs Utilities Window Help

	Name	Type	Width	Decimals	Label	Values	Missing	Columns	Align	Measure
1	Sex	String	8	0	Genre	{1, Femme}...	NR	8	Left	Nominal
2	Âge	Numeric	8	0	Âge du sujet	{1, Moins de 2	999	8	Right	Scale
3	Couleur	String	8	0	Couleur raciale	{1, Blanc}...	NR	8	Left	Nominal
4	Statut_civil	String	8	0	Statut civil	{1, Célibataire}	NR	8	Left	Nominal
5	Profession	String	8	0	Profession, O	{1, Commerce	NR	20	Left	Nominal
6	Religion	String	8	0	Religion	{1, Catholique}	NR	9	Left	Nominal
7	Nmb_Rési	Numeric	8	0	Résidents par	{1, 1}...	999	11	Right	Scale
8	Nmb_enfan	Numeric	8	0	Nombre d'enfa	{0, 0}...	999	8	Right	Scale
9	Revenu	Numeric	8	0	Revenu familia	{1, 1 à 2}...	999	8	Right	Scale
10	Scolarité	String	8	0	Niveau d'éduc	{1, Primaire in	NR	18	Left	Ordinal
11	Région_ou	String	40	0	Région ou thé	None	None	8	Left	Nominal
12	Fonction	String	8	0	Fonction au B	{1, Conseiller	NR	17	Left	Nominal
13	Années_P	Numeric	8	0	Années de par	{1, 1 an ou mo	999	8	Right	Scale
14	Associatio	String	8	0	Membre d'une	{1, Oui}...	NR	8	Left	Nominal
15	Associatio	String	8	0	Type d'associ	{1, Associatio	NR	20	Left	Ordinal
16	Associatio	String	8	0	Type d'associ	{1, Associatio	NR	20	Left	Ordinal
17	Associatio	String	8	0	Type d'associ	{1, Associatio	NR	20	Left	Ordinal
18	PartiPolitiq	String	8	0	Sympathisant	{1, Oui}...	NR	9	Left	Nominal
19	NomPartiP	String	8	0	Nom du parti	{1, PCdoB}...	NR	13	Left	Ordinal
20	FP_vs_Go	String	8	0	Front populair	{2, PDT (EX)}...	NR	20	Left	Nominal
21	FP_vs_Aut	String	8	0	Front populair	{1, PT, PCdoB	NR	25	Left	Nominal
22	PT_vs_Gouv	String	8	0	PT vs Gouv	{1, PCdoB}...	NR	24	Left	Nominal
23	PT_vs_Autr	String	8	0	PT vs autres p	{1, PT}...	NR	13	Left	Nominal
24	Implication	String	8	0	Implication1	{1, Ton associ	NR	16	Left	Ordinal
25	Implication	String	8	0	Implication2	{1, Ton associ	NR	19	Left	Ordinal
26	Implication	String	8	0	Implication3	{1, Ton associ	NR	14	Left	Ordinal
27	Implication	String	8	0	Implication4	{1, Ton associ	NR	14	Left	Ordinal
28	Implication	String	8	0	Implication5	{1, Ton associ	NR	12	Left	Ordinal
29	Implication	String	8	0	Implication6	{1, Ton associ	NR	13	Left	Ordinal
30	Implication	String	8	0	Implication7	{1, Ton associ	NR	15	Left	Ordinal
31	Implication	String	8	0	Implication8	{1, Ton associ	NR	12	Left	Ordinal
32	Implication	String	8	0	Implication9	{1, Ton associ	NR	17	Left	Ordinal
33	Importance	String	8	0	Importance da	{1, Demandes	NR	26	Left	Ordinal

Data View Variable View /

SPSS Processor is ready

Plus spécifiquement dans le cas du questionnaire, le tableau qui suit présente les variables et les questions qui leur sont associées afin d'évaluer si le BP permet la construction d'une communauté politique participative. Dans un premier temps des variables de nature sociodémographique ont été utilisées. Elles sont essentielles afin de dégager notamment de profil des participants. Nous pouvons par leur traitement vérifier par exemple le taux de participation par classe sociale, genre, groupe ethnique ou encore par orientation politique. Ce type d'analyse est entre autres nécessaire afin de vérifier si le BP permet un meilleur accès à l'espace public pour les groupes marginalisés, normalement exclus.

Par la suite, les autres variables ont été regroupées en fonction des trois grandes catégories conceptuelles, soit l'État, la société civile et le marché. Celles-ci englobent des sous-catégories comme la cogestion ou les partis politiques.

Tableau 3.1: Tableaux des variables et indicateurs

VARIABLES	QUESTIONS
VARIABLES SOCIODÉMOGRAPHIQUES	
Sexe	<ol style="list-style-type: none"> 1. Homme 2. Femme
Âge	<ol style="list-style-type: none"> 1. Moins de 25 ans 2. 25-35 3. 36-45 4. 46-55 5. 56-65 6. 66 +
Couleur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Blanc 2. Noir 3. Mulâtre 4. Autochtone 5. Autre
Statut civil	<ol style="list-style-type: none"> 1. Célibataire 2. Marié 3. Veuf 4. Divorcé/séparé
Profession	<ol style="list-style-type: none"> 1. Commerce et service 2. Commerce informel 3. Secteur public 4. Économie sociale 5. Travailleur autonome 6. Profession libérale 7. Retraité 8. Sans emploi 9. Papeleiro 10. Domestique 11. Femme à la maison 12. Ouvrier 13. Autre
Religion	<ol style="list-style-type: none"> 1. Catholique 2. Protestant 3. Spiritisme 4. Évangélique

	<ol style="list-style-type: none"> 5. Candomblé 6. Autre
Nombre de résidants	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1 2. 2 3. 3 4. 4 5. 5 6. 6 7. Plus de 6
Nombre d'enfants	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1 2. 2 3. 3 4. 4 5. 5 6. 6 7. Plus de 6
Revenu / # salaires minimums	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1 à 2 2. 2 à 4 3. 4 à 8 4. 8 à 12 5. Plus de 12 6. Ne sais pas
Scolarité	<ol style="list-style-type: none"> 1. Primaire incomplet 2. Primaire complété 3. Secondaire incomplet 4. Secondaire complété 5. Postsecondaire incomplet 6. Postsecondaire complété
Région ou thématique	<ol style="list-style-type: none"> 1. Région 2. Thématique
Fonction	<ol style="list-style-type: none"> 1. Délégué 2. Conseiller 3. Citoyen
Années de participation	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1 an ou moins 2. 2-4 ans 3. 4-6 ans 4. 8-10 ans 5. Plus de 10 ans
Membre d'une association / ONG	<ol style="list-style-type: none"> 1. Oui 2. Non
Type d'association	<ol style="list-style-type: none"> 1. Association de quartier 2. Groupe culture noire

	<ol style="list-style-type: none"> 3. Groupe de femmes 4. Groupe culturel 5. Groupe sportif 6. Groupe religieux 7. Mouvement social ou ONG 8. Comissao de Rua 9. Centre communautaire 10. Syndicat 11. Parti politique 12. Autre
Sympathisant d'un parti politique	<ol style="list-style-type: none"> 1. Oui 2. Non
Parti politique	<ol style="list-style-type: none"> 1. PCdoB 2. PDT 3. DEM 4. PMDB 5. PP 6. PPS 7. PR 8. PSDB 9. PSOL 10. PSTU 11. PT 12. PTB
ÉTAT : IDENTITÉ / BIEN COMMUN	
Sentiment d'engagement (en ordre d'importance)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ton association 2. Ta région 3. Ta ville 4. Ton groupe social (femme) 5. Ton groupe social (Noirs) 6. Ton groupe social (1res nations) 7. Ton parti politique 8. Ton groupe religieux 9. Ton travail
Importance au sein du BP (en ordre d'importance)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mise en œuvre des demandes dans ma communauté ou organisation 2. Mise en œuvre des demandes dans ma

	<p>région</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Mise en œuvre des demandes dans toute la ville 4. Sacrifier ma demande pour une communauté plus démunie 5. Tisser des liens de solidarité avec les autres communautés, organisations, régions...
<p><i>Conscience du bien commun</i> Le BP a permis le développement d'une conception du bien commun entre les communautés, délégués/conseiller</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. D'accord 2. Partiellement d'accord 3. Désaccord 4. Ne sais pas
<p><i>Quotas - Noirs</i> Inclusion d'un article obligeant la présence d'au moins un Noirs parmi les conseillers</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. D'accord 2. Partiellement d'accord 3. Désaccord 4. Ne sais pas
<p><i>Quotas Femmes</i> Inclusion d'un article obligeant la présence 50% femmes parmi les conseillers</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. D'accord 2. Partiellement d'accord 3. Désaccord 4. Ne sais pas
<p><i>Participation de la classe moyenne</i> La classe moyenne devrait participer davantage au BP</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. D'accord 2. Partiellement d'accord 3. Désaccord 4. Ne sais pas
<p><i>Opinions individualistes</i> Les participants émettent des opinions liées à l'intérêt personnel</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Toujours 2. Fréquemment 3. Parfois 4. Jamais 5. Ne sais pas
<p><i>Opinion parti politique</i> Les participants émettent des opinions liées à un parti politique</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Toujours 2. Fréquemment 3. Parfois 4. Jamais 5. Ne sais pas
Opinion de groupe (Noirs)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Toujours 2. Fréquemment 3. Parfois 4. Jamais 5. Ne sais pas
Opinion de groupe (Blancs)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Toujours

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Fréquemment 3. Parfois 4. Jamais 5. Ne sais pas
Opinion de groupe (Femmes)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Toujours 2. Fréquemment 3. Parfois 4. Jamais 5. Ne sais pas
Opinion de groupe (Machiste)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Toujours 2. Fréquemment 3. Parfois 4. Jamais 5. Ne sais pas
MARCHÉ : REDISTRIBUTION DES RICHESSES	
Amélioration des conditions de vie des plus démunis avec le BP	<ol style="list-style-type: none"> 1. D'accord 2. Partiellement d'accord 3. Désaccord 4. Ne sais pas
Amélioration des conditions de vie des femmes avec le BP	<ol style="list-style-type: none"> 1. D'accord 2. Partiellement d'accord 3. Désaccord 4. Ne sais pas
Amélioration des conditions de vie des Noirs avec le BP	<ol style="list-style-type: none"> 1. D'accord 2. Partiellement d'accord 3. Désaccord 4. Ne sais pas
SOCIÉTÉ CIVILE / COGESTION	
<i>Transmission de l'information</i> Les leaders transmettent l'information aux communautés	<ol style="list-style-type: none"> 1. Toujours 2. Fréquemment 3. Parfois 4. Jamais 5. Ne sais pas
<i>Participation populaire</i> Participation des membres des communautés dans la hiérarchisation ou plutôt les leaders.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les communautés participent toujours 2. Surtout les leaders participent 3. Les deux le font ensemble 4. Ne sais pas
ÉTAT / COGESTION : GOUVERNEMENT/PARTI POLITIQUE	
Sous le gouvernement Fogaça, le BP a été...	<ol style="list-style-type: none"> 1. Renforcé

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Maintenu comme avant 3. Légèrement affaibli 4. Affaibli 5. Substitué par une autre forme de participation
Conquête des demandes sous l'administration Fogaça	<ol style="list-style-type: none"> 1. Oui 2. Non
Type de demande	La nommer
Clientélisme sous Fogaça par rapport à la période du Front populaire.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Est le même 2. A diminué 3. A diminué un peu 4. A augmenté un peu 5. A augmenté 6. Ne sais pas
ÉTAT / COGESTION : GOUVERNEMENT/ PARTI POL => GSL	
Participation à la GSL	<ol style="list-style-type: none"> 1. Oui 2. Non
Nombre de réunions participées à la GSL	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1-2 2. 3-4 3. 5-6 4. 7-8 5. Plus de 8
Lieu des réunions de la GSL	<ol style="list-style-type: none"> 1. Région 2. Association de quartier 3. Mairie 4. Association d'entrepreneurs 5. Autre lieu
Participants à la GSL	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gouvernement 2. Associations de résidents 3. Entrepreneurs 4. Églises 5. Ministère public 6. Autre
Nombre de mesures de la GSL dans votre région en 2005/2006*2007/2008	Indiquer le nombre par année
Disponibilité des verbatim de la GSL	<ol style="list-style-type: none"> 1. Oui 2. Non
GSL et meilleures connaissances des besoins de la communauté (capital social)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Oui 2. Non
GSL et meilleure collaboration de la communauté (Capital social)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Oui 2. Non

GSL et amélioration de la qualité de vie de ta communauté / région (capital social)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Oui 2. Non
Relation BP vs GSL	<ol style="list-style-type: none"> 1. A aidé à améliorer le BP 2. A nuit au BP 3. N'a pas interféré dans le fonctionnement du BP 4. Est une structure inutile 5. Ne sais pas
AVENIR DU BP	
Menaces pour le BP (par ordre d'importance)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que la population ne participe plus 2. Que le gouvernement n'exécute plus les demandes 3. Que le gouvernement ne participe plus aux réunions 4. La rivalité partisane entre les participants 5. Le clientélisme 6. Manque de retour d'information vers les communautés des délégués et conseillers
Aujourd'hui le BP permet toujours de développer une conscience du bien commun	<ol style="list-style-type: none"> 1. D'accord 2. Partiellement d'accord 3. Désaccord 4. Ne sais pas
Le BP pourrait disparaître	<ol style="list-style-type: none"> 1. Oui 2. Non 3. Ne sais pas

D'autres données ont été analysées plus en profondeur en effectuant des croisements entre variables dépendantes et indépendantes.

Notre hypothèse suppose que la communauté politique participative ne peut se maintenir que si certaines conditions sont réunies, particulièrement l'interaction entre la démocratie représentative (gouvernement) et la démocratie participative (société civile), à l'instar de l'approche comparative entre les divers exemples de BP relevés par

Avritzer et Wampler. Or, comme, nous le présenterons, un changement politique important est survenu en 2005 avec la venue d'un gouvernement municipal formé d'une coalition de partis politiques de centre-droit. L'équilibre qui prévalait initialement entre le gouvernement et la société civile a donc pu être affecté. Il s'est donc avéré important de vérifier si ce changement politique a affecté la structure de la communauté politique. Bien entendu, ces variables sont appuyées par les interviews, les observations des assemblées et d'autres documents recueillis.

Quant à la question de l'interaction avec le marché, nous analyserons le BP à la lumière de sa capacité à intervenir afin de favoriser le développement d'une ville plus équitable. En d'autres termes, une ville dont les territoires centraux sont davantage accessibles aux classes sociales défavorisées et non à la merci des intérêts des promoteurs immobiliers. En ce sens nous analyserons particulièrement les effets des récentes réformes urbaines dans le cadre de l'avènement de la Coupe du monde 2014 afin de vérifier la capacité du BP à construire un territoire fondé sur les principes du droit à la ville. Des interviews et divers documents, comme les plans d'investissements du BP et des analyses d'organismes indépendants serviront à vérifier ces derniers développements.

3.2.4 Les documents, les sources d'information

Certains documents clés ont été recueillis lors de notre séjour à Porto Alegre. Principalement, les plans d'investissements du BP de l'année 2005 à 2008. Ceux de 2009 à 2012 ont été consultés sur Internet. Ces plans d'investissements permettent d'effectuer un suivi de l'avancement des demandes du BP. Le site internet de la Ville de Porto Alegre permet aussi de vérifier ce type d'information et d'autres de nature sociodémographique. Des copies des règlements internes du BP ont aussi été recueillies. Des documents de la Ville, d'analyses d'experts, dont plusieurs de l'ONG Cidade qui

publiait un journal, ont été récoltés. Le site de cette ONG constitue par ailleurs une source importante d'analyses critiques.

CHAPITRE IV

LE BUDGET PARTICIPATIF DE PORTO ALEGRE ET LA COMMUNAUTÉ POLITIQUE PARTICIPATIVE

4.1 La démocratisation du Brésil

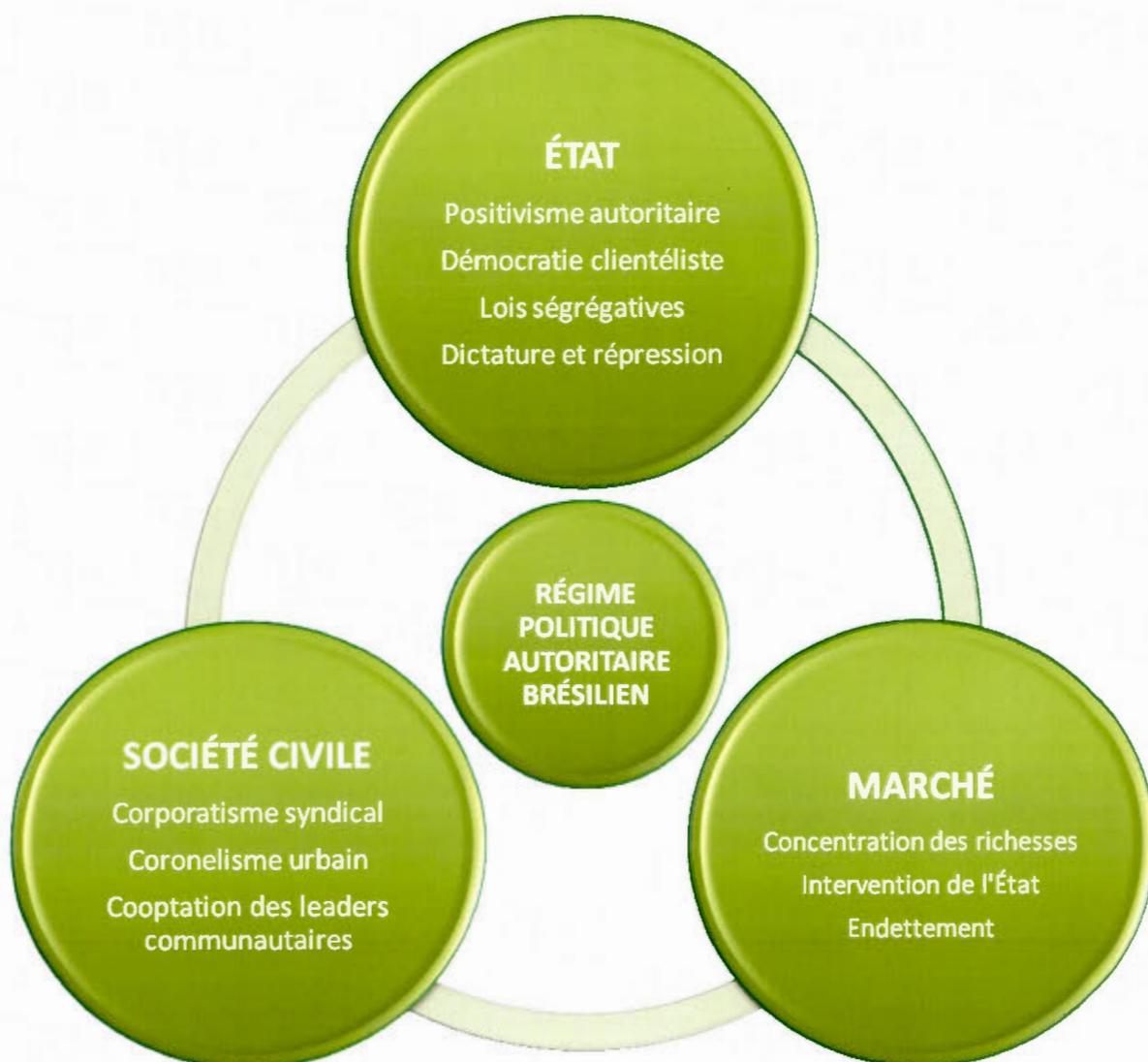
Nous avons vu que chez plusieurs théoriciens, notamment ceux qui défendent le concept de droit à la ville, l'échelle locale constituerait le niveau idéal pour favoriser la participation citoyenne. Dès lors, la dévolution de pouvoir des États centraux vers les villes s'avérerait essentielle pour atteindre cet objectif. De plus, les études sur le capital social et la compétence civique, soutiennent qu'une société civile bien mobilisée peut contribuer à renforcer les institutions démocratiques formelles. Et parallèlement, dans un mouvement de balancier et de renforcement mutuel, la présence d'institutions participatives contribuerait aussi à consolider la société civile et l'éducation citoyenne.

Nous verrons qu'en effet le Brésil a connu dans sa période de démocratisation, une évolution qui semble répondre aux conditions établies par les théoriciens que nous avons analysés. Autant, la mobilisation de la société civile, la dévolution de pouvoir vers l'échelle locale et la création d'espaces publics populaires pourraient avoir contribué à créer une communauté politique participative qui se distingue des autres modèles que nous avons vus. Cependant, pour bien saisir le processus de démocratisation et son caractère participatif particulier, revenons brièvement au modèle autoritaire brésilien présenté en première partie. Ce régime politique peut être synthétisé à la lumière du triptyque – État, marché, société civile que nous avons employé pour décrire les différentes formes de communauté politique dans notre cadre théorique :

1. **L'État** : Nous avons vu qu'historiquement l'État brésilien fut essentiellement gouverné par l'élite économique et politique depuis la colonisation avec le système de lotissement des capitaineries qui contribua à la concentration foncière notamment par l'adoption de la loi des terres de 1850 et à l'établissement du régime clientéliste et autoritaire des *coroneis*. Lors de la période industrielle, malgré quelques avancées en matière de droits sociaux, les autorités publiques, au nom du progrès et de l'hygiénisme, ont contribué à accentuer la ségrégation sociospatiale dans les grandes villes par des politiques urbanistiques élitistes. En ce sens, l'État fut historiquement un instrument de maintien de la hiérarchie sociale.

2. **Le marché** : Sous la période coloniale, l'économie a longtemps été dominée par le système mercantiliste, qui était fondé sur l'esclavage. La concentration des terres et l'absence de réforme agraire ont exclu toute forme de compétition équitable au sein du marché. Sous la période d'industrialisation par substitution aux importations, un réel développement d'une classe moyenne aurait pu permettre la mise en place d'une économie davantage accessible. Par contre, par désir de contrôle et de maintien de l'ordre établi, l'intervention de l'État servit également à paralyser tout mouvement de contestation syndical ce qui limita l'établissement d'une société plus équitable.

3. **La société civile** : En plus de coopter les syndicats, la dictature militaire favorisera la mise en place du régime que nous avons qualifié de *coronelisme urbain*, c'est-à-dire un système fondé sur des pratiques clientélistes – « votes en échange de services et d'infrastructures urbaines ». Ces méthodes permirent de neutraliser tout mouvement de contestation qui aurait pu émerger des quartiers localisés en périphéries qui étaient dépourvus d'infrastructures et de services.



Nous pouvons donc à ce stade ajouter à notre tableau comparatif des modèles de communautés politiques celui du régime autoritaire brésilien, tel que nous venons de le décrire. Malgré que le Brésil a depuis 1988 implanté une démocratie aujourd'hui bien établie, son passé dictatorial fondé sur le clientélisme doit être considéré en filigrane. La démocratie participative implantée au Brésil visait à combattre notamment les pratiques clientélistes et la ségrégation urbaine. Il est dès lors important de vérifier si le BP de Porto Alegre a en effet contribué à combattre ce type de politique et, si tel est le cas, s'il continue de nos jours à le faire.

Tableau 4.2: Comparaison des communautés politiques

	PARTICIPATIVE	RÉPUBLICAINE	LIBÉRALE	NÉOLIBÉRALE	AUTORITARISME BRÉSILIE
ÉTAT	<ul style="list-style-type: none"> • Cogestion démocratie participative / représentative • Délibération (bien commun / identité) • Décentralisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Démocratie représentative • Institutions intégratrices / nationalisme • Bien commun • Centralisme étatique 	<ul style="list-style-type: none"> • Démocratie représentative • Démocratie de droit • Séparation des pouvoirs • État minimal 	<ul style="list-style-type: none"> • Démocratie représentative • Gouvernance • Fragmentation de l'État (Supranational, Global cities, TNC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Démocratie clientéliste • Positivism autoritaire • Dictature et lois ségrégatives
SOCIÉTÉ CIVILE	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilisation et espaces publics • Empowerment • Éducation civique 	<ul style="list-style-type: none"> • Mouvements sociaux et syndicats mobilisés • Paternalisme 	<ul style="list-style-type: none"> • Défense libertés individuelles • Faiblesse syndicale 	<ul style="list-style-type: none"> • Faiblesse syndicale • Opposition altermondialiste 	<ul style="list-style-type: none"> • Corporatisme syndical • Coronelisme urbain • Cooptation asso. communautaires
MARCHÉ	<ul style="list-style-type: none"> • Redistribution des richesses • Droit à la ville 	<ul style="list-style-type: none"> • Interventionnisme • État-providence nationaliste 	<ul style="list-style-type: none"> • Libéralisme • Pas ou peu d'interventionnisme 	<ul style="list-style-type: none"> • Libre-marché • Anti-interventionnisme 	<ul style="list-style-type: none"> • Concentration des richesses • Intervention de l'État arbitraire

4.1.1 La mobilisation de la société civile et l'émergence du PT

À partir des années 1970, le régime militaire s'assouplit, en autorisant le retour des exilés et la création de deux partis politiques, l'Alliance pour la rénovation nationale (ARENA), le parti du pouvoir, et le Mouvement démocratique brésilien (MDB), la seule opposition tolérée, mais soumise à la tutelle de l'État et à des règles électorales la défavorisant nettement. Par la suite, en 1979, le régime autorisa le multipartisme, permettant notamment au PT de voir le jour officiellement en 1980.

Cependant, l'assouplissement de ce pouvoir vint en réponse à un mouvement de contestation qui prit une ampleur considérable dans la société civile forçant les autorités à apporter ces réformes. Ces contestations prirent racine dans un triple mouvement qui s'est opéré à travers l'influence de la théologie de la libération et la création des communautés ecclésiastiques de base (CEB), de l'émergence des

mouvements urbains et des manifestations ouvrières qui conduisirent à la création du PT. Voyons brièvement ces mouvements de plus près, car ils constitueront l'une des conditions à la création de la communauté politique participative.

4.1.2 La théologie de la libération et les CEB

À partir des années 1960, l'Église joua un rôle déterminant dans la lutte aux injustices que subissaient les populations les plus marginalisées constamment sous l'oppression du régime militaire. Pourtant, l'Église a au cours de son histoire également appuyé des régimes conservateurs. Cependant, dans les années 1960, l'interprétation conservatrice des écrits, trop associée à la notion du sacrifice qui encourageait la soumission des populations aux régimes autoritaires, fut remise en question. Le Concile Vatican II (1962-1965) réinterpréta le rôle du Christ plutôt dans une perspective de quête de la justice et de la défense des opprimés. Dès lors, l'Église stipula que seulement au travers de l'expérimentation quotidienne des souffrances des communautés, comme le Christ l'avait vécue, que devait être analysée l'injustice et interprétée la foi chrétienne. C'est donc l'opprimé qui, à travers son expérience pouvait enseigner la charité et la quête de la justice. Soulignons d'ailleurs les influences marxistes parmi les dirigeants de l'Église de l'époque qui interprétèrent les injustices en termes de structures. Alors que le marxisme véhiculait la prise de conscience du prolétariat contre le patronat et les contradictions du capitalisme sauvage, l'Église catholique favorisait la prise de conscience populaire contre le régime autoritaire illégitime. De plus, ces réformes s'inséraient dans le contexte de la période de la décolonisation et des thèses de la dépendance des pays sous-développés envers les économies du nord.

Ainsi, l'Église latino-américaine s'aligna sur cette nouvelle orientation de la quête de la justice à travers l'expérience quotidienne de la répression, dès 1968, avec le sommet de Medellin en Colombie. Dans le contexte latino-américain de l'autoritarisme et de l'appauvrissement des classes populaires, de l'échec des réformes agraires et de la

carence en services et infrastructures dans les centres urbains, l'Église s'impliqua davantage dans les communautés suivant la nouvelle philosophie adoptée. Ainsi, à l'instar des écrits de Paulo Freire, notamment dans *Pédagogie de l'opprimé* (1971), l'éducation citoyenne était considérée comme essentielle pour mener à la liberté populaire.

Pour y parvenir et dans le but de se rapprocher des populations pour comprendre l'expérience quotidienne de la répression, les Communautés ecclésiastiques de base (CEB), composées de lieux de rassemblements, furent créées dans les quartiers populaires au sein desquels des agents pastoraux contribuaient à véhiculer un discours axé sur les droits de la personne dans une perspective de participation populaire : « These officers implemented the CEB's model of collective deliberation, direct rather than clientelistic action, and avoidance of party endorsement » (Holston, 2008, p.239). Ainsi, à travers la délibération et une approche *bottom-up* au sein des CEB localisés dans les nombreux quartiers populaires du Brésil, un espace d'autonomie politique de même qu'un discours axé sur les droits citoyens s'est développé (Levine, 1990; Holston 2008). Dans cette optique, cette initiative posa les premiers jalons de l'instauration d'un espace public délibératif comme l'entendaient Habermas et les théoriciens de la démocratie délibérative. Mais plus encore, c'est la synergie entre les CEB et les différentes associations existantes de la société brésilienne qui contribua à l'émergence d'un nouvel espace public participatif axé sur la coopération et l'éducation citoyenne, à l'instar des théories sur le capital social et sur l'*empowerment* que nous avons vues :

Pour définir l'effet long terme des CEB, l'élément déterminant est la qualité de l'expérience que la vie des groupes rend possible. Une pratique égalitaire, fondée sur la participation, engendre la confiance et de nouvelles aptitudes à s'exprimer et à se diriger. Les solidarités qui en résultent peuvent donner lieu à de nouvelles actions collectives dans d'autres domaines (syndicats, coopératives, associations locales) visant à faire obstacle au fatalisme et à la suspicion généralisée. Une véritable autonomie de groupe favorise un tel essaimage en fournissant un lieu légitime pour l'expérimentation et l'engagement dans des relations avec d'autres groupes locaux (Levine, 1990, p.54).

4.1.3 Les mouvements urbains

Parallèlement et imbriquée aux CEB, une myriade d'associations locales virent le jour à partir des années 1970. Ces nouveaux acteurs sociaux de type *grassroots* - associations de quartier, clubs des mères, agents pastoraux, militants locaux, syndicalistes, militants de partis politiques ou d'organisations de gauche, - remirent en cause les pratiques politiques clientélistes qui avaient cours dans les quartiers populaires à l'époque, comme nous l'avons vu avec le régime du *coronelisme urbain*. L'insuffisance des infrastructures et des services, de même que l'oppression constante des militaires, servirent de point unificateur et fomentèrent le mouvement urbain par un discours axé sur le droit à la citoyenneté et à la ville :

This demand for equal rights not only grounds specific demands for access to resources and institutions on behalf of members, but also aims to produce a universal equality, dignity, and access. In this manner, the insurgent public sphere of citizenship entails a particular project of social justice and fosters a specific democratic imagination, one focused on equalization and not differentiation (Holston, 2008, p.249).

De la même manière que les agents pastoraux avaient contribué à la mobilisation et au développement d'un discours citoyen participatif au sein des CEB, des articulateurs locaux – *acesores locais*- servirent également d'agent de liaison et de mobilisateurs pour consolider le mouvement urbain, dans une perspective participative. Ainsi, à cette époque, comme le rapporte Avritzer (2002), la vie associative au Brésil connut une expansion fulgurante, comme en fait foi le tableau ci-dessous.

Tableau 4.3. Nombre d'associations créées dans les grandes villes brésiliennes 1940-1990

	1940-1950	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990
São Paulo	288	464	996	1871	2553
Rio de Janeiro	188	743	1093	1233	2498
Belo Horizonte	120	204	459	584	1597

Source: Avritzer, 2002, p.84

Comme nous l'avons souligné, alors que sous la période populiste le clientélisme régissait l'octroi d'infrastructures et de services en échange de votes, les mouvements urbains réclamèrent désormais non seulement une application universaliste des normes urbanistiques, mais aussi davantage de contrôle populaire dans les décisions publiques d'aménagement au nom du droit à la ville (Avritzer, 2002, 2009; Holston, 2008; Baiocchi, 2005). Ainsi, les mouvements urbains réclamèrent le droit au logement, à des services de santé locaux, à l'accès aux écoles et à des soins pour les enfants tout en revendiquant des réformes de gestion démocratique, comme nous le verrons avec l'adoption de la constitution de 1988.

4.1.4 L'émergence du Parti des travailleurs

Le troisième élément qui permit de poser les premiers jalons d'une communauté politique participative fut l'émergence du PT dans le paysage politique brésilien. La création de ce parti politique s'inscrit dans un vaste mouvement de contestation de la dictature militaire et de la structure corporatiste qui était imposée aux syndicats. En effet, dans les années 1970, les syndicalistes, particulièrement ceux des métallurgistes de la périphérie de São Paulo, la région de l'ABC²⁵, organisèrent des gigantesques grèves et manifestations qui ébranlèrent le régime. Les syndicats, et le PT suite à sa création, demandèrent notamment d'avoir une autonomie de négociation face à l'État pour mettre un terme à la structure corporatiste et clientéliste, qui était véhiculée, même par les autres partis travaillistes, comme le Parti travailliste brésilien (PTB) qui fit un retour sur la scène politique suite à l'autorisation du multipartisme.

Dès ses origines, le PT fit partie de ce que l'on appelait le nouveau syndicalisme. Le PT était composé d'une base militante hétérogène parmi laquelle on retrouvait des intellectuels d'allégeance trotskyste opposés à la bureaucratisation de l'État, qui s'inspirèrent des conseils populaires délibératifs et décentralisés de la Commune de

²⁵ A = Santo André, B = São Bernardo do Campo, C = São Caetano do Sul.

Paris : « From its earliest documents, PT positions emphasized internal democracy and openness, rejecting democratic centralism and vanguardist positions » (Baiocchi, 2003, p.10).

La culture pétiste favorisait donc la décentralisation des pouvoirs, l'autogestion, les délibérations et la mobilisation d'une grande base militante associée aux mouvements de type *grassroot*. Le parti s'associa ainsi de près avec les organisations de quartier et les CEB qui, à l'instar du PT, véhiculaient une organisation sociale et politique fondée sur l'autogestion et la délibération démocratique, telle que nous l'avons vu. C'est donc dans cette perspective de démocratie participative, d'autogestion, de décentralisation et de droit à la ville, valeurs renforcées grâce à la synergie entre les différences forces sociales et politiques de l'époque, que s'est opéré le vaste mouvement de démocratisation du Brésil qui a permis de jeter les bases nécessaires à la création d'une communauté politique participative :

This new form of citizen participation, management, and mobilization entailed a different process of decision making as well. Pioneered in CEB and PT organizations and developed in the neighborhood SABs²⁶ and mobilizations, this process of deliberation is direct, bottom-up, and consultative; it eschews disagreement, emphasizes consensus, and assumes conscientious individuals. It is grounded in a demand to equalize rights that dominates local CEB, SAB, and PT activities (Holston, 2008, p.249).

4.1.5 Des outils législatifs progressifs

Au milieu des années 1980, la population revendiqua la mise en place d'institutions démocratiques classiques de nature libérale – un État de droit – comme l'instauration du suffrage universel, tel que revendiqué par le vaste mouvement *Diretas já !*, un système politique de nature présidentiel et aussi la mise en place de droits sociaux caractéristiques de l'État-providence, tel que le système universel de santé (SUS). Mais

²⁶ *Sociedade de amigos de bairros* : Société des amis des quartiers.

aussi, pour garantir un meilleur contrôle sur la conduite des affaires de l'État, les mouvements sociaux miseront sur la création d'outils législatifs progressifs et le déploiement de mécanismes participatifs décentralisés de l'appareil institutionnel de l'État brésilien.

Ce vaste mouvement social et politique s'aligna au Mouvement national de réforme urbaine (MNRU) qui revendiqua l'instauration de mécanismes participatifs au sein de la constitution et une réforme urbaine. Le MNRU proposa un amendement constitutionnel appuyé par une pétition de 150 000 signatures visant à transformer la gestion de la ville et sa conception:

- **le droit à la ville et à la citoyenneté**, « *pensé comme un accès universel aux équipements et services urbains, à des conditions de vie urbaine digne et à l'usufruit d'un espace culturellement riche et diversifié, et cela, surtout, à travers une logique politique de participation étendue des citoyens quant à la détermination de leurs destins* » ;
- **la gestion démocratique de la ville**, « *conçue comme une manière de planifier, de produire, d'opérer et de gouverner les villes, soumise au contrôle et à la participation sociale, et en particulier à la participation populaire* » ;
- **la fonction sociale de la ville et de la propriété**, « *comprise comme la priorisation de l'intérêt commun sur le droit individuel de propriété, ce qui implique l'utilisation socialement juste et écologiquement durable de l'espace urbain.* » (De Grazia, 2002, dans Pereira & Perrin, 2011).

Ces amendements ne furent cependant pas intégralement inclus au sein de la constitution de 1988. La question de la participation y fut amoindrie, mais intégrée implicitement, dans les articles 182 et 183, ce qui conduisit par la suite à la création d'instruments législatifs participatifs :

- **Article 182** établit la municipalité comme l'institution chargée de mettre en œuvre la politique de développement urbain, et par conséquent d'assurer le développement des fonctions sociales de la ville. Il réaffirme également le schéma directeur comme outil principal de cette politique de développement urbain, le rendant notamment obligatoire pour toutes les villes de plus de 20 000 habitants ;
- **Article 183** prévoit la mise en œuvre d'un instrument juridique de régularisation foncière afin d'octroyer des terres occupées et privatisées de fait. La parcelle sur

laquelle s'applique la loi ne doit pas dépasser 250 m², doit être occupée depuis plus de 5 ans et ne doit avoir connu de recours de la part du propriétaire.

Par ces articles, la municipalité fut ainsi chargée, via le schéma directeur, d'apporter les réformes nécessaires pour garantir le « développement des fonctions sociales de la ville ». Dans cette perspective, la ville n'est plus considérée comme un espace de reproduction du capital et des hiérarchies sociales, mais comme un espace au sein duquel les habitants y ont des droits particuliers, à l'instar du concept de droit à la ville. Par l'article 183, la ville aura la responsabilité partagée d'appliquer la réforme urbaine stipulée afin de répondre à la fonction sociale de son territoire et ainsi pallier aux modes d'urbanisation ségrégatifs et autoritaires du passé.

La « mise en œuvre d'un instrument juridique » prendra quelques années avant d'être effectif, mais le sera en 2001 à travers la loi sur le *Statut de la ville* qui dans son article premier « régleme les articles 182 et 183 de la Constitution de la République fédérative du Brésil de 1988 et établit les directives générales de la politique urbaine » (Loi 10 257 – Statut de la ville). Particulièrement, l'article 2 détermine le cadre progressiste et participatif de cette loi, dans une conception de droit à la ville, pour appliquer la réforme urbaine :

Article 2. La politique urbaine a pour objectif d'ordonner le développement de toutes les fonctions sociales de la ville et de la propriété urbaine, grâce aux directives générales suivantes :

I – la garantie du droit des villes à mener une politique soutenable, considérée comme le droit au sol urbain, au logement, à l'assainissement environnemental, à l'infrastructure urbaine, aux transports et aux services publics, au travail et au loisir, pour les générations présentes et les générations futures;

II – la gestion démocratique à travers la participation de la population et des associations représentatives des segments de la communauté à la formulation, à l'exécution et au suivi des plans, des programmes et des projets de développement urbain ;

[...]

IV – la planification du développement des villes, de la distribution spatiale de la population et des activités économiques de la ville et du territoire sous son influence, afin

d'éviter et de corriger les distorsions de la croissance urbaine et leurs effets négatifs sur l'environnement ;

[...]

VI – l'ordonnancement et le contrôle de l'usage du sol urbain, de manière à éviter :

[...]

e) la rétention spéculative d'un immeuble urbain qui résulte de la sous-utilisation ou de la non-utilisation;

VII – l'intégration et la complémentarité entre les activités urbaines et les activités rurales, en vue du développement socio-économique de la ville et du territoire qui en dépendent ;

VIII – l'adoption de normes de production, de consommation de biens et de services et l'adoption de normes d'expansion urbaine compatibles avec le développement durable environnemental, social et économique de la ville et du territoire dans sa zone ;

IX – la distribution équitable des bénéfices et des responsabilités dans le processus d'urbanisation ;

X – l'adéquation des instruments de la politique économique, fiscale et financière et des dépenses publiques aux objectifs du développement urbain, afin de privilégier les investissements générateurs de bien-être pour tous les groupes sociaux ;

[...]

XIV – la régularisation foncière et l'urbanisation de secteurs occupés par des populations à faible revenu grâce à l'établissement de normes spécifiques d'urbanisation, d'usage et d'occupation du sol et de construction ;

Bref, par la gestion démocratique, les villes, appuyées par les deux autres paliers de la fédération, doivent planifier le développement de l'espace urbain afin de le rendre plus équitable et accessible à toutes les couches sociales, notamment par un processus de « régularisation foncière et l'urbanisation de secteurs occupés par des populations à faible revenu ».

Enfin, en 2003, le gouvernement Lula créa le ministère des villes chargé d'appliquer la réforme urbaine statuée par la loi. Reprenant les paramètres du statut de la ville, le ministère vise à instaurer une planification urbaine de manière participative, particulièrement pour les secteurs populaires :

Les nouveaux critères de planification sont l'inclusion et la participation, la planification étant inclusive, doit donc favoriser pour tous les segments de la

société la justice sociale et appliquer les droits de manière à aller outre l'établissement de simples paramètres ; elle est participative, car elle suppose une implication active des différents groupes sociaux dans l'élaboration des politiques, produisant un contrat social entre l'État et la société civile, en particulier avec les secteurs populaires, qui, pour la première fois, ont le pouvoir de décision sur la direction de la planification des politiques dans le pays (Ministère des Villes dans Baierle, 2007, p.8-9)²⁷.

Puis, suite à l'approbation du Sénat en 2005, le ministère des villes pu également mettre en œuvre une initiative proposée par les milieux populaires, soit le Fonds national d'habitation et d'intérêt social (FNHIS) dont le principal objectif était de coordonner, par un conseil réunissant l'État et des acteurs de la société civile, l'ensemble des ressources dédiées au logement aux trois niveaux gouvernementaux pour les rediriger vers les familles à faible revenu (Ministère des villes, dans Baierle, 2007).

Également, soulignons que la Loi de responsabilité fiscale (LCP 101/2000), qui vise à assurer la transparence et à prévenir les déséquilibres dans la gestion des comptes publics des différents paliers de l'union, prévoit l'inclusion de la participation populaire pour atteindre ces objectifs à l'article 48 de la section *Transparence et gestion fiscale* :

Paragraphe unique : La transparence sera garantie aussi par :

- l- incitatifs à la participation populaire et la réalisation d'audiences publiques durant les processus d'élaboration et discussions des plans, lois directrices budgétaires et budgets²⁸ ;*

Ainsi, globalement, nous voyons donc que le Brésil a établi l'architecture législative et institutionnelle décentralisée vers les villes. À l'instar de la pensée pétiste et des mouvements urbains de l'époque, l'adoption de la constitution consacra alors le caractère fortement décentralisé de l'Union fédérative. Les villes bénéficient d'une autonomie politique, financière et administrative des plus importantes au monde (Brunet, 2002). Elles ont un statut d'égalité avec les 26 États et la fédération et ont la capacité d'adopter des lois dont la valeur peut même prévaloir sur celles d'un État. Elles

²⁷ Traduction de Simon Langelier.

²⁸ Traduction de Simon Langelier.

possèdent par ailleurs des pouvoirs importants en matière de santé, d'éducation, d'habitation et des services sociaux.

De plus, la reconnaissance formelle de la participation ouvrit ainsi la porte au contrôle populaire sur la gestion de l'appareil municipal et la possibilité de garantir davantage de transparence et l'imputabilité, de même que de favoriser une redistribution des ressources plus équitablement. Du coup, à l'instar de l'école néo-institutionnaliste et de la théorie de Fung et Wright sur la EPG, la redéfinition de l'architecture constitutionnelle vers les villes du Brésil constituera la première étape nécessaire à l'établissement d'un nouvel espace public qui permettrait de transformer les rapports sociaux et politiques :

Le débat sur l'espace public au Brésil s'est construit dans la perspective d'un projet participatif, qui obtint sa place dans la Constitution de 1988 et fut défendu dans un processus de transition par de nombreux mouvements sociaux et organisations de la société civile. Dans cette optique, les espaces publics seraient des instances délibératives qui permettraient de reconnaître et de donner une voix à de nouveaux acteurs et à de nouvelles questions sociétales. Ces espaces publics ne seraient plus monopolisés par un acteur social ou politique en particulier, ni par l'État lui-même, mais seraient hétérogènes et reflèteraient la pluralité sociale et politique, sans occulter les conflits, les intérêts et les opinions divers, tout en favorisant une répartition plus égalitaire des ressources des participants au niveau de l'information, de la connaissance et du pouvoir (Dagnino, Oliveira et Panfichi, 2006, p.24)²⁹.

Bref, l'instauration de nouvelles institutions constitue une transformation considérable par rapport à la conception de l'État élitiste qui prévalait. Ces nouvelles institutions auront ainsi ouvert la voie à l'implantation de mécanismes participatifs comme le budget participatif et possiblement à l'instauration d'une communauté politique participative.

²⁹ Traduction de Simon Langelier.

4.2 De clientélisme à mobilisation sociale et politique à Porto Alegre

La Constitution de 1988 et les outils législatifs qui y sont rattachés, ont permis de jeter les bases institutionnelles qui ont conduit à la création d'un nouvel espace public participatif. Mais encore faut-il se demander si le BP de Porto Alegre a la capacité de créer une nouvelle forme de communauté politique. Pour bien le saisir, nous présenterons les conditions sociales et politiques de Porto Alegre qui ont contribué à la création du BP. Cette présentation sera, par la suite, suivie d'une description de son fonctionnement.

4.2.1 Entre militantisme et populisme

De 1835 à 1845, l'État du Rio Grande do Sul, où se situe Porto Alegre, mena une guerre d'indépendance contre le régime impérial brésilien pour des raisons économiques et politiques. Les dirigeants gaúchos proclamèrent la république en 1836, mais durent en 1845 signer un accord de paix et réintégrer l'Empire à la suite d'une longue guerre, la guerre des *Farrapos*. Ainsi, déjà à cette époque, une aversion envers le pouvoir centralisateur était présente dans l'État du sud du Brésil.

Le Rio Grande do Sul est aussi l'État où naquit la branche politique du travaillisme. Getúlio Vargas, originaire de cet État, y entama sa carrière politique avant de conquérir la présidence de la fédération où il créa le Parti social-démocrate et le Parti travailliste brésilien (PTB) (Abers, 2000).

Sous le régime dictatorial, l'État rebelle du Rio Grande do Sul et sa capitale Porto Alegre s'opposèrent aux militaires, principalement par l'entremise des associations de quartier et des syndicats, comme dans le reste du Brésil dans les années 1970. Déjà, à partir des années 1940, les premières associations de quartier et de travailleurs naquirent. Les

associations réussirent à attirer certains investissements des administrations municipales au niveau des services (écoles, services sanitaires, transport) (Baiocchi, 2005), mais au prix de leur intégration au système populiste et à la soumission envers l'État.

En 1959, une fédération d'associations de quartier, la FRACAB³⁰, fut fondée qui servit d'interface avec le gouvernement municipal et l'État du Rio Grande do Sul. Mais, comme la plupart des organisations de quartier, la FRACAB fut soumise au clientélisme et à la cooptation. Elle dépendait notamment de l'appui de l'assemblée législative pour son financement et des gouvernements pour assurer son fonctionnement et garantir par le fait même son assujettissement. Abers présente trois caractéristiques qui qualifient la relation clientéliste entre le régime militaire et les associations locales à Porto Alegre et dans l'ensemble du régime :

First, clientelist associations promote vertical relationships between leaders and followers, rather than horizontal relationships among members or organisations. Second, these associations are based on relationships between people of unequal status, where neighbourhood residents are subordinated to neighbourhood leaders, who are subordinated to local bosses, who are in turn subordinated to higher-level politicians. Third, they tend to be co-opted by the state, mobilizing support for those in power in exchange for petty resources dispensed by state agencies. Each of these characteristics serves to disempower civic groups, which have difficulty gaining force in clientelist systems, which discourages them from building ties of cooperation and solidarity and which controls them above (Abers, 2000, p. 157-158).

Les associations des habitants de Porto Alegre furent donc assujetties aux politiques populistes pendant plusieurs années. Des gouvernements travaillistes se sont succédés avec des victoires du PTB de 1947 à 1963. Ce parti contribua à l'articulation des demandes locales, mais toujours dans une logique populiste : « The populist PTB exerted enormous political influence on urban movements in Porto Alegre until the military coup of 1964, and as the PDT, it has continued to exert significant influence in

³⁰ Federação Riograndense das Associações Comunitárias e de Amigos de Bairro = Fédération du Rio Grande do Sul des associations communautaires des amis de quartier.

local politics since the reinstatement of democracy, only declining in the course of the 1990s » (Baiocchi, 2005, p.13).

En 1964, suite au coup d'État, la FRACAB adopta une position politique qui adhérait avec le nouveau régime militaire. La distribution clientéliste de logements pour les travailleurs, par exemple la *Vila des Industriels* à Porto Alegre, constituait une manière d'assujettir les associations de quartier et les syndicats au pouvoir de l'État, éliminant toutes oppositions politiques (Baierle, 2007). La cooptation des leaders politiques des associations de quartiers servit au régime militaire à garantir les votes à la suite de l'ouverture lente et graduelle du régime qui autorisa la présence de deux partis politiques, l'ARENA et le MDB. Mais, paradoxalement, elle contribua à la création de plusieurs associations communautaires, qui, nous le verrons, jouèrent un rôle majeur dans la création du BP.

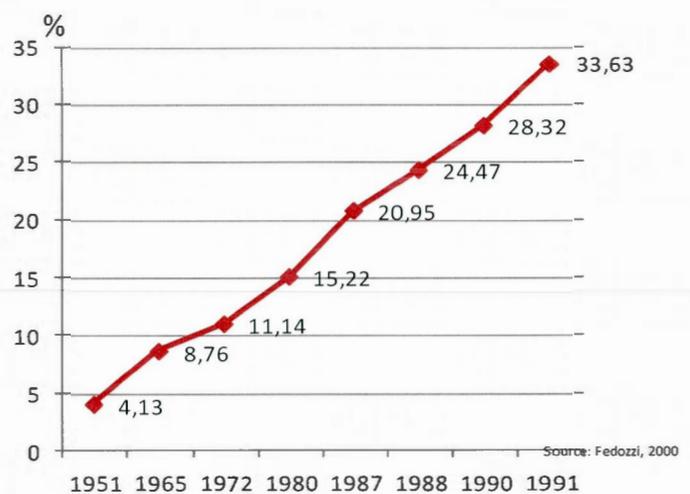
4.2.2 De la ségrégation à la mobilisation des associations de quartier

L'État du Rio Grande do Sul connut également un exode des campagnes vers les villes, principalement vers la capitale Porto Alegre, à l'instar d'autres villes brésiliennes comme nous l'avons déjà décrit. Cet exode fut notamment causé par la recherche de meilleures conditions de vie des habitants des campagnes, suite à la mécanisation de l'agriculture dans les années 1940 et par la détérioration du niveau de vie causée par l'inflation et la baisse des salaires. D'une population de près de 400 000 en 1950, la métropole du sud du Brésil atteint le million d'habitants dans les années 1970. En contrepartie, la précarité des conditions de vie de milliers d'habitants ne cessa de se détériorer, aggravée par le laxisme et l'autoritarisme du régime militaire. À la fin de la dictature, 30% des résidents n'avaient pas accès à un réseau d'égouts dans l'ensemble de la ville (Marquetti, 2008). Et ce manque d'infrastructures et de services était davantage présent dans certains quartiers populaires. Cela s'explique par l'augmentation d'une population vivant « illégalement » sur des terrains, généralement publics.

En effet, des milliers de personnes des classes sociales défavorisées considérées comme indésirables par le régime militaire et l'élite conservatrice, furent délocalisées vers les régions périphériques de la ville, entraînant la multiplication des favelas. Malgré que la capitale gaúcha présentait des indicateurs de développement humain plus élevé que les autres métropoles du Brésil, particulièrement celles situées dans le nord-est du pays, Porto Alegre fut l'unique ville dans les années 1980, avec Rio de Janeiro, où la pauvreté augmenta (*Ibid*, p.37).

La proportion de la population vivant dans les favelas passa de 9% dans les années 1970 à plus de 33% au début des années 1990, soit le tiers de la population de la ville, comme en fait foi le tableau ci-contre. En chiffres absolus, en 1951 plus de 16 000 personnes vivaient dans les favelas tandis qu'en 1991, 425 000 personnes résidaient dans 249 favelas et dans une situation de précarité.

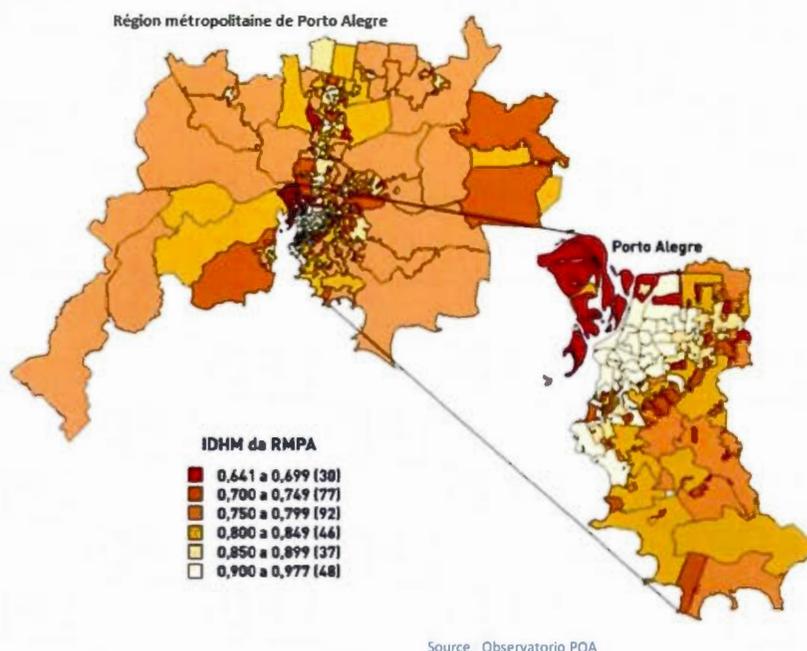
Tableau 4.4 Évolution de la population vivant dans les favelas de Porto Alegre



Par des politiques urbanistiques ségrégatives comme l'hygiénisme social, la région centrale fut réservée aux classes les plus aisées qui profitèrent d'infrastructures modernes tandis que les habitants des zones périphériques devaient composer avec des services et infrastructures défailtantes ou absentes.

La carte ci-contre présente d'ailleurs l'indice de développement humain municipal (IDHM) de la région métropolitaine de Porto Alegre (RMPA) et témoigne des disparités sociospatiales évidentes entre le centre et la périphérie urbaine.

Carte 4.1 Indice de développement humain - Région métropolitaine de Porto Alegre



La croissance continue de la « favelisation » s'explique aussi par une répartition inégale des

biens immobiliers. Dans les années 1980, 41,88% de la superficie foncière de la ville appartenait aux grandes entreprises de construction, aux développeurs et spéculateurs immobiliers. De plus, les cent plus grands propriétaires fonciers de Porto Alegre détenaient 47,67% du territoire disponible à l'urbanisation (Fedozzi, 2000, p. 22). Considérant cette concentration des biens fonciers, de nombreuses favelas se construisirent sur des terrains appartenant aux barons terriens de Porto Alegre qui, comme nous l'avons présenté, étaient intimement liés au régime clientéliste. Les autorités multiplièrent donc les expulsions forcées, particulièrement dans les années 1970 sous le régime militaire. Ces expulsions exécutées par les autorités municipales se firent non seulement en collaboration avec l'élite économique, mais aussi avec celle de certains leaders communautaires qui étaient cooptés dans le but de neutraliser tout mouvement contestataire :

En même temps, les administrations municipales du régime dictatorial avaient comme objectif de coopter des communautés par des pratiques politiques traditionnelles, clientélistes et paternalistes par le biais d'une série de programmes et projets qui visaient à neutraliser l'émergence de mouvements contestataires et à garantir l'élection du régime lors des scrutins (Ibid, p.23)

C'est ainsi qu'entre 1950 et 1972 62 151 personnes furent expulsées de force par le département municipal d'habitation (DEMHAB). Et seulement entre 1971 et 1976, ce nombre s'éleva à 33 286 personnes, soit 7 741 familles, dont 19 255 personnes furent délocalisées vers des municipalités à l'extérieur de la région métropolitaine de Porto



Photo 4.1 Évictions forcées sous la dictature à Porto Alegre
Source: Fedozzi 2000

Alegre (*Ibid*, p.23). La concentration de bidonvilles dans les secteurs périurbains aggrava la situation pour ces personnes déplacées de force, non seulement parce que les nouveaux secteurs étaient dépourvus d'infrastructures urbaines, mais aussi l'emploi y était rare. Notamment, la région Restinga, localisée à 22 km du périmètre central, fut créée de toutes pièces en 1964 par l'administration municipale pour servir de « centre de triage des populations » puisqu'elle accueillit à elle seule entre 1971 et 1976 2 020 familles provenant d'autres favelas démantelées. Ainsi, dans les années 1990, Restinga était composée de plus de 100 000 habitants défavorisés, dont les relations des leaders communautaires avec les autorités publiques étaient caractérisées par des pratiques clientélistes dans la distribution des logements (*Ibid*, p.24).

Les tactiques de cooptation et de clientélisme furent cependant plus difficiles à appliquer lors de l'assouplissement du régime militaire qui autorisa la présence d'une opposition politique contrôlée via le Mouvement démocratique brésilien (MDB), tel que souligné précédemment. La Fédération regroupant les associations de quartier, la FRACAB, passa sous le contrôle de ce parti au milieu des années 1970 qui encouragea la contestation des expulsions sommaires des résidents des favelas. Le régime tenta de

diverses manières de reprendre le contrôle de la FRACAB et des associations locales, en coupant leurs subventions et en implantant une organisation parallèle locale, mais sans succès.

C'est en grande partie l'oppression constante qui poussa la population à combattre le régime militaire qui s'était légèrement assoupli, grâce à la contribution des CEB, des mouvements urbains et du PT, comme nous l'avons déjà décrit. Les populations vivant dans les favelas devaient composer avec de grandes déficiences au niveau des infrastructures (égouts, aqueducs, électricité, asphaltage) et services (éducation, santé, transport collectif, collecte des déchets). Alors que sous la dictature, le parti représentant les militaires et la droite conservatrice, l'Alliance pour la rénovation nationale (ARENA), contrôla les associations de quartiers de Porto Alegre, de nouvelles associations plus combatives furent créées à la fin des années 1970 et au début des années 1980. En effet, comme le souligne Fedozzi (2000), une partie importante des mouvements populaires de Porto Alegre développa de nouvelles formes de résistances aux pratiques autoritaires et de soumission aux autorités publiques. En réponse à la distribution inégale et sélective des ressources publiques, de nouveaux acteurs émergèrent au sein de la sphère publique locale, qui adoptèrent de nouvelles pratiques de confrontation avec l'État autoritaire. Les mouvements communautaires de Porto Alegre prirent une position fortement opposée aux pratiques traditionnelles du clientélisme et, à l'instar d'autres mobilisations sociales dans d'autres grandes villes brésiliennes, adoptèrent la participation politique et la délibération comme moyen de conscientisation face à l'injustice et pour la défense des droits citoyens : « Coûte que coûte, ces mouvements populaires voulurent obtenir de meilleurs services de l'État. Les pratiques clientélistes furent rejetées par une partie importante des mouvements populaires et qui favorisèrent davantage des méthodes délibératives qui permettaient de revendiquer des droits sociaux »³¹ (Fedozzi, 2000, p.30).

³¹ Traduction de Simon Langelier.

Les mouvements urbains de Porto Alegre s'associèrent par ailleurs à un groupe d'avocats de la gauche pour résister aux expulsions et à l'Église catholique qui contribua à l'organisation des associations de quartier et au développement d'un discours axé sur les droits à la citoyenneté. Des manifestations furent organisées dans le but de contester des menaces d'expulsions qui permirent de les freiner (Abers, 2000). Ainsi, comme le relève Abers, la région Glória de Porto Alegre, connut un essor sur le plan de l'activisme dans les années 1980. Des organismes de cette région bloquèrent l'accès à la zone sud de la ville pour forcer la municipalité à offrir des services de transport collectif, car les habitants devaient marcher plusieurs kilomètres pour retourner à leurs maisons puisque le service de transport collectif ne desservait pas certains secteurs de la périphérie. Grâce à une organisation méticuleuse et une forte mobilisation, la région Glória réussit à faire fléchir les compagnies d'autobus à desservir leur secteur.

Également, comme Baierle (1993) le rappelle, les associations de la région Cruzeiro firent signer une pétition par 25 000 personnes, suite au démantèlement de 60 habitations de la Vila Tronco par la municipalité, demandant de procéder à la régularisation des titres fonciers et d'urbaniser ce quartier insalubre.

Bref, la mobilisation des associations communautaires concorda avec leur multiplication à Porto Alegre dans les années 1980. Au milieu de cette décennie, 22% des résidents de la capitale étaient affiliés à une association de quartier (IBGE). En 1985-1986, il existait 240 associations. Ce nombre passa à 380 en 1990 (Baiocchi, 2005). Le militantisme s'articula à travers ces associations dont de nombreuses se réunirent pour accroître leur rapport de force face aux autorités, notamment, dans la région Cruzeiro où fut créé *l'União de Vilas da Grande Cruzeiro*.

4.2.3 Les conditions sociales et politiques de la création du budget participatif

Si les revendications citoyennes grandissantes des associations contribuèrent à la transformation des pratiques de type clientéliste qui prévalaient depuis des décennies,

la création de l'UAMPA, l'Union des associations des habitants de Porto Alegre, et la victoire pétiste aux élections de 1988 à la mairie de Porto Alegre, permirent l'élaboration du processus du budget participatif. L'UAMPA remplaça progressivement la FRACAB trop associée au régime clientéliste et consolida davantage la force des associations locales et leur permit d'établir un mouvement urbain fortement organisé.

En effet, en 1983, suite à une grève qui affecta l'ensemble des services municipaux dans laquelle les associations de quartier jouèrent un rôle important, l'UAMPA fut créée pour coordonner les demandes locales auprès du gouvernement municipal. L'UAMPA constitua, dès le début, un espace d'articulation entre les associations de quartiers, unies par un front commun qui lutta contre le régime dictatorial (Baierle, 1992). Inspirée des nouveaux conseils populaires créés ces dernières années au Brésil, l'UAMPA exigeait un meilleur contrôle de la société civile dans l'allocation des ressources publiques qui étaient depuis toujours monopolisées pour servir les intérêts de l'élite : « The autonomous UAMPA called for accountability, participation, and improved urban services » (Ibid, p.30).

Lors des premières élections municipales démocratiques, Porto Alegre élut à la tête de la mairie Alceu Collares (PDT). Dans la mouvance participative des années 1980 au Brésil, le PDT manifesta l'intention d'accorder davantage de pouvoir à la société civile dans le contrôle du budget municipal pour améliorer les infrastructures et services, comme le demandait l'UAMPA. Cependant, la proposition du PDT préconisait plutôt la consultation des associations locales au sein de nouveaux conseils qui devaient être créés et au sein desquels devaient siéger les différents départements de la ville. Cette proposition fut rejetée par l'UAMPA qui exigeait l'instauration d'une structure participative avec une plus grande distance face aux pouvoirs publics.

En 1988, aux élections municipales, le PT, associé à la lutte contre la dictature, sorti victorieux dans 36 villes dont São Paulo et Porto Alegre. L'élection du Front populaire à

la mairie de Porto Alegre, réunissant le PT au Parti communiste brésilien (PCB), avec en tête le pétiste Olivio Dutra élu maire, constitua une étape décisive à la mise en place d'un processus de participation populaire.

À l'origine, l'UAMPA demanda la création d'un processus participatif de contrôle budgétaire décentralisé vers six districts sous la maîtrise des conseils populaires existants. L'UAMPA accepta alors la proposition du PT de subdiviser la ville en 16 régions administratives qui constitueraient la base de l'organisation du budget participatif. Par contre, l'UAMPA voulut restreindre l'accès au processus participatif uniquement aux membres d'associations de quartier. De plus, l'UAMPA souhaitait réserver la totalité des sièges du futur conseil du budget à ses représentants et à ceux du syndicat des employés de la ville, la SIMPA. De son côté, le PT favorisait plutôt la création d'un espace public accessible à l'ensemble des citoyens. Ainsi, en contrepartie, le PT proposa d'accorder à l'UAMPA et à la SIMPA un siège permanent à chacun au conseil du budget participatif, ce qui prévaut jusqu'à aujourd'hui par ailleurs. Le PT imposa ce modèle à l'UAMPA, ce qui la conduisit de se retirer du BP jusqu'en 1992 (Goldfrank, 2003).

Tel que nous l'avons déjà décrit, la plupart des théoriciens de la démocratie participative et délibérative (Rey, Bacqué, Sintomer, 2005; Fung & Wright, 2003; Habermas, 1997; Avritzer, 2002, 2009) conçoivent l'espace public délibératif et les nouvelles institutions participatives en termes de cogestion des affaires de l'État, soit une collaboration des structures représentatives classiques et de la démocratie directe. Dans le cas précis de Porto Alegre, la superposition de ces deux modèles permit l'établissement du budget participatif, entre les organisations de la société civile et le politique. Toutefois, comme le soulignent Avritzer (2009), Goldfrank (2003) et Dias (2002), d'autres facteurs ont permis de consolider ce processus innovateur, soit (1) l'unité des membres du PT sur la question de l'introduction d'un mécanisme participatif; (2) l'hégémonie électorale du PT; (3) l'accord d'un parti de l'opposition pour introduire ce type de mécanisme et la division des autres formations politiques sur la question.

La volonté du PT d'implanter un processus participatif s'inscrit dans la nature même du nouveau syndicalisme depuis les années 1970. Des valeurs axées sur la décentralisation, la cogestion, la délibération et l'influence du modèle des conseils de la Commune de Paris parmi les intellectuels de gauche prévalaient à cette époque dans le parti. Par l'introduction d'un processus de démocratie participative, le PT poursuivait un objectif ambitieux « *d'inverter as prioridades de investimentos* » c'est-à-dire d'investir davantage dans les quartiers populaires, qui historiquement avaient été mis à l'écart. Quant à l'hégémonie électorale du PT, aux élections à la mairie de 1988, 1992 et 1996, son score électoral a constamment augmenté. Seul son 4^e mandat en 2000 a connu une légère baisse, annonçant la défaite de 2004. Cependant, contrairement à d'autres grandes villes brésiliennes, le PT de Porto Alegre profita de quatre mandats consécutifs, ce qui a permis de bien consolider le budget participatif.

Tableau 4.5 Votes en faveur du PT aux élections des mairies 1988-2004 (%)

Ville	1988	1992	1996	2000	2004
São Paulo	33.0	30.68	24.51	38	35.8
Belo Horizonte	24.0	36.91	22	46	68.4
Porto Alegre	34.34	40.76	55.0	48.7	37
Salvador			29.8	35	21.7

Source: Tribunal Regional Eleitoral RS

Mais, quoique le PT obtint quatre mandats successifs à la mairie, il ne détint jamais la majorité au conseil municipal, malgré les diverses alliances concoctées pour former le Front populaire. En 1988 par exemple, le PT ne gagna que 9 sièges sur 33 au Conseil. Toutefois, rappelons que le PDT, malgré son caractère populiste était encore lié aux mouvements populaires et était favorable à l'idée du budget participatif. Leurs élus municipaux contribuèrent à son implantation et à son maintien: « The Porto Alegre PT began its participatory policies by solving two problems that long plagued the party in São Paulo : PT unity around participatory policies and the capacity to approve them in the city council » (Avritzer, 2009, p.58). Le tableau qui suit présente la composition du

Conseil municipal de Porto Alegre des législatures de 1989 à 2000, indépendamment des alliances politiques. Ces alliances sont toutefois précisées dans les dernières lignes du tableau où l'on retrouve le nombre total de conseillers affiliés au gouvernement, à l'opposition et ceux qui avaient une position sans affiliation constante. Pour les élections de l'année 2000, dernière victoire du PT, formation politique principale du Front populaire, les informations disponibles sont uniquement recoupées par coalitions. Le Front populaire de l'époque (PT/PCB/PSB/PCdoB) disposait de 12 conseillers sur 33 (Tribunal Regional Eleitoral).

Tableau 4.6 Composition politique du Conseil municipal de Porto Alegre (1989-2000)

Partis politiques	1989-1993	1993-1997	1997-2000
PT	9	10	12/10
PCB/PPS	1	1	1/0
PSB	1	-	2/1
PDT	11	9	4/5
PMDB	5	4	2/3
PDS/PPB	4	2	3/4
PFL	1	1	1/2
PL	1	-	-
PCdoB	-	1	-/1
PTB	-	5	5/6
PSDB	-	-	3/1
PSL	-	-	-
PP	-	-	-
Gouvernement	11	11	15/12
Conseillers neutres (balance du pouvoir)	11	9	4/5
Opposition	11	13	14/16
Total	33	33	33

Source: Dias, 2002 et Tribunal Regional Eleitoral RS

Ainsi, comme nous l'avons présenté, la synergie entre les mouvements urbains, les CEB et le PT avait permis d'établir une structure institutionnelle – constitution, loi sur le statut de la ville et ministère des villes – fortement décentralisée et axée sur la participation populaire, ce qui a favorisé l'émergence du budget participatif. Mais de plus, le budget participatif a connu davantage de succès à Porto Alegre qu'ailleurs au Brésil grâce aux trois facteurs que nous venons d'invoquer.

Nous venons de voir les conditions sociales et politiques très particulières qui ont permis au BP d'émerger à Porto Alegre. La synergie entre la société civile et les partis politiques fut essentielle à la formation du BP et possiblement d'une communauté politique participative. Cela répond aux théories de l'interactionnisme élaborées par Avritzer et Wampler. Nous y reviendrons d'ailleurs. La partie qui suit porte sur une analyse plus spécifique du BP.

4.3 Le budget participatif de Porto Alegre

Le PT d'Olívio Dutra, porté à la mairie à la fin de l'année 1988, hérita d'une ville dont les finances publiques étaient dans un état catastrophique. L'administration précédente n'avait laissé qu'une marge de manœuvre de 2% pour les investissements, compromettant du même coup le projet pédiste « *d'inverter as prioridades de investimentos* ». Car, avant de quitter le pouvoir en décembre 1988, le maire sortant du PDT, Alceu Collares, accorda d'importantes augmentations salariales aux employés municipaux, menottant ainsi le Front populaire en lui retirant toute marge de manœuvre financière. Pour se sortir de cette impasse, une réforme fiscale fut entreprise à partir de septembre 1989 par l'adoption de plusieurs mesures, notamment une augmentation de l'impôt foncier et un ajustement de la taxe sur les services qui devint progressive par rapport au revenu. Les taxes sur les services essentiels comme la santé

et le transport furent réduites, tandis que celles de la plupart des contribuables et des industries augmentèrent. Au final, les taxes sur les services augmentèrent de 42%, de manière progressive par rapport au revenu (Abers, 2000). Grâce à ces réformes, l'administration populaire réussit à dégager une proportion importante du budget total qui pouvait être allouée aux investissements et soumis au processus du BP (Baiocchi, 2005).

Au mois d'août 1989, quelques mois après l'entrée en fonction du Front populaire, le BP fut créé, avec l'accord des associations communautaires, via le Secrétariat de planification municipale (SPM). Le BP acquit sa structure propre et son mode de fonctionnement qui se fondera essentiellement sur la mobilisation des classes populaires qui participent à l'élaboration du budget municipal en proposant des projets d'investissements publics, qui, au final, doivent être approuvés par le maire et le Conseil de ville. Les intentions de ses concepteurs sont claires, comme l'écrivaient l'ancien maire Tarso Genro et l'ancien coordonnateur du BP pour le Front populaire, Uribatan De Sousa :

Le processus du budget participatif fait la critique pratique de la liberté éminemment formelle où le citoyen, une fois qu'il a voté, rentre chez lui jusqu'à la prochaine fois. Par le biais du budget participatif, le citoyen peut directement et concrètement mener la lutte pour ses droits, en combinant la décision individuelle (vouloir participer) avec la participation collective (qui génère des décisions publiques) (Genro et De Sousa, 1998, p.24).

Ces objectifs traduisent l'intention d'application pratique des théories de la démocratie participative, et de la critique du modèle libéral, comme nous l'avons vu notamment avec Barber et Macpherson. Pour voir si le BP permet cette transformation et la construction de la communauté politique participative, voyons en détail son fonctionnement.

Tel que mentionné, des réformes fiscales ont été apportées par le Front populaire afin de dégager une marge de manœuvre pour les investissements. De plus, le Front populaire apporta des changements à la structure administrative jugée trop lourde,

bureaucratique et inefficace par la population (Abers, 2000). Le gouvernement a redéfini les responsabilités de certaines agences et créa une nouvelle instance de coordination directement liée au bureau du maire. Notamment, le SPM céda sa place à la Coordination des relations avec les communautés (CRC) et au GAPLAN, le Cabinet de planification budgétaire, davantage relié au politique. Ensemble, ces deux branches administratives, furent chargées de la coordination du budget participatif :

The creation of GAPLAN represented a more general shift in the administration, which came to see the annual budget as an excellent planning tool, one that allowed for flexibility and changes over time and in which participatory decisions could have relatively short-term and palpable impact (Abers, 2000, p.77).

En plus de la création du GAPLAN et du CRC, plusieurs transformations ont eu lieu à la suite de l'introduction du budget participatif. Ainsi, le nombre de régions de la ville où s'appliquait le BP passa de cinq à 16 en 1990, puis à 17 en 2007. Quant aux assemblées thématiques, elles passèrent de cinq à six. De plus, à l'origine, il y avait deux rondes de grandes assemblées régionales, mais elles furent réduites à une seule. Le BP est un processus continu qui se déroule de manière constante au cours de l'année. Seul le mois de février est prévu pour une relâche des assemblées à la fin de l'année cyclique. Le schéma qui suit présente les différentes étapes du cycle qui est décrit dans les pages subséquentes :



Étape I : Les réunions préparatoires

Depuis ses origines, le budget participatif est fondé sur la mobilisation des citoyens au sein de ce processus démocratique. Les citoyens, comme nous le verrons, sont appelés à se prononcer sur les orientations d'investissements liées aux compétences municipales. Bien que les simples citoyens puissent participer au BP, ils se mobilisent préalablement en grande majorité au sein d'organisations de quartier et d'autres organismes, comme des clubs des mères, des organismes de la santé, de l'éducation, des organismes sportifs ou culturels comme des écoles de samba, des regroupements de commerçants ambulants, des associations de droit des Noirs, etc.

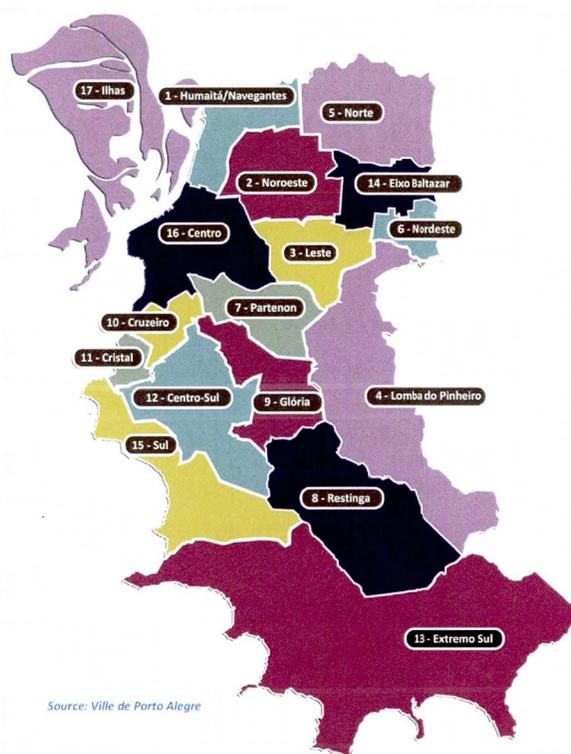
Ainsi, les réunions préparatoires, la première étape du BP, servent à réunir les membres des organisations et leurs représentants pour faire le bilan des mesures adoptées dans le plan d'investissement de l'année précédente et pour commencer à réfléchir sur les grandes orientations à prendre pour l'année à venir, de discuter de stratégie et pour encourager la mobilisation citoyenne. Plusieurs de ces rencontres ont un caractère informel. Elles se déroulent parfois au sein des communautés et dans les locaux officiels régionaux du BP, permettant de réunir les représentants des différentes associations et les personnes concernées. Dans certains cas, dans un processus de reddition de compte, les réunions préparatoires servent au gouvernement à venir présenter l'évolution de la mise en œuvre des plans d'investissements des années précédentes, mais cette étape est normalement effectuée lors des assemblées plénières. Des discussions ont également lieu sur les règles de fonctionnement du BP. Des membres de l'administration municipale expliquent ainsi aux citoyens, les règles qui régissent le BP, par exemple, le fonctionnement de l'élection des délégués ou encore celui de la matrice. Cette étape est parfois également effectuée lors des assemblées plénières.

Étape II : Les assemblées plénières

L'étape sans doute la plus importante, est celle des assemblées plénières régionales et thématiques. C'est le moment où l'ensemble des citoyens de chacune des 17 régions et des 6 assemblées thématiques sont appelés à élire leurs représentants et à établir les grandes orientations d'investissement pour l'année. Ainsi, comme la présente la carte ci-contre, le BP est administrativement divisé en 17 régions au sein desquelles siégeront les délégués qui seront choisis lors des grandes assemblées régionales plénières annuelles.

De plus, il existe 6 assemblées thématiques - 1) organisation de la ville et développement urbain ; (2) circulation et transport ; (3) santé et assistance sociale ; (4) éducation, sports et loisirs ; (5) culture; (6) développement économique, questions fiscales et tourisme. Les assemblées thématiques s'adressent davantage à des enjeux et problématiques d'envergure métropolitaine, par exemple la construction ou la réfection d'un grand boulevard, ou la mise en place de lignes d'autobus desservant plusieurs régions. Les assemblées régionales misent plutôt sur des enjeux locaux de proximité, comme la régularisation foncière de quartiers populaires ou la réfection d'une rue locale. Malgré ces différences, le fonctionnement des grandes assemblées plénières annuelles régionales et thématiques est essentiellement similaire. Le maire est normalement présent ainsi que les principaux fonctionnaires des différents secrétariats de la ville afin de discuter avec les citoyens. Grosso modo, ces grandes assemblées se déroulent en quatre volets.

Carte4.2 Division régionale de Porto Alegre



(1) La reddition de compte

Le premier des volets consiste en un processus de reddition de compte de la part du gouvernement et des services administratifs auprès des participants au processus. Le gouvernement a le devoir de s'acquitter de cette tâche, en vertu de la réglementation



interne du BP. En effet, il présente le plan

Photo 4.2 Assemblée plénière, région Nordeste - Reddition de compte du secrétaire de la gouvernance, César Busatto.
Photo Simon Langelier

d'investissement adopté l'année précédente à la suite des propositions des différents forums régionaux et thématiques et adopté par le conseil du budget participatif de même que le conseil municipal. Le gouvernement présente également les principaux paramètres budgétaires pour l'année à venir tels que les enveloppes monétaires disponibles pour chacun des secteurs d'investissement (ex. habitation, aqueducs et égouts, activités culturelles, etc.). Anciennement, le processus de la reddition de compte était organisé par le Cabinet de planification, le GAPLAN. Depuis 2005, suite à la victoire du maire-candidat José Fogaça (PPS/PMDB), le GAPLAN a été renommé le Cabinet de planification budgétaire (GPO), géré par le Secrétariat de la gouvernance.

(2) La période de questions

À la suite du volet de la reddition de compte de la part du gouvernement, les citoyens sont appelés à poser des



Photo 4.3 Assemblée plénière, région Centro – Période de questions. Question du leader communautaire de la Vila dos Papeiros.
Photo : Simon Langelier

questions aux représentants et fonctionnaires afin d'obtenir des points de précision, particulièrement sur le plan d'investissements et aussi pour vérifier l'évolution des projets prévus. D'autres intervenants peuvent par exemple aussi présenter certains enjeux de leur région ou quartier qui devraient faire l'objet d'une intervention ou d'un investissement pour l'année à venir.

(3) Détermination du nombre de délégués et l'élection des conseillers

L'une des grandes originalités élaborées par les concepteurs du budget participatif est le mode de fonctionnement qui détermine le nombre de délégués qui seront appelés à siéger dans les forums. Ce nombre est calculé par rapport au nombre de citoyens présents aux assemblées plénières. Cette méthode originale encourage donc la



Photo 4.4 Assemblée plénière, région Nordeste.
Photo : Simon Langelier

mobilisation et la participation. En effet, par chaque tranche de 10 personnes présentes aux assemblées plénières régionales et thématiques, un délégué est nommé parmi les participants pour siéger aux forums régionaux et thématiques qui constituent, avec le Conseil, les assemblées permanentes du BP. Par exemple, si une assemblée régionale accueille 1000 personnes, 100 délégués siégeront par la suite au forum de cette région. Il est à noter que la nomination des délégués correspond généralement à la représentation des organismes de la société civile présents lors des assemblées plénières. Dès lors, si une association réunit 100 de ses membres pour l'assemblée plénière, elle aura 10 délégués au sein du forum du BP. Si une autre en réunit 200, elle aura 20 délégués. Et évidemment, plus une association réussit à obtenir de délégués, plus elle aura de chances de voir ses demandes acceptées. Par contre, certains

mécanismes existent afin d'éviter que la mobilisation soit l'unique critère déterminant pour établir la priorisation des demandes au plan d'investissements.

Ensuite, les citoyens présents aux assemblées plénières doivent élire les conseillers qui les représenteront au conseil du BP, instance responsable d'établir le budget pour les demandes des forums. Chaque région et thématique a droit à quatre conseillers, deux titulaires et deux



suppléants. L'élection des conseillers s'effectue par groupe

Photo 4.5 Assemblée plénière, région Centro – Chapa de quatre candidats se présentant à l'élection de conseillers.
Photo : Simon Langelier

de quatre, les *chapas*. Ainsi, généralement, deux groupes de quatre conseillers se présentent et les citoyens sont appelés à voter pour l'un ou l'autre. Comme l'explique le document de réglementation interne, la détermination des conseillers va comme suit : « la *chapa* ayant obtenu le plus de votes aura droit à un conseiller pour chaque tranche de 25% des suffrages ». Ainsi, si une *chapa* a obtenu 75% des votes, elle aura droit à trois conseillers et l'autre ayant récolté 25% pourra être représentée par un conseiller. Par ailleurs, les conseillers ont un mandat d'un an, renouvelable qu'une seule fois.

(4) Détermination des priorités

Enfin, le quatrième volet des assemblées plénières vise à déterminer les quatre grandes priorités qui guideront les investissements publics pour l'année dans chacune des régions et les thématiques. Dans le cas des assemblées régionales, les participants doivent choisir par ordre d'importance quatre priorités parmi les thèmes suivants :

- Assainissement de base (égouts, aqueducs, etc.)
- Habitation
- Pavement
- Éducation
- Assistance sociale
- Santé
- Accessibilité et mobilité urbaine
- Jeunesse
- Sport et loisirs
- Illumination publique
- Développement économique et tourisme
- Culture
- Assainissement environnemental (collecte de déchet, recyclage, etc.)



Chacun de ces thèmes inclut des sous-thèmes comme la régularisation foncière ou la construction de nouveaux logements pour celui

de l'habitation ou encore la réforme ou la construction de postes de santé ou ses équipements pour le thème de la santé. Les assemblées thématiques fonctionnent également de la même manière et les participants doivent pour chacune d'elles déterminer les quatre thèmes principaux. La sélection de ces thèmes dans les assemblées plénières annuelles guidera les conseillers délégués dans leurs propositions de projets et d'investissements par la suite.

Photo 4.6 Assemblée plénière, région Nordeste. Jeune participant demandant la construction d'égouts et aqueducs dans leur vila.
Photo : Simon Langelier

Étape III : Les forums et le conseil du BP

Une fois les priorisations générales des thèmes votés, le nombre de délégués déterminé et l'élection des conseillers complétée lors des assemblées plénières, le cycle du BP se poursuit au sein des forums régionaux et thématiques et au sein du conseil du BP.

Les forums des délégués

Les forums, communément appelés FROP³², réunissent donc les délégués par région et par thématique, de même que leurs quatre conseillers respectifs. Leur nombre de délégués a été déterminé par la participation aux assemblées plénières, mais le choix des représentants de cette fonction s'effectue généralement par des élections au sein des instances de la société civile.

Les forums des délégués sont responsables de faire une analyse des besoins au niveau des infrastructures et des services pour leur région ou thématique respectives. Dans certains cas, afin de bien déterminer les besoins, les forums effectuent des visites



sur leur territoire pour bien cibler les demandes les plus

Photo 4.7 Forum des délégués région Centro - Reddition de compte du gouvernement.

Photo : Simon Langelier

prioritaires qui guideront l'élaboration du plan d'investissements. Par la suite, les délégués s'engagent dans un débat au cours duquel ils délibèrent sur les besoins et les projets qu'ils souhaitent implanter. Fréquemment, une association peut tenter de convaincre une autre de voter pour son projet, car parfois il est nécessaire de conclure des ententes pour obtenir la majorité. En bref, le but de ces délibérations est d'établir la hiérarchisation des demandes en infrastructures et services qui seront par la suite soumises au Conseil du BP. Des projets précis sont déterminés, comme la réfection d'une rue, la construction de logements sociaux dans une vila, la mise sur pied de cours de danse hip hop pour jeunes, etc. Les demandes doivent, rappelons-le, prendre en

³² Dans le cas de régions seulement: FROP = *Forum regional do orçamento participativo* = Forum régional du budget participatif.

considération les grandes priorités d'investissement déterminées par la population lors des grandes assemblées plénières. Au final elles seront vérifiées par l'administration municipale lors de l'application de la matrice, que nous présenterons subséquemment.

Par ailleurs, les forums du budget participatif siègent minimalement une fois par mois, comme le stipule le règlement. Mais certains forums siègent deux fois par mois et d'autres une fois par semaine comme celui de la région Centro.

Le Conseil du BP

Le Conseil du BP, généralement appelé COP³³, est composé des 34 conseillers titulaires des 17 régions, des 12 conseillers titulaires des six thématiques et de leurs conseillers suppléants respectifs. Comme mentionné, l'Union des associations des habitants de Porto Alegre, l'UAMPA et le syndicat municipal, la SIMPA, ont chacun un siège de conseiller permanent. Un représentant de l'administration municipale est présent, mais n'a pas de droit de vote. L'ensemble des délibérations est retranscrit et disponible par la suite aux participants qui assistent au Conseil du BP.

Le Conseil du BP est notamment responsable de déterminer les règles de fonctionnement du processus du BP. Ces règles doivent être votées chaque année par le Conseil et sont rassemblées dans le document sur la réglementation interne du BP. Essentiellement, la réglementation interne régit la structure et le fonctionnement du BP, stipule les règles des élections, des réunions, de la coordination, du rôle des conseillers et des délégués, etc. Comme le processus est grosso modo similaire chaque année,

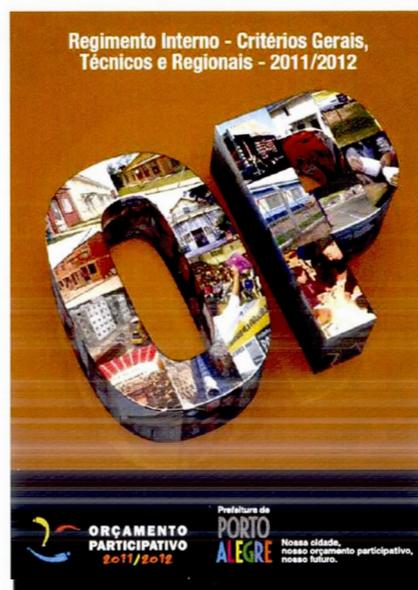


Illustration 4.1 Règlements internes du BP 2011-2012.

Source : PMPA

³³ Conselho do orçamento participativo.

la réglementation interne reste essentiellement la même, mais des amendements peuvent y être apportés, dont certains importants que nous analyserons plus loin. Mais considérant que les conseillers qui proviennent des milieux populaires déterminent eux-mêmes les règles de fonctionnement du BP, il n'est pas hasardeux de constater le caractère autogéré du processus. En ce sens, cela s'inscrit dans la conception habermassienne qui évoquait la nécessité de l'élaboration de règles et de principes de fonctionnement démocratique pour garantir une délibération équitable entre les participants.

Le Conseil du BP est aussi responsable d'intégrer les demandes de chacune des 17 régions et des 6 thématiques au sein du plan d'investissement qui sera proposé aux fonctionnaires de la ville. Des choix doivent être faits parmi les propositions soumises et des délibérations peuvent contribuer à déterminer des priorités d'investissement. Généralement les conseillers divisent les propositions budgétaires en trois catégories. Dans un premier temps pour les investissements à portée plus large pour une région donnée, ensuite celles s'adressant à des quartiers spécifiques, puis par la suite celles regroupant de plus petits projets (Baiocchi. 2005). Mais, comme nous le verrons, la matrice, qui doit être approuvée par les services municipaux, le gouvernement et le Conseil du BP, contribue à déterminer plus rationnellement les priorités d'investissement. Par ailleurs, pour approfondir certains dossiers, le Conseil du BP invite fréquemment des représentants de l'administration ou des conseillers municipaux, appelés les *veredores*, pour venir répondre aux questions et préoccupations des conseillers.

Étape IV : Les services municipaux

Une fois les projets déterminés, les services de la ville ont la tâche de vérifier s'ils se conforment aux exigences municipales. En effet, ils doivent vérifier notamment s'ils cadrent avec les critères de viabilité technique, par exemple sur le plan urbanistique. Est-ce que le terrain dont une communauté demande la régularisation foncière *in situ*,

répond aux exigences géologiques ou urbanistiques comme celles du zonage? L'installation d'égouts et d'aqueducs doit également satisfaire à des conditions très particulières géologiques et architecturales. Seuls les services techniques municipaux peuvent faire ces vérifications.

L'administration doit également s'assurer que les projets s'intègrent aux exigences de la matrice, même si au préalable le Conseil du BP les planifie en y tenant compte. La matrice regroupe trois grands critères soit ceux de la population de la région, de l'absence ou l'insuffisance des services et des infrastructures et les quatre priorités thématiques déterminées lors des assemblées plénières. Chacun des projets proposés est évalué en fonction de cette matrice qui lui attribue des notes par critères qui sont par la suite compilées. La catégorie « Priorités » a la valeur la plus élevée (5 points), suivie de la « Carence en services et infrastructures » (4 points) et de la « Population de la région » (2 points). Au sein de chacune de ces catégories une pondération est aussi calculée. Au final, l'administration peut hiérarchiser les demandes. Ainsi, plus la note est élevée, plus les ressources allouées seront importantes et plus ces projets auront des chances d'être approuvés. Les projets qui ont des notes moins élevées auront des ressources plus limitées ou auront moins de chance d'être approuvés. La construction de cette matrice se fait en collaboration entre les services municipaux et le Conseil du BP via la commission des revenus et des dépenses:

Tableau 4.7 La matrice du budget participatif

POPULATION TOTALE DE LA RÉGION	
Valeur 2	
Jusqu'à 25 000 habitants.....	Note 01
De 25 001 à 45 000 habitants.....	Note 02
De 45 001 à 90 000 habitants.....	Note 03
Plus de 90 001 habitants.....	Note 04
CARENCE EN SERVICES OU INFRASTRUCTURES	
Valeur 4	
De 0,01% à 14,99%.....	Note 01
De 15% à 50,99%.....	Note 02
De 51% à 75,99%.....	Note 03
76% et plus.....	Note 04

PRIORITÉS THÉMATIQUES DES RÉGIONS

Valeur 5

Quatrième priorité.....	Note 01
Troisième priorité.....	Note 02
Deuxième priorité.....	Note 03
Première priorité.....	Note 04

Source : Règlementation interne du BP, 2008/2009

Étape V : Le conseil municipal

Une fois la matrice montée, le Secrétariat de la gouvernance, anciennement le GAPLAN, présente de nouveau au Conseil du BP la synthèse du plan d'investissement pour les derniers correctifs et le vote final afin de l'inclure à la loi directrice budgétaire. Cependant, l'approbation se fait toujours en dernière instance auprès de l'exécutif, le maire, qui par la suite soumet le budget à l'Assemblée municipale.

4.4 La construction de la communauté politique participative de Porto Alegre : l'État

Lors de la présentation du cadre théorique, nous avons étayé les différents concepts inhérents à la communauté politique participative à travers le triptyque État / Société civile / Marché. Nous nous y référons désormais afin de vérifier si le BP correspond à une communauté politique participative.

4.4.1 Un processus de cogestion

Nous venons de présenter en détail le mécanisme du budget participatif. À la lumière de cette description, il est incontestable que l'introduction du BP constitue un nouvel espace public, du moins sur le plan de la forme, qui se distingue du modèle représentatif classique. Tel qu'expliqué, par l'introduction de ce processus, les citoyens ont acquis un

pouvoir décisionnel sur les investissements municipaux en matière de services et d'infrastructures. Bon an mal an, environ 10% du budget municipal est soumis à l'approbation populaire, soit la totalité des immobilisations. En 2011, cela correspondait à des investissements de R\$332 millions sur un budget municipal de près de R\$3,7 milliards et en 2012 à des investissements de R\$468 millions sur un budget de près de R\$ 4 milliards³⁴. Ainsi, des sommes considérables sont soumises à l'approbation populaire du BP. Nous analyserons plus en détail les impacts de ce pouvoir populaire pour en mesurer la portée réelle lorsque la question de la redistribution des richesses sera abordée.

Cela dit, l'ouverture de ce nouvel espace public a permis d'établir un mode de cogestion avec l'administration municipale, dans la mesure où les citoyens déterminent les priorités d'investissements tandis que les élus municipaux, appartenant au modèle de la démocratie représentative classique, doivent rendre des comptes publics et au final approuver le budget. De plus, rappelons que le BP est né d'une collaboration étroite entre les associations de la société civile et le politique. Cela explique la structure particulière du BP qui réunit donc une forme de démocratie directe et la démocratie représentative.

Également, l'administration populaire a créé en 1992 les Centres administratifs régionaux (CAR), via l'article 1 de la loi complémentaire no. 273. Les CAR sont des unités administratives régionales qui permettent d'établir un lien permanent entre le BP et les différents secrétariats et départements municipaux. Les CAR opèrent selon la division territoriale de la ville de Porto Alegre par la décentralisation des activités dans les 17 régions. Trois objectifs précis orientent les activités des CAR : (1) promouvoir l'excellence dans la prestation des services dans les régions; (2) promouvoir la démocratie locale; (3) répondre directement aux besoins du citoyen (Ville de Porto Alegre). En ce qui trait à la promotion de la démocratie locale, Rebecca Abers donne en

³⁴ Le budget inclut uniquement les recettes fiscales courantes.

exemple la région Extremo Sul de Porto Alegre qui, aux débuts de l'implantation du BP, avait de la difficulté à se mobiliser. Le CAR de cette région a convaincu des citoyens de fonder des associations communautaires, ce qui par la suite a accru la participation dans la région :

On major discovery in 1992 was Senhor Azevedo, an extremely energetic retired railroad worker living in Ponta Grossa, who had been a militant of the underground Communist Party during the dictatorship. Identifying him as a potential leader, the CAR director encouraged him to found a neighborhood association. Another neighborhood, Lageado – which was suffering from lack potable water – also began to mobilize after CAR officials encouraged residents to join the budget assemblies. In response to this effort, in 1992 mobilizing for the big district budget assemblies in Extremo Sul intensified: 569 people attended the second-round assembly, mostly Lageado and Ponta Grossa neighborhoods. Azevedo and a Lageado resident were elected to the Municipal Budget Council, and regular assemblies of delegates were scheduled for the first time (Abers, 2000, p.141).

Force est de constater que l'initiative du Front populaire de créer les CAR a permis de renforcer la mobilisation populaire, condition essentielle à la construction de la communauté politique participative. Ainsi, cela répond aux critères de la cogestion inhérents aux théories de la démocratie participative, comme l'entendaient notamment Fung & Wright avec leur modèle de la EPG, qui soutient que l'État et la société civile peuvent mutuellement se renforcer pour favoriser la mobilisation politique citoyenne : « reorganization of formal state institutions can stimulate democratic engagement in civil society, and so form a virtuous circle of reciprocal reinforcement » (Fung, Wright, 2003, p. 15). Cela répond également aux thèses de l'École néo-institutionnaliste qui prétend que les changements institutionnels peuvent engendrer de nouveaux comportements sociaux, dans ce cas-ci, la mobilisation populaire. Enfin, ce modèle s'apparente également aux théories interactionnistes de Wampler et Avritzer dans la mesure où le gouvernement et la société civile avaient la volonté réciproque de mettre en œuvre des mécanismes participatifs. Nous apporterons d'ailleurs davantage d'exemples dans les pages qui suivent pour corroborer ces observations.

Par contre, toujours en se référant aux néo-institutionnalistes, nous pouvons nous interroger sur le statut juridique du BP. En effet, tel que mentionné précédemment, le

BP fut créé au mois d'août 1989 par le Front populaire et avec l'accord des associations communautaires, via le Secrétariat de planification municipale (SPM). Il s'agit donc d'une décision administrative. En effet, la loi sur le Statut de la ville, qui découle de la Constitution de 1988, le Ministère des villes et la Loi sur la responsabilité fiscale reconnaissent tous la participation comme modèle de gestion de l'État. Malgré tout cela, la reconnaissance formelle sur le plan juridique du budget participatif reste absente.

La loi organique de la ville de Porto Alegre, qui est en quelque sorte l'équivalent d'une constitution municipale, aurait pu reconnaître le BP sur le plan légal. Toutefois, la loi organique de Porto Alegre ne reconnaît que les pouvoirs législatifs et exécutifs de la municipalité et l'incarnation du pouvoir populaire via les représentants élus :

Art. 1. Tout pouvoir de la municipalité émane du peuple de Porto Alegre, qui est exercé par les représentants élus ou directement, dans les termes de la loi organique.

Art. 2. Les pouvoirs de la municipalité sont indépendants et harmonieux entre eux, le législatif et l'exécutif;

Même le chapitre VII sur la souveraineté et la participation populaire de la loi organique ne mentionne pas le BP. Seul l'article 6 fait référence à la participation à l'administration de la ville, de même que son caractère décentralisé:

Art. 6. La municipalité promouvra la vie digne à ses habitants et sera administrée en vertu des engagements fondamentaux suivants :

- I. Transparence publique et de ses actes*
- II. Moralité administrative*
- III. Participation populaire dans les décisions*
- IV. Décentralisation politique-administrative*
- V. Prestation intégrée des services publics*

En 1991, le conseiller municipal Clovis Ilgendtz du PT proposa un projet de loi (PL n° 3.138/91) avec comme objectif la régularisation légale du BP. Au même moment, des membres de la communauté ont récolté 12 000 signatures des 42 000 exigées par la loi organique pour présenter un projet de loi d'initiative populaire du même type que le conseiller Ilgendtz. Mais avec la conquête d'un deuxième mandat à la mairie et la continuité de l'expérience participative, la question de l'institutionnalisation fut

abandonnée par le gouvernement du Front populaire. D'ailleurs, pour certains élus municipaux, la crainte de voir le budget participatif concurrencer la chambre des représentants était évoquée comme raison pour contrecarrer son institutionnalisation (Dias, 2002). Même une partie de la communauté s'y opposa, car certaines associations craignaient de perdre leur autonomie par une intégration au politique via l'institutionnalisation (Vital, 2004).

Ainsi, ce flou juridique amène certaines interrogations par rapport aux thèses des néo-institutionnalistes. En effet, cette école, comme il a été vu, considère que l'introduction de nouvelles institutions peut transformer les comportements sociaux et politiques, conception déjà présente chez Rousseau, Tocqueville, Fung & Wright et d'autres. Est-ce que l'absence d'une reconnaissance formelle sur le plan légal peut compromettre la construction de la communauté politique participative? Car, toutes les autres formes de communauté politique, libérale ou républicaine, établissent un lien institutionnel entre le peuple et son système politique pour légitimer le pacte social fondé sur l'État de droit. Peut-être que la simple mise en place de ce processus sans reconnaissance institutionnelle formelle ne constitue pas un obstacle à la construction de la communauté politique participative. Déjà l'exemple du CAR démontre son efficacité. Et bien d'autres éléments contribuent à cette communauté politique, comme la délibération démocratique, la mobilisation sociale, la recherche du bien commun, la redistribution des richesses, etc. Nous analyserons l'ensemble de ces composantes afin d'en saisir son ampleur. Par la suite, nous pourrions vérifier si l'absence d'une reconnaissance institutionnelle formelle constitue une déficience au processus ou si elle ne l'affecte aucunement.

4.4.2 Le bien commun

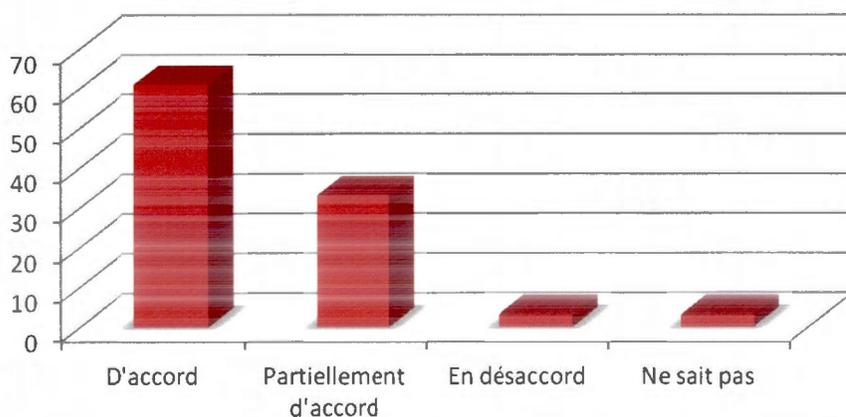
Nous avons vu chez plusieurs auteurs, comme Barber, Macpherson, Habermas ou Young que la démocratie participative aurait la capacité de transformer l'individu. D'individu essentiellement égoïste, passif politiquement et centré sur ses besoins et préoccupations de nature consumériste de nos démocraties libérales, il deviendrait à un citoyen actif, politisé, capable de délibérer publiquement au nom du bien collectif. Rappelons ce que Barber soutenait :

Strong democracy in the participatory mode resolves conflict in the absence of an independent ground through a participatory process of ongoing, proximate self-legislation and the creation of a political community capable of transforming dependant private individuals into free citizens and partial and private interests into public goods (Barber. 2003, p. 151).

Dans les données recueillies par des questionnaires distribués et des entretiens effectués avec des conseillers et délégués du BP, de manière unanime ces derniers disent constamment faire leurs interventions lors des délibérations au nom du bien commun. D'ailleurs, de manière plus globale, la grande majorité des conseillers du Conseil du BP affirme qu'au cours de son histoire, le BP a permis de développer une conscience du bien collectif entre les différentes communautés de la ville et les participants.

Tableau 4.8. Développement d'une conception du bien commun – Conseil du BP

Au cours de son histoire, le BP a permis de développer une conscience du bien collectif entre les communautés, délégués et conseillers (%) :



Nombre de répondants : 36

Ainsi, près de 95% des conseillers du BP étaient d'accord ou partiellement d'accord avec cette affirmation. Mais qu'est-ce que le bien commun? Pour certains conseillers, le bien commun s'apparente à des politiques de nature universaliste: « Le bien commun c'est la qualité de vie pour tout le monde. La qualité de vie dans ma rue, mon quartier. Quand tout le monde a accès à des infrastructures comme des égouts et aqueducs, à l'éducation et la santé » (No.3, conseiller). Un autre conseiller va dans la même perspective en soutenant que le bien commun doit être interprété en termes d'amélioration des conditions de vie du plus grand nombre de personnes possible :

Le bien commun, selon ma vision, c'est des projets et des actions qui bénéficient au plus grand nombre de résidents d'un quartier, d'une communauté, d'une ville. C'est cela le bien commun pour moi, ce qui bénéficie à tous. Exiger que les projets bénéficient au plus grand nombre possible de citoyens (No. 11, conseiller).

Si certains ont une vision plus universaliste du bien commun, d'autres en ont une davantage axée sur la redistribution des richesses. Plus spécifiquement, même si la majorité des participants au BP font partie de communautés défavorisées, comme nous l'analyserons plus en profondeur subséquemment, certaines de ces communautés le sont plus que d'autres. Comme les ressources allouées au BP sont limitées et que l'ensemble des demandes et des besoins ne peuvent être comblés, certains participants conçoivent que des communautés doivent faire l'objet d'une attention particulière. Sacrifier son bien propre pour des communautés plus démunies fait partie des valeurs qui constituent le bien commun : « Le bien commun c'est ce qui bénéficie pour celui qui a le plus de besoins. Même si ma communauté a des besoins, il en existe probablement une autre qui en a des plus criants. C'est ça le bien commun » (No.9, déléguée). Une autre conseillère va dans le même sens, en soulignant qu'on ne peut considérer uniquement son propre bien : « Le bien commun c'est ne pas penser uniquement à moi, regarder seulement mon nombril. C'est penser que si j'ai un peu de riz, il y a un enfant à côté qui n'en a pas. Ce n'est pas travailler seulement pour mon fils ou ma nièce, c'est travailler pour les enfants des autres aussi. C'est ça le bien commun » (No.14, conseillère). Par ailleurs, une déléguée souligne que sa communauté s'est mobilisée afin

de soutenir d'autres plus défavorisées et moins organisées qui ne réussissaient pas à faire approuver leurs demandes :

Il existait un certain monopole dans notre Forum de la région Sud de la part de quelques représentants. Des communautés plus défavorisées ne réussissaient pas à faire approuver leurs revendications, comme la Vila Sargentos et la Vila Pelin, malgré leur participation. Celles qui raflaient tout étaient celles qui avaient un beau discours, qui étaient organisées, mais n'étaient pas celles avec les besoins les plus importants. Alors notre communauté a décidé de les soutenir lors des délibérations et lors du vote. J'ai trouvé cet aspect génial de la solidarité dans le processus. D'autres communautés mieux organisées ont par la suite suivi notre exemple et ont soutenu celles plus démunies (No.17, déléguée).

À ce titre, Tocqueville et les penseurs sur le capital social soutenaient que la démocratie participative favorisait l'éducation des citoyens et la transmission de valeurs liées à la vertu civique. Ce sens du sacrifice et de la solidarité pour des communautés plus démunies évoqué par des participants, s'inscrit dans cette perspective d'éducation citoyenne et de développement de vertus civiques fondées sur la construction du bien commun. Cette dernière déléguée affirmait à ce titre que le BP favorise la transmission de valeurs civiques, notamment celle de l'éthique citoyenne dans la prise de décision :

La construction de la citoyenneté c'est produire, à partir du processus du BP, des personnes plus conscientes de leur rôle en tant que citoyen. Pour moi, c'est fondamental pour la construction du bien commun dans le processus du BP. Car, si j'ai un citoyen conscient de sa fonction, ce citoyen ne va pas manipuler les demandes au sein du BP, il va être solidaire dans son forum régional lorsqu'il y aura des discussions au sujet des demandes. Il va alors tenter de répondre davantage aux populations les plus démunies et appuyer les demandes qui bénéficieront au plus grand nombre de personnes possible (No. 17, déléguée).

4.4.3 L'engagement politique et le bien commun

Comme nous venons de le présenter, la construction du bien commun est favorisée par le développement du capital social, notamment parce que la démocratie participative permet le rapprochement entre les citoyens, la prise de conscience des différentes forces et faiblesses des communautés, la transmission de savoirs et de pratiques, etc. En outre, les témoignages démontrent, à la lumière des théories sur la démocratie

délibérative que nous avons vues, que la participation peut favoriser la construction du bien commun.

Pourtant, la plupart des conseillers et délégués interviewés soulignent que leur engagement au sein du BP est motivé par leur volonté de transformer la situation de précarité de leur quartier d'appartenance. La proximité, les besoins immédiats et la capacité du BP à transformer la situation précaire dans les milieux d'appartenance de proximité sont des incitatifs à l'engagement politique, comme le soulignent ces deux intervenants :

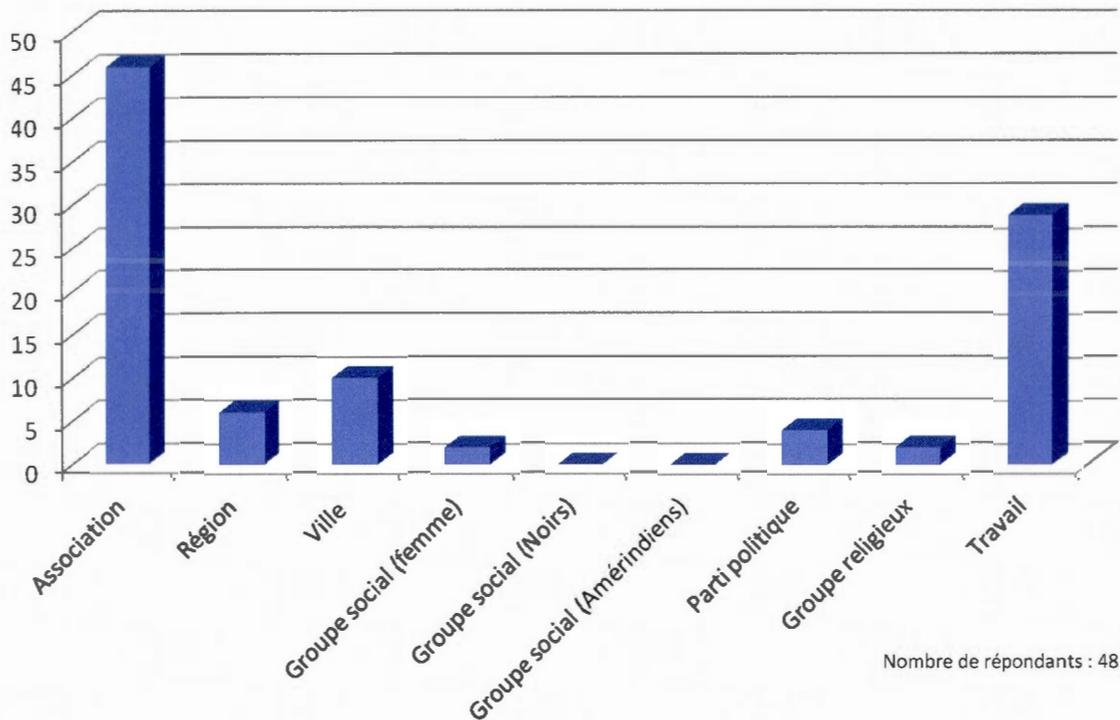
J'ai commencé à m'impliquer au sein du BP représentant l'association de quartier au sein du BP, à cause de sa situation précaire, son manque d'infrastructures dans la communauté dans laquelle j'habite. Alors, ce fut à travers le BP que j'ai vu la possibilité de prioriser les principaux besoins de la communauté. Au travers la priorisation, il fut possible d'améliorer les infrastructures du quartier. (No. 11, délégué).

Quand j'ai migré de la campagne du Rio Grande do Sul vers Porto Alegre, j'ai eu des difficultés à avoir accès à un logement. Alors, j'ai commencé à participer aux mouvements sociaux populaires, jusqu'à ce qu'en 1989, la participation populaire fut entérinée à travers le BP. Dans la communauté dans laquelle je vis, la participation a commencé au BP, j'ai été ensuite élu conseiller avec l'objectif de concrétiser les revendications de ma communauté, comme l'habitation, les égouts et aqueducs, la santé, l'éducation, etc. C'est ce qui m'a donné l'énergie et la volonté d'aller lutter pour le bien commun de tous. (No. 15, conseiller).

Nous constatons donc une certaine contradiction dans la conception du bien commun. Autant certains intervenants le définissent comme étant la capacité de transformer ses intérêts plus immédiats en intérêts collectifs, notamment pour les plus démunis, mais en même temps plusieurs conseillers et délégués disent s'investir dans le BP pour répondre aux demandes plus immédiates de leur quartier ou de leur association d'appartenance. D'ailleurs, près de la moitié des délégués au forum régional de la région Centro, se sent plus impliquée de prime abord au sein de son association. Le sentiment d'appartenance à la région ou à la ville, bien qu'il existe sans doute, est d'ordre secondaire, tel que le représente de tableau ci-dessous.

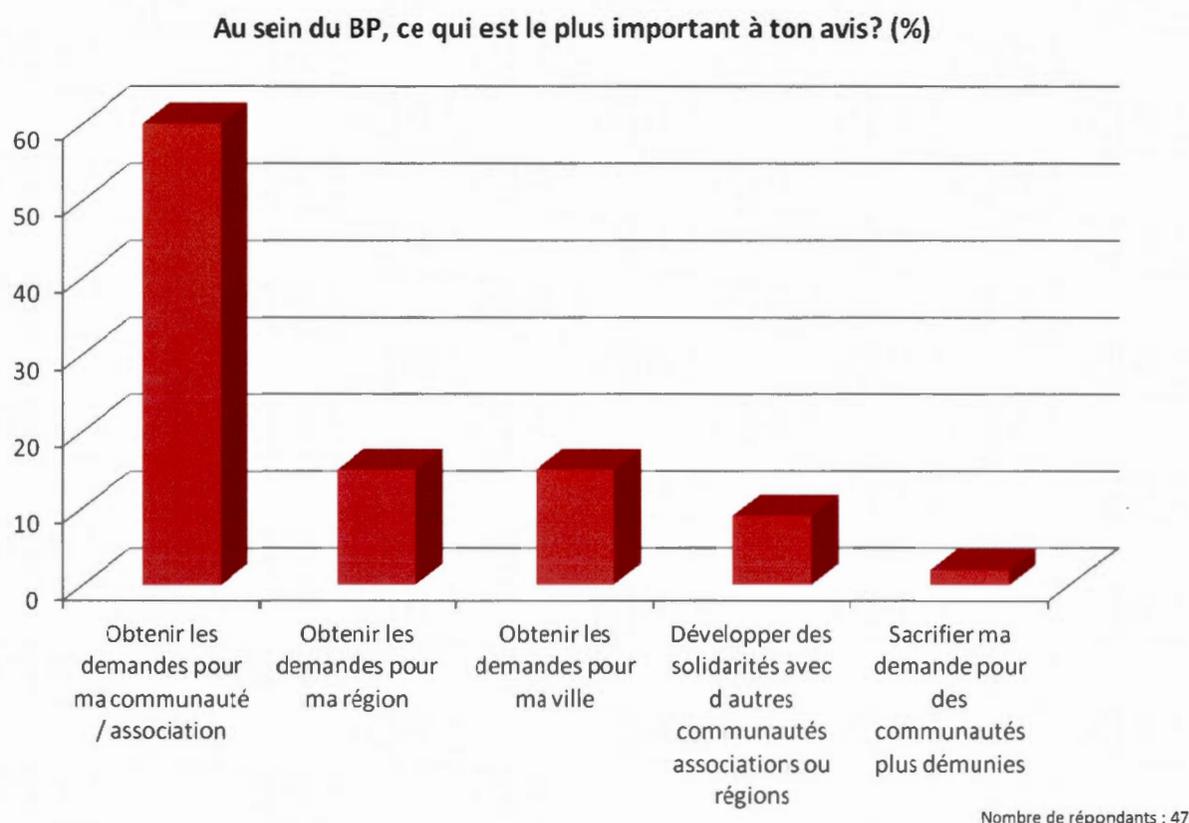
Tableau 4.9 Implication au sein du BP - Forum Centro

Vous vous sentez le plus impliqué dans votre:



Et plus explicite encore, et cela vient corroborer la dernière contradiction dont nous avons fait état, 60% des délégués de la région Centro considèrent que l'obtention des demandes pour leur communauté immédiate ou leur association est l'objectif le plus important au sein du BP. Quant à une vision plus large pour la région ou la ville, elle n'est de l'ordre que de 15% respectivement en termes d'importance. Et plus révélateur encore, à peine 2% des répondants considèrent comme prioritaire le sacrifice de leur demande au profit de communautés plus démunies comme l'indique le graphique qui suit.

Tableau 4.10 Motifs de la participation au sein du BP - Forum Centro



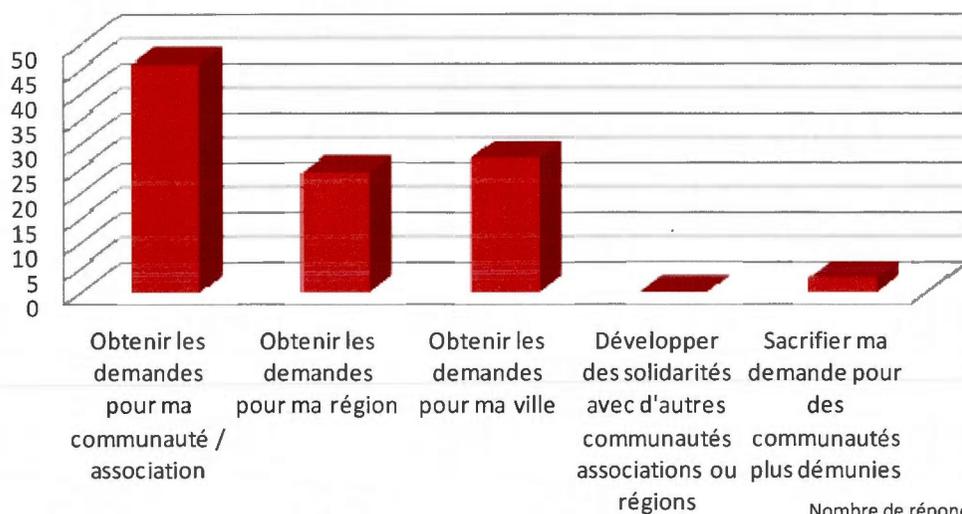
Il semble donc que l'engagement politique concorde plutôt avec le désir de répondre à sa demande immédiate, du groupe d'appartenance le plus près des individus, ce qui pourrait nous amener à remettre en question la capacité des délégués à prendre des décisions au nom du bien commun plus large, comme au niveau de la ville ou pour aider les communautés plus démunies dans des objectifs de justice sociale. . En ce sens, est-ce que la construction de l'identité collective et du développement d'une conception du bien commun sont remis en cause, alors que ces aspects sont centraux dans le républicanisme moderne? Cela remet-il en question l'émergence de la communauté politique participative?

D'autres données peuvent remettre en perspective ces constatations. En effet, il faut considérer la structure particulière du BP, essentiellement subdivisée entre les forums régionaux et le Conseil du BP, qui sont les deux instances de délibération permanente, si

on exclut les assemblées plénières qui se déroulent qu'une seule fois par année. D'un côté, les forums régionaux sont composés de délégués qui représentent leurs associations et leurs quartiers. Il est donc plus fréquent de voir les délégués défendre leurs intérêts immédiats, car leur mission première est de représenter ceux qui les ont mandatés. Car, si on compare l'opinion des délégués de la région Centro avec la perspective des conseillers du BP, nous pouvons constater que ces derniers ont une approche davantage supra-locale. Il est vrai que 46% des conseillers considèrent que le

Tableau 4.11 Motifs de la participation au sein du BP - Conseil du BP

Au sein du BP, ce qui est le plus important à ton avis? (%)



plus important au sein du BP est d'obtenir une réponse positive aux demandes de leurs communautés ou associations d'appartenance. Cependant, cela est une proportion plus faible que pour les délégués de la région Centro qui était de 60%. Et au sein du Conseil, 24% des conseillers visent à obtenir les demandes de leur région et 27% pour l'ensemble de la ville. Dès lors, on constate qu'ils ont une vision davantage globale que les délégués aux intérêts plus locaux. Cela s'explique sans doute par la structure du BP comme nous le mentionnions. Les délégués représentent directement leurs associations et leur quartier, tandis que les conseillers représentent leur région ou leur ville, dans les cas des forums thématiques, et doivent entériner le budget municipal. Ils sont donc appelés à se prononcer sur des enjeux qui dépassent les intérêts immédiats et tenter de

les concilier avec des questions régionales et municipales. Par ailleurs, nous verrons que même des associations de la région Centro ont élaboré une stratégie pour dépasser les égoïsmes locaux et qui contribue à la construction de l'identité et du bien commun. Mais d'abord, présentons les différentes associations et caractéristiques de cette région.

4.4.4 La région Centro

Si les délégués peuvent laisser transparaître un certain esprit de clocher, comme les données le montrent, des ententes et stratégies entre organisations peuvent amoindrir cet aspect. C'est le cas de la région Centro.



Photos 4.8 Rue commerciale - rua da Praia; port de Porto Alegre et marché central de la capitale.
Photo : Simon Langelier



La région Centro est le cœur économique de la la ville de Porto Alegre, où sont localisés le port, les principales institutions politiques et publiques comme l'hôtel de ville, le parlement du Rio Grande do Sul et ses ministères, les hôpitaux, l'Université fédérale et le Pontificat universitaire catholique (PUC), les entreprises et les sièges sociaux, les

commerces, les parcs, le marché public, les deux stades des équipes professionnelles de foot, les grandes avenues et des quartiers cossus comme *Moinhos dos Ventos* où le revenu moyen par ménage est de 30 salaires minimums (Observa POA, 2000). Il s'agit donc de la région centrale typique des grandes villes brésiliennes qui historiquement ont profité de la plus grande part des investissements en infrastructures et services.

D'ailleurs, nous avons déjà présenté précédemment des cartes sociodémographiques de Porto Alegre qui démontraient que le niveau de vie des habitants de la région Centro était beaucoup plus élevé que celui des régions périphériques de la ville. À ce titre, la carte ci-contre corrobore celles présentées précédemment. Elle indique la proportion de ménages ayant un revenu jusqu'à deux salaires minimums. La région Centro comprend le plus faible taux de ménages

Carte4.3 Ménages avec un revenu jusqu'à 2 salaires minimums (%)



Source : Observa POA

à faible revenu, avec sa région adjacente, *Noroeste*, comparativement aux autres régions. Le revenu moyen par ménage dans la région Centro est de 17 salaires minimums (PMPA). Et globalement, plus on s'éloigne en périphérie, plus les régions comprennent une plus grande part de ménages à faible revenu. Par ailleurs, la région Centro est densément peuplée avec ses 280 000 habitants répartis sur 26 km². Elle compte près de 20% de la population de Porto Alegre (Observa POA).

4.4.4.1 Les vilas et organisations de la région Centro

Pourtant, malgré que la pauvreté se concentre dans les régions périphériques dues à des politiques « d'hygénéisation sociale » appliquées par les autorités publiques dans les quartiers centraux, la région Centro, plus nantie, est néanmoins composée de nombreux secteurs défavorisés éparpillés. Sur son territoire, la région Centro ne compte que 5,43% des vilas de la ville, mais il en existe tout de même 22, quatre de plus que les 18

répertoriées en 1998 (Ruppenthal, 2010). Parmi les principales vilas défavorisées, on compte la Vila Chocolateão³⁵, Juliano Moreira, Menino Deus, Otto Ernesto Meier, Cabo Rocha, la Vila Planetário, la Vila Princesa Isabel, la Vila dos Papeleiros et le Condomínio dos Anjos. Voyons maintenant les principales organisations de la société civile.

L'Integração dos Anjos

Les participants du BP de la région Centro étaient pour la plupart fortement mobilisés. Les réunions des forums régionaux avaient d'ailleurs lieu une fois par semaine. Particulièrement, l'ONG *Integração dos Anjos*, qui milite pour la construction de logements sociaux



Photo 4.9 ONG Integração do Anjos = Assemblée plénière Centro 2008.
Photo: ONG Cidade

et œuvre dans le milieu éducatif chez les enfants, avait réussi à mobiliser près de 200 de ses membres lors de l'assemblée régionale plénière de 2007 tout comme en 2008, lui donnant ainsi droit à 20 délégués. Cette ONG était sans l'ombre d'un doute la plus mobilisée au sein du forum régional. Il n'était pas rare qu'elle soit accompagnée de ses citoyens en plus de ses délégués et qu'elle rassemble une quarantaine voir parfois une soixantaine de ses membres par semaine lors du forum, qui comptait normalement entre 80 et 120 participants au total.

Forum de la population de la rue

Également, une association qui représente les sans-abri, le Forum de la population de la rue, avait réussi en 2007 à mobiliser 196 de ses membres, notamment grâce à l'aide de l'ONG



Photo 4.10. Formation au BP de l'ONG Cidade pour le forum de la population de la rue.
Photo : ONG Cidade

³⁵ La vila Chocolateão fut déplacée par les autorités municipales vers la région Nordeste en mai 2011. Nous reviendrons sur ce transfert subséquemment.

Cidade, qui est un centre d'étude et de recherche sur les questions urbaines et de la démocratie participative. Mobiliser les sans-abri était une tâche difficile considérant qu'historiquement ils n'avaient aucune structure pour favoriser leur participation. Grâce à l'implication de l'ONG Cidade et de leaders communautaires, ils purent obtenir 20 délégués au sein du forum. Par contre, leur mobilisation dans le forum était moins importante et constante que celle des membres de l'ONG *Integração dos Anjos*.

L'ASFERAP

Une association représentant des vendeurs ambulants – l'*Associação Feira Rua da Praia* (ASFERAP) – de l'artère commerçante principale de Porto Alegre était aussi fortement mobilisée. En effet, ces vendeurs ambulants n'avaient pas de permis pour vendre leurs produits, mais ils étaient tolérés par les autorités municipales. Cependant, la ville souhaitait régulariser leur



Photo 4.11 Kiosques des vendeurs informels au centre-ville.

Photo : Simon Langelier

situation, car cela entraînait des conflits importants avec les commerçants des alentours qui soutenaient que les vendeurs ambulants, appelés communément *camelôs* au Brésil, constituaient une forme de concurrence déloyale puisqu'ils ne payaient pas d'impôts, contrairement aux propriétaires de magasins du centre-ville. Les



Photo 4.12 Leader de l'ASFERAP et conseiller au BP, Juliano Fripp.

Photo : PMPA

négociations entre l'ASFERAP et la Ville de Porto Alegre, notamment par l'intermédiaire du BP, déboucheront sur la création du *Camelódromo*, un centre commercial réunissant l'ensemble des vendeurs informels. Il en sera question plus loin. Soulignons que l'ASFERAP a pu mobiliser 111 de ses membres en 2007 à l'Assemblée régionale plénière du BP lui donnant droit alors à 11 de délégués.

La Vila Juliano Moreira

Une autre association importante de la région Centro est celle de la Vila Juliano Moreira. Située à proximité du jardin botanique de Porto Alegre, elle est habitée par 134 familles, dont les premiers descendants s'y installèrent au début du XX^e siècle en implantant la colonie agricole de l'Hôpital psychiatrique São Pedro. Plusieurs employés et patients de la colonie agricole reçurent l'autorisation de résider sur ce site et s'y maintinrent à la suite de sa fermeture.



Photo 4.13 Plan d'urbanisation de la vila Juliano Moreira. Au centre, le leader communautaire de la vila, et conseiller du BP, Jorge Souza, accompagné par d'autres conseillers/délégués du BP de la région Centro.

Photo : Simon Langelier

Cependant, localisée sur un terrain appartenant à l'État du Rio Grande do Sul, cette vila n'obtint jamais la reconnaissance légale foncière des autorités. Depuis le début des années 2000, elle travaille à régulariser sa situation auprès de l'État du Rio Grande do Sul et de la Ville de Porto Alegre, notamment par l'intermédiaire du BP. Et bien qu'elle ait pu se relier au réseau d'égouts d'une avenue localisée à proximité, le raccordement fut effectué par les habitants de la vila - égouts à ciel ouvert - comme en fait foi la photo ci-dessus. En 2007, 30 citoyens s'étaient présentés à l'assemblée plénière donnant droit à la vila à trois délégués. Son président d'association, Jorge Souza, fut élu en 2008 comme conseiller de la région Centro au BP.



Photo 4.14 Égouts à ciel ouvert - Vila Juliano Moreira.

Photo : Simon Langelier

La Vila do Chocolatão

La communauté la plus défavorisée de la région Centro et peut-être même à l'échelle de la ville, est la Vila du Chocolatão. Localisée en plein cœur de la capitale sur des terres de l'État fédéral, cette vila vieille de 20 ans est entourée par les principaux ministères gouvernementaux fédéraux et du Rio Grande do Sul.



Photo 4.15 Vila Chocolate. Contraste entre la pauvreté extrême et la ville développée.

Photo : PMPA

Le contraste entre la pauvreté extrême de cette vila et le quartier Centro bien développé et les ministères qui l'entourent est frappant. La Vila Chocolate doit son nom à un édifice du gouvernement adjacent qui ressemble à un gros morceau de chocolat. Cette communauté d'environ 700 habitants est essentiellement composée de *papeiros*, des travailleurs qui récoltent les déchets en sillonnant la région, armés de charrettes qu'ils tirent eux-mêmes ou par des chevaux, parmi lesquels ils trient les matières recyclables, comme le papier, le métal et le plastique, qu'ils vendent par la suite à des entreprises.

Les conditions sanitaires de cette vila équivalent certainement à celles de certaines zones des pays du tiers monde. Elle est dépourvue d'égouts et d'aqueducs et les déchets jonchent le sol à la suite du tri effectué par les *papeiros* et se mêlent à l'eau stagnante après les pluies. Plusieurs maladies de la peau sont répertoriées, de même que des problèmes de parasites intestinaux et de malnutrition. Aucun poste de santé, ni d'écoles n'était présent dans la vila.



Photo 4.16 Édifice qui a inspiré le nom de la vila.

Photo : Simon Langelier



Photo 4.17 Papeleiro / carroeiro recueillant les déchets
Photo : Simon Langelier



Photo 4.18 Enfants marchant pieds nus sur des sols contaminés jonchés de déchets et d'eau stagnante due à l'absence d'égouts.
Photo : Simon Langelier



Photo 4.19 Conseillers du BP qui constatent l'ampleur des conditions de vie désastreuses.



Photo 4.20 L'édifice du Tribunal régional fédéral faisant contrastant avec la vila.
Photo : Simon Langelier



Photo 4.21 Vila Chocolatão
Photo : Simon Langelier



Photo 4.22 Vila Chocolatão
Photo : Simon Langelier



Photo 4.23 Jeune garçon de la Vila Chocolateão.
Photo : Simon Langelier



Photo 4.24 Une partie de la vila a brûlé en 2009 et en 2011 suite à des incendies. Les matériaux des maisons sont des proies rapides pour les flammes.
Photo : PMPA.

Depuis sa création, la Vila Chocolateão est également aux prises avec des problèmes de trafic de drogue. D'ailleurs, lors d'une visite avec un journaliste américain qui souhaitait y tourner des images pour un reportage, l'un des trafiquants nous a expulsés, étant dérangé par la présence de la caméra. Mais beaucoup plus tragique, le leader communautaire de la vila Léo Antônio Genovêncio Maciel, délégué au BP, fut assassiné par balles en 2009 pour s'être opposé aux narcotrafiquants. Ses deux assassins furent condamnés à 15 ans et 16 ans de prison respectivement à la fin de l'année 2011.

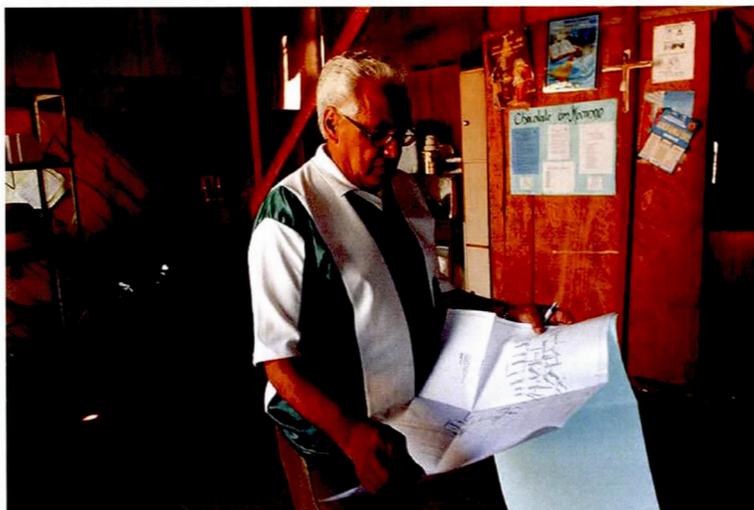


Photo 4.25 Le leader communautaire Léo Antônio Genovêncio Maciel.
Photo : Marcelo de Oliveira

Historiquement, la Vila du Chocolateão éprouva de la difficulté à mobiliser ses habitants à participer au BP, probablement à cause des problèmes criants. Cependant, en 2007, à la suite de l'encouragement des conseillers de la région, des habitants du Chocolateão participèrent pour la première fois au BP. Quarante de ses citoyens participèrent à l'assemblée plénière lui donnant droit à 4 délégués. Cette attention particulière des conseillers et délégués de la région Centro envers la Vila Chocolateão se poursuit par la suite. Nous y reviendrons sous peu.

La Vila Otto Ernesto Meier

La Vila Otto Ernesto Meier est localisée dans le quartier bohémien de la région Centro, la *Cidade Baixa*. Une première famille s'y installa il y a 50 ans sur ce terrain municipal, suivie d'autres familles qui s'y regroupèrent il y a une trentaine d'années. Aujourd'hui, la vila compte environ 35 familles. La plupart des maisons ont été bâties par les

habitants et ces derniers ont accès à des infrastructures de base comme l'eau courante, l'électricité et le raccordement au réseau d'égouts. Cependant, cette vila ne possède pas de titre foncier légalisé.

Cette situation s'avéra fort nuisible pour quelques familles de la communauté. En effet, en 2006, un propriétaire d'un immeuble avoisinant voulut acheter une parcelle de ce terrain municipal à des fins privées, menaçant du même coup d'expulser des familles qui y résidaient. Ces familles discutèrent avec les autorités municipales, notamment avec César Busatto, le secrétaire de la gouvernance³⁶, qui garantit qu'aucune expulsion n'aurait lieu et que leur situation serait régularisée. Pourtant, avant même que la vente ne soit conclue, la Ville décida d'expulser cinq familles de leurs maisons qui furent détruites par la suite.

Après l'expulsion forcée, pour ajouter l'insulte à l'injure, la vente ne fut jamais conclue entre la Ville et le propriétaire adjacent. C'est à ce moment que les familles expulsées commencèrent à s'impliquer dans le BP en 2006-2007. Malgré des débuts chaotiques – difficultés de s'introduire au sein du BP et de mobiliser les habitants de la communauté – peu à peu la participation augmenta grâce à l'effort de quelques résidants : « J'ai frappé de porte en porte, de maison par maison...allons, allons, allons, allons! J'allais de porte en porte appeler tout le monde à participer à la plénière » (No.20, déléguée). Grâce à cette détermination, 30 membres de la communauté se mobilisèrent et purent ainsi obtenir 3 délégués au sein du BP pour faire entendre leur voix et réclamer réparation pour l'injustice commise.

³⁶ Le Secrétariat de la gouvernance coordonne la politique interne et externe de l'administration municipale de même que du budget participatif et du programme de la gouvernance solidaire locale.

Entre-temps, la Ville promet de remédier à la situation et de reconstruire des maisonnettes avec salle de bain et les infrastructures de base. Pourtant, malgré le lancement de l'appel d'offres, ces maisons ne furent jamais construites. Seules des cabanes d'urgence exiguës de quatre mètres par quatre mètres furent installées, sans salle de bains, au sein desquels s'entassent ces familles. À partir de 2007, via le BP, la communauté entra dans le processus pour régulariser leur situation foncière. Nous y reviendrons, mais mentionnons que l'une des leaders communautaires de la Vila Otto Ernesto Meier, Andréa de Paula Sparremberger, fut élue comme conseillère en 2009.



Photos 4.26 Cabanes d'urgence qui devinrent des logements permanents.

Photos : Simon Langelier

La Vila Menino Deus

La Vila Menino Deus est une petite communauté vivant dans des conditions de précarité. Elle est localisée dans un quartier du même nom qui est parmi les plus cossues de la région Centro. La vila constitue donc un îlot de pauvreté dans ce quartier favorisé et ne possède pas de titre foncier régularisé. Ses habitants ont globalement accès aux infrastructures de base et année après année, ils ont apporté des

améliorations à leurs maisons. Cependant, certaines constructions présentaient des risques pour la population, dus à des fondations conçues de manière artisanale et à un sol non propice à l'habitation. Une maison menaçait de s'effondrer tandis qu'un arbre



Photo 4.27 Fondation inexistante, sol instable et arbre à moitié déraciné.

Photo : Simon Langelier

risquait de s'abattre sur un logement. En 2007, trois délégués représentaient la vila au forum de la région Centro.

La Vila Planetário, la Vila dos Papeleiros et le condominio Princesa Isabel

La Vila Planetário, dos Papeleiros et le condominio Princesa Isabel sont trois autres communautés qui participent depuis plusieurs années au BP. À elles trois, elles constituent un exemple de bonne réussite du BP, ayant bénéficié de la transformation de leurs quartiers grâce à des années de lutte. Nous y reviendrons dans la section sur la redistribution de richesses. En 2007



Photo 4.28 Antonio Papeleiro dans le centre de triage de la vila. Délégué et figure emblématique du BP.

Photo : Simon Langelier

la Vila dos Papeleiros et le Condominio Princesa Isabel avaient respectivement trois délégués, tandis que la Vila Planetário n'en avait qu'un seul.

L'association Mocambo

Localisée dans la Cidade Baixa, l'association Mocambo a comme objectif principal de promouvoir l'histoire et la culture des Noirs à Porto Alegre. Mocambo revendique également un terrain localisé en face de la place Zumbi dos Palmares, nom donné en l'honneur de la figure emblématique de la résistance des esclaves face à l'Empire portugais, sur lequel ses représentants désirent construire des logements et un local pouvant accueillir l'association : « L'objectif est de reconstruire, au centre-ville, un *quilombo* pour la promotion et l'étude de l'histoire noire de Porto Alegre et aménager un *mocambinho*, une école pour les enfants » (No. 21, déléguée).



Photo 4.29 Maria Elaine, présidente de l'association Mocambo.
Photo : Caroline da Fé

L'ONG Resistencia participativa desperta coletivo

L'ONG *Resistencia participativa desperta coletivo* créée par des militants et intellectuels de gauche, a comme objectif de favoriser le développement de la participation populaire, l'éducation à la citoyenneté et de l'économie sociale au sein des communautés via le BP. Un seul délégué représenta l'ONG en 2007. L'un de ses membres, Felisberto



Photo 4.30 Membres fondateurs de l'ONG Resistencia participativa desperta coletivo.
Photo : Janet 4 the planet

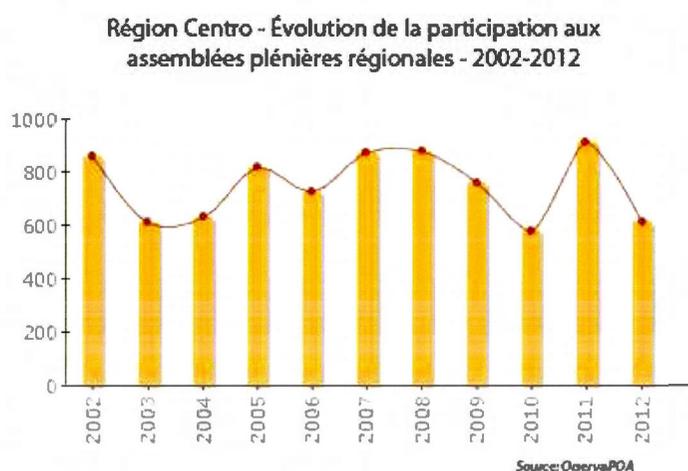
Seabra Luisi fait également partie de l'ONG Solidearidade qui vise notamment à promouvoir le BP à l'échelle internationale. En 2003, elle coordonna la publication en français du livre *Porto Alegre : Les voix de la démocratie*.

Enfin, d'autres associations étaient représentées comme l'UAMPA avec 4 délégués, en plus de son conseiller permanent au Conseil du BP et aussi notamment le *Movimento Nacional de luta pela Moradia*³⁷.

4.4.4.2 La participation globale aux assemblées plénières et au forum régional

En 2007, près de 900 personnes étaient présentes à l'assemblée plénière de la région Centro lors de laquelle elles votèrent les quatre grandes priorités régionales de l'année, élurent leurs conseillers et déterminèrent le nombre de délégués. Au total, 21 associations eurent droit à être représentées par des délégués grâce à leur participation. Ainsi, les associations se partagèrent 90 délégués qui ont siégé au cours de l'année au sein du forum régional de la région Centro afin de déterminer les besoins et les projets à implanter.

La mobilisation pour l'année 2007 fut particulièrement importante si l'on considère que la participation moyenne au cours des 10 dernières dans les assemblées plénières est de près de 750 citoyens. L'année la plus faste en termes de participation, fut en 2011 avec 912 participants et la plus faible en 2010 avec 579. Mais globalement, cette région se distingue par un taux de participation plus élevé que les autres régions, mais il faut rappeler qu'elle est aussi la plus peuplée avec ses 280 000 habitants. Le graphique ci-contre présente l'évolution de la participation à l'assemblée régionale au cours de la période 2002-2012.



³⁷ Mouvement national de lutte pour le logement

4.4.4.3 A Unidade do Centro

Les concepteurs du BP avaient bien pris soin de favoriser la participation en accordant plus de poids aux demandes des citoyens mobilisés. La matrice vient cependant rééquilibrer le processus notamment par les critères de la carence et de la taille de la population par région, afin d'éviter que seuls les secteurs avec un haut taux de participation ne s'approprient les fonds alloués aux investissements. Mais, malgré la matrice, au sein même des forums régionaux, les groupes ayant une forte capacité mobilisatrice ont davantage de chance de voir leurs demandes se concrétiser grâce à leur poids supérieur lors du vote, d'autant plus si elles cadrent avec les priorités établies par l'assemblée plénière. Ainsi, de 2005 à 2012, l'ONG *Integração dos Anjos* a attiré une grande part des investissements de la région Centro. Même s'il est vrai que les membres de cette ONG sont défavorisés et qu'ils nécessitent légitimement des investissements, notamment au niveau du logement, leur capacité à attirer autant de ressources pourrait à première vue, donner l'impression que le BP ne permet pas de transcender les intérêts locaux afin de construire une communauté politique fondée sur le bien commun.

Cependant, en 2007 et en 2008 une décision commune transforma la dynamique associative de la région. En effet, la plupart des associations de la région Centro se réunirent sous la bannière d'un regroupement qu'elles appelaient, *a Unidade do Centro*, soit l'Unité, ou l'Union de la région Centro. Les membres se réclamant fortement de cette alliance étaient principalement l'ONG *Integração dos Anjos*, l'ASFERAP, la Vila Juliano Moreira, le Condomínio Princesa Isabel et la Vila Otto Ernesto Meier. Mentionnons que l'ensemble des organisations de la région Centro ne faisait pas nécessairement partie de l'*Unidade*. D'autres associations faisaient partie de ce qu'un conseiller appelait des « associations satellites » à l'*Unidade*, comme le Chocolatão, la vila dos Papeiros, Mocambo, le forum des habitants de la rue et dans une certaine mesure la vila Menino Deus.

Un autre regroupement d'associations de la région Centro tenta également de forger une alliance, essentiellement via l'ONG *Despertar Coletivo* et la Vila *Renascença*. Mais leur importance mobilisatrice était nettement inférieure à celle de l'*Unidade*. L'alliance avec l'*Unidade* permettait de son côté de consolider davantage les forces de la région essentiellement grâce au nombre important de citoyens affiliés aux différentes associations la composant, comme le relève le président de l'association *Juliano Moreira* :

Felisberto (ONG Despertar Coletivo) et Angélica (Vila Renascença) ont tenté de me convaincre de créer une alliance avec eux. Mais je devais être cohérent. J'allais m'allier avec Felisberto et Angelica contre l'ASFERAP et l'Integração dos Anjos? Felisberto n'a pas de base populaire. La politique c'est cela: savoir faire des alliances intéressantes pour la communauté (No.13, conseillé).

Nous voyons que le choix d'alliances politiques est aussi déterminé par la *realpolitik*. Toutefois, rien ne garantissait pour autant qu'au sein de l'*Unidade*, la Vila *Juliano Moreira* aurait pu trouver son compte avec seulement 3 délégués contre 11 pour l'ASFERAP et 20 pour l'Integração dos Anjos, tout comme pour le Forum des habitants de la rue. Ceci dit, l'*Unidade* regroupait une grande part des délégués de la région Centro et l'ensemble de ses conseillers.

Un critère particulier caractérisait l'*Unidade*. Pour y adhérer, leurs membres devaient mettre de côté leurs appartenances à des partis politiques. La partisanerie devait être catégoriquement exclue du discours des participants. Comme il sera vu dans le prochain chapitre, les appartenances politiques ont un impact sur le déroulement du BP. Ainsi, afin de renforcer leur pouvoir de négociation auprès de l'administration municipale, l'*Unidade* solidifia son alliance sur l'objectif de concrétiser les projets de la région, sans que les opinions politiques n'affectent les délibérations et négociations. Alors, fréquemment lors du forum régional de la région Centro, parfois lors du Conseil du BP et particulièrement lors de la présence de représentants de l'administration ou du gouvernement, les leaders de l'*Unidade* exposaient avec conviction leurs principes fondateurs de l'*Unidade* et leur capacité mobilisatrice :

Notre chapa³⁸, est une chapa de la région. Il n'y a pas de conflits de partisanerie politique dans l'Unidade. Nous allons lutter pour toutes les communautés de la région Centro! Notre Chapa n'est pas là pour représenter un seul groupe ou un parti politique. Nous allons défendre tout le monde de la région! (Jorge Souza, Conseiller Forum des délégués Centro, 26 mai 2007)

Les conseillers élus vont défendre les demandes de toutes les associations. Nous ne défendrons pas les demandes de bourgeois et de ceux qui ont de l'argent. Nous défendrons les demandes de ceux qui ont réellement des besoins. Nous allons demander des comptes au gouvernement. Le mouvement populaire doit avoir cette posture! (Chiquinho, Délégué, Forum des délégués Centro, 23 mai 2007).

Un autre conseiller du BP associe le succès de la participation à l'assemblée plénière à la force de l'Unidade. Grâce à cette alliance, ce conseiller considère que l'Unidade possèdera plus de force pour exiger des comptes du gouvernement, particulièrement pour la Vila do Chocolatão. Nous pouvons d'ailleurs constater dans ce cas que les conseillers accordent une importance particulière à cette vila, malgré qu'elle n'ait que quatre délégués au forum :

Ici, dans la région Centro, nous avons eu un taux de participation à l'Assemblée plénière supérieur de 20% par rapport à l'année dernière et probablement la plus grande mobilisation de toutes les régions de Porto Alegre. Cela démontre la volonté des citoyens de la région de faire les améliorations dans ses vilas et associations. Cela démontre aussi le pouvoir et la force de l'Unidade! Seul Dieu pourrait défaire cette Unidade! Cette Unidade fut forgée par des gens dans la lutte. Cette agrégation des différentes associations et vilas de notre région forment aujourd'hui un mouvement social! Ces quatre conseillers et tous les participants au BP vont représenter toute la région Centro et demander des comptes au gouvernement. J'ai entendu les promesses du gouvernement pour le Chocolatão. Nous allons les talonner, ils devront rendre des comptes, car c'est notre responsabilité. Ça aurait dû être fait il y a longtemps les réformes dans le Chocolatão. La reddition de compte va être beaucoup plus serré qu'auparavant. Si ça n'arrive pas via le gouvernement, nous allons le faire. Nous le ferons les réformes à notre compte. On ne peut plus seulement attendre. Si le gouvernement nous voit agir, il va changer d'attitude. Cette année, ça va arriver! (Juliano Fripp, Conseiller, 23 mai 2007)

Ainsi, malgré les divergences politiques, les membres de l'Unidade ont réussi à mettre de côté ces différences et à faciliter les négociations lors de la détermination des demandes pour l'ensemble de la région :

En réalité, dans le Conseil du BP, il y a un conflit qui continue, car il y a beaucoup de gens de différents partis politiques A, B, C. Mais dans le forum Centro, il n'y a pas

³⁸ Groupe de quatre conseillers se présentant à l'élection de l'Assemblée plénière.

beaucoup de conflits. Il y en a, mais ils ont diminué beaucoup grâce à l'Unidade que nous avons fondée. Je crois que cela a diminué beaucoup les conflits. Je vais te donner un exemple. Dans la Vila Juliano Moreira, l'ex-président de l'association était affilié au PT, de même qu'une autre conseillère de la région, Angélica. Alors, ils étaient près du groupe pétiste de la région. Il y avait Chiquinho et Juliano qui ne sont pas du PT. Juliano est du PCdoB et Chiquinho je ne sais pas. Il y avait ce conflit partisan et en plus tout le monde avait la même demande, particulièrement au niveau de l'habitation. Alors, au moment du vote il y avait une guerre d'intérêts qui a causé beaucoup de conflits. Mais cette année, ça a changé. J'ai pris la relève comme président d'association, mais je n'ai pas d'affiliation partisane. J'ai recherché l'intérêt de la communauté plutôt que celui du parti politique. Il faut avoir une posture politique bien particulière pour maintenir l'Unidade (No.13, conseiller).

En ce sens, la condition non-partisane de l'adhésion à l'*Unidade* pourrait être interprétée comme une position « raisonnable » établie par ses membres pour en arriver à une sorte de consensus par recoupement, si nous reprenons les thèses de Rawls et de Miller. Nous verrons d'ailleurs que cette position du raisonnable sera appliquée dans le but de garantir une justice distributive, malgré le poids inégal que pouvaient exercer les différentes associations dans la région Centro.

L'établissement de ce type de critère démontre aussi que par la délibération, une identité locale forte a émergé en l'*Unidade*, ce qui nous permet de faire un parallèle avec les principes du républicanisme moderne. À la différence de ce dernier, c'est par l'action politique que cette identité se développe et non par l'imposition de références culturelles par l'État. Ainsi cette construction identitaire se confirme parmi les composantes de la communauté politique participative.

Également, nous avons souligné précédemment que le BP répondait à la philosophie habermassienne dans la mesure où les participants élaborent eux-mêmes, par la réglementation interne, les règles régissant le cadre délibératif. À cela on pourrait ajouter que les membres de l'*Unidade* ont élargi ce cadre par l'élaboration du principe de la non-partisanerie. Les membres de l'*Unidade* ont donc développé des principes permettant de solidifier la démocratie délibérative en évitant que la partisanerie n'entrave le processus. Cette approche de l'*Unidade* s'inscrit dans les théories de la

démocratie délibérative d'Habermas. En effet, les citoyens doivent établir des règles de fonctionnement qui facilitent la délibération. En ce sens, le critère de la non-partisanerie constitue un principe permettant une délibération plus étendue et de meilleure qualité. De cette manière, il fut donc possible au sein de cet espace public d'outrepasser des intérêts davantage corporatifs. Nous verrons avec plus de précision que ce cadre délibératif aura favorisé l'adoption de mesures qui concordent avec la perspective de la construction du bien commun et de la redistribution des richesses.

4.4.4.4 L'Unidade et la redistribution des richesses

L'analyse des demandes en 2008 démontre que les membres de l'*Unidade* ont bien pris soin de répartir les ressources financières de l'année de manière équitable entre ses différentes organisations. La force mobilisatrice inégale entre les associations ne joua pas un rôle déterminant dans le partage des richesses grâce à une conception du bien commun bien établie.

En effet, concernant les demandes en habitation, qui sont généralement les plus disputées entre les organisations d'une même région, plusieurs des membres de l'Unidade s'entendirent pour répartir équitablement la somme de \$R800 000 qui était consacrée à la région cette année-là. Ainsi, L'ASFERAP, l'ONG Integração dos Anjos, le Condomínio Pricesa Isabel, la Vila Menina Deus, malgré les affiliations politiques plus marquées cette demande, le Forum de la population de la rue et la Vila Cabo Rocha se partagèrent 94 unités de logements, soit 15 par association, tandis que Mocambo bénéficia de quatre logements considérant ses besoins moins importants (# DEMHAB 2008 0687).

En 2009, des fonds supplémentaires furent demandés de la part des mêmes associations en complément de la demande de 2008, mais incluant cette fois-ci la Vila

Otto Ernest Meier et la Vila Juliano Moreira. (DEM HAB 20091). Car, la Vila Otto Ernesto Meier devait initialement régulariser sa situation foncière avant de demander de nouvelles habitations, ce qu'elle avait fait en 2008. Une demande d'analyse topographique et cadastrale avait alors été alors inscrite au plan d'investissement (DEM HAB 2008 0692). Quant à la Vila Juliano Moreira, elle fit inscrire en premier lieu en 2008 au plan d'investissement, une demande pour asphaltier 300 mètres de la communauté pour une valeur de \$R150 000, alors que la demande de régularisation foncière se négociait avec l'État du Rio Grande do Sul. En 2009 d'autres unités de logements furent inscrites au plan d'investissement à la demande de l'Unidade, soit respectivement 10 pour l'ASFERAP, l'ONG Integração dos Anjos, le Forum populaire des habitants de la rue et la Vila Otto Ernest Meier. Pour Cabo Rocha et Mocambo (DEM HAB 20092 et DEM HAB 20093), la demande était de cinq logements respectivement. D'autres demandes furent appuyées par les membres de l'Unidade comme en 2010 avec la construction et l'agrandissement de l'école gérée par l'ONG Integração dos Anjos qui devait essentiellement bénéficier à cette ONG, au Condomínio Princesa Isabel, à la Vila Menino Deus et à l'association Amigo Germano (SMED 2010275, SMED 2010277).

Avec l'exemple de l'Unidade de la région Centro, nous pouvons donc constater que dans un processus de démocratie participative les intérêts individuels ou corporatifs, comme ceux des associations de quartiers notamment, peuvent être transcendés et contribuer à la construction d'une communauté politique davantage axée sur le bien commun, confirmant ainsi certaines théories présentées comme celle de la démocratie forte chez Barber. De plus, elle répond comme nous l'avons évoqué précédemment aux critères d'élaboration de consensus par recoupement rawlsien, mais aussi à la conception habermassienne de l'espace public, dans la mesure où l'Unidade a établi des principes délibératifs clairs de fonctionnement, principalement celui de la non-partisanerie.

D'ailleurs, la Vila Otto Ernest Meier ou encore l'association Mocambo étaient beaucoup moins importantes en terme de mobilisation que l'ONG Integração dos Anjos ou

l'ASFERAP. Pourtant, elles ont réussi à obtenir une part équitable des investissements grâce à cette position apolitique adoptée par l'ensemble des membres de l'Unidade. Cette répartition équitable des richesses fut donc rendue possible grâce à ces principes délibératifs adoptés par l'espace public du BP de la région Centro. Dans cette perspective, nous pouvons affirmer que la démocratie délibérative et participative contribue à la construction du bien commun et de la communauté politique, tel que présentée dans notre cadre théorique.

Quant à la Vila Chocolatão, la communauté la plus démunie et en détresse de la région Centro, elle bénéficia d'un traitement particulier. À l'origine, sa mobilisation était relativement faible. Mais les conseillers et délégués de la région Centro encouragèrent sa participation. C'est à partir de 2007, qu'elle commença à bénéficier d'investissements au niveau du développement économique et de la formation professionnelle (SMIC 2007192), de l'assistance sociale (FASC 2007664) et de l'assainissement environnemental (DMLU 2010294). Ce n'est qu'en 2010 que la demande de régularisation et d'urbanisation de la Vila Chocolatão fut officiellement demandée conjointement avec d'autres membres de l'Unidade (DEM HAB 2010332). L'objectif était de concrétiser le projet de réurbanisation in situ de la vila dans la région Centro.

Mais en 2007 et 2008, l'urgence était d'aménager des salles de bain, absentes de la vila, ce qui soumettait ses habitants quotidiennement à des conditions sanitaires exécrables. L'aménagement de salles de bain pour les communautés défavorisées est prévu à même le budget d'urgence de la Ville, ce que réclamèrent de façon acharnée les conseillers et délégués du BP. Forum après forum et conseil après conseil, les conseillers et délégués demandèrent d'apporter minimalement cette solution temporaire. Ainsi, ils convoquèrent le secrétaire du département municipal lors d'une réunion et par la suite le maire Fogaça au cours d'une autre assemblée, et demandèrent des comptes sur la lente évolution de l'exécution de cette mesure.

Bref, malgré les difficultés pour cette vila d'être entendue par le gouvernement, les conseillers et délégués du BP y accordèrent une attention particulière démontrant une fois de plus que la délibération permet de transcender les intérêts particuliers. D'ailleurs plus précisément, voyons maintenant d'autres facteurs qui peuvent contribuer à la construction d'une position politique axée sur le bien commun.

4.4.4.5 La participation, les délibérations et le bien commun

La plupart des chercheurs qui ont étudié le BP et les processus de la démocratie participative sont unanimes. L'une de ses qualités est la connaissance pratique des participants. Ils connaissent leurs quartiers, ils vivent au quotidien les problématiques et peuvent ainsi les articuler selon leur expertise du terrain. Ils n'ont peut-être pas toujours la connaissance technique pour les résoudre, comme une administration municipale armée de fonctionnaires et d'experts peut avoir. Cependant, en travaillant en collaboration avec les autorités et les services techniques, des solutions peuvent être élaborées et mieux adaptées à la réalité des quartiers.

Or, cette connaissance pratique pourrait toutefois se restreindre aux limites territoriales des quartiers et des problèmes des associations, si l'on se place dans une position individualiste ou du moins limitée au groupe d'appartenance immédiat. La construction du bien commun réside dans la capacité de transcender ces intérêts immédiats afin de faire des choix collectifs



Photo 4.31 Conseillers et délégués de la région Centro lors de la visite des différentes communautés.

Photo : Simon Langelier

éclairés, comme Barber le soutenait notamment : « Only strong democracy community are individuals transformed. Their autonomy is preserved because their vision of their own freedom and interest has been enlarged to include others » (Barber, 2003, p.232). Au sein du BP de Porto Alegre, l'une des manières de transcender les intérêts

immédiats était de diffuser la situation des différentes communautés. Les visites des communautés par les délégués et les conseillers sont notamment des pratiques qui ont cours depuis la création du BP. Par exemple, en 2007, les conseillers et les délégués de la région Centro organisèrent une visite des différentes communautés qui la composaient. Malgré que les conseillers et délégués avaient une connaissance globale des problèmes auxquels faisaient face les habitants de ces communautés défavorisées de la région, cette visite permit d'en dégager l'ampleur et la détresse de certaines, principalement de la Vila Chocolatão et de la Vila Otto Ernest Meier. Lors de l'entrée dans la Vila Chocolatão, il régnait un silence parmi les participants à la visite qui traduisait leur stupéfaction face aux conditions de vie horribles. La première chose qui frappait violemment quiconque



Photo 4.32 Visite de la vila Juliano Moreira.
Photo: Simon Langelier

entraît dans cette vila par une chaleur de 40°C, était l'odeur nauséabonde causée par la présence de débris sur le sol, d'excréments et de l'eau stagnante causée par l'absence d'égouts. Il ne fait nul doute que cette visite eu un effet émotif décisif dans l'esprit des conseillers et délégués de la région Centro.



Photo 4.33 Autobus du BP qui sert lors de la visite. Cet autobus fut l'une des conquêtes du BP.
Photo : Simon Langelier

C'est d'ailleurs à partir de ce moment que fut encouragée la participation des membres de la Vila Chocolatão et

Otto Ernest Meier. La visite permet ainsi de mobiliser les participants du BP de la région à accorder une attention particulière à ces deux communautés moins mobilisées historiquement et avec des besoins plus criants.

En plus de la visite des lieux qui peut encourager des prises de position plus solidaires, la délibération et l'articulation des problématiques des communautés contribuent aussi à la construction du bien commun. En effet, tel que Miller rapportait les propos de Young, présentés précédemment, les témoignages de groupes défavorisés peuvent



Photo 4.34 Visite de la vila du Chocolatão.

Photo : Simon Langelier

transformer la perception d'autres organisations qui à l'origine pouvaient avoir une vision restreinte de situations défavorables : « Storytelling, finally, refers to speech in which someone presents a personal narrative – their life story, so to speak – as a way of explaining what it means to occupy a certain place in society and/or to dramatize the injustice suffered by certain group » (Miller dans d'Entrèves, 2006, p.208).

Or, cette approche de la dramatisation de l'injustice par le témoignage fut employée fréquemment par les participants au BP, notamment par les leaders de la Vila Chocolatão qui exposèrent de manière vive et crue la réalité du quotidien de ses habitants et de l'abandon des autorités publiques qu'ils subissaient :

Le maire est passé dans la vila, puis après plus rien. Le Chocolatão est abandonné par la Ville. Personne ne nous regarde à la Ville, pas plus le maire Fogaça que le reste de son administration. Je ne sais pas où je vais chercher de l'aide. Au BP? C'est un processus auquel je ne croyais pas. À partir de maintenant, je veux y croire, mais je ne sais pas si ça va fonctionner. La Ville, je ne peux les remercier pour rien! Il n'y a pas d'eau, pas d'électricité, ni de salles de bain et les toits coulent. Il faudrait le montrer dans les médias. Il faut montrer la merde dans laquelle nous sommes littéralement tous les jours et les rats qui envahissent nos maisons! Qu'ils viennent

sentir l'odeur! Je veux que ma vila soit habitable pour moi et les habitants que je représente. Je veux demander la coopération de vous tous au BP qui m'aidez! Il y a des enfants pleins de maladies! Je vais remercier les personnes des autres vilas qui nous aident. Je ne veux pas qu'on nous abandonne! (Léo Antônio Genovêncio Maciel, délégué, Forum Centro, 30 mai 2007).

D'ailleurs, les entrevues effectuées confirment que l'argument des carences d'une communauté est déterminant pour transformer les perceptions et la prise de décisions au nom du bien commun, comme l'explique ce délégué et ancien conseiller du BP :

En tant que coordonnateur du Mouvement de lutte pour le logement, j'ai été témoin de quelques négociations où les leaders ne saisissaient pas les motifs qui justifiaient mon intervention concernant l'achat de terrains pour répondre aux besoins de familles qui n'avaient pas de logements. J'ai été témoin de la résistance de ces leaders et nous avons eu de chauds débats jusqu'à ce qu'ils se laissèrent convaincre par notre argument qui était justifiable. J'ai utilisé l'argument de la carence et de la nécessité. La carence en habitation pour ceux qui en avaient le plus besoin. Et dans un autre cas où il y avait des enfants de 12 ans dans notre quartier qui n'avaient pas accès à l'éducation, j'ai utilisé l'argument du manque de services et de déférence à l'égard de ces jeunes de notre quartier où il était démontrable qu'ils n'étaient pas dans les salles de classe. Alors, ce fut avec ces arguments que j'ai réussi à construire cette proposition et la concrétiser (No.11, délégué).

Bref, l'exemple de la région Centro, particulièrement avec l'*Unidade*, démontre que la démocratie participative et délibérative peut favoriser la transformation des individus et des associations à adopter des politiques ou des mesures au nom du bien commun. De plus, par l'établissement de critères de fonctionnement précis, principalement la non-partisanerie politique, l'approche délibérative de l'*Unidade* s'inscrit dans le cadre habermassien de la construction du droit et des règles de fonctionnement, de même que dans une certaine mesure avec le concept rawlsien de consensus par recoupement. Enfin, l'approche délibérative adoptée par les groupes défavorisés, notamment les délégués de la Vila Chocolate, mais aussi plusieurs autres participants au BP de manière plus globale, s'inscrit dans le concept du témoignage évoqué par Young et Miller qui favorisent la conscientisation des membres de l'espace public. Le témoignage de situations particulières, conduit à la construction du bien collectif. Avant de tirer des conclusions sur la construction de la communauté politique participative, comparons brièvement la région Centro à la région Leste.

4.4.5 La région Leste

La région Leste, adjacente à la région Centro, compte une population de 115 000 habitants répartie sur un territoire de 15,41 km². Le revenu moyen par ménage est de 8,47 salaires minimums, soit la moitié de celui de la région Centro. De fortes disparités socioéconomiques délimitent ses différents quartiers et vilas.

La région Leste comprend les quartiers suivants : Bom Jesus, Chácara das Pedras, Jardim Carvalho, Jardim do Salso, Jardim Sabará, Morro Santana, Três Figueiras et Vila Jardim.

Três Figueiras par exemple est un quartier composé de maisons cossues et de condominiums de luxe bien sécurisés, de type *gated communities*. Le revenu moyen par ménage est de 38,4 salaires minimums.

À l'opposé le quartier Bom Jesus, composé de plus de 30 000 habitants sur 2 km², a un niveau de revenu moyen par ménage de 4,9 salaires minimums. Entre 56% et 66% des ménages de ce quartier ne gagnent que jusqu'à deux salaires minimums et près de 25% sont des analphabètes fonctionnels. Le quartier Vila Jardim adjacent est légèrement

Carte 4.4 Région Leste à Porto Alegre



Photo 4.35 Maison luxueuse sécurisée du quartier Três Figueiras.

Source : <http://portoalegre.olx.com.br>

moins défavorisé avec 47% à 56% de ses ménages qui gagnent jusqu'à 2 salaires minimums par mois (Observa POA).

Le taux d'homicides y est également élevé dans Bom Jesus, se classant au 6^e rang en 2007 parmi l'ensemble des quartiers de la capitale avec 22 meurtres, mais loin derrière le quartier Rubem Berta de la région Nordeste avec 147 (Zero Hora, octobre 2007, p.44). La plupart de ces homicides sont reliés au trafic de la drogue. Si la majorité des logements sont rattachés au réseau d'égouts et d'aqueducs, il reste encore certains secteurs avec des égouts à ciel ouvert et une gestion des déchets déficiente. De plus, plusieurs maisons sont construites de manière artisanale avec peu de moyens. Beaucoup d'entre elles peuvent carrément être qualifiées de taudis.



Photo 4.36 Vila Pinto, quartier Bom Jesus.
Photo: Simon Langelier



Photo 4.37 Détritus abandonnés à proximité d'un ruisseau.
Photo : Simon Langelier



Photo 4.38 Égout à ciel ouvert envahit par les débris et routes non pavées, quartier Bom Jesus.
Photo : Simon Langelier



Photo 4.39 Enfants d'une famille de papeleiros - quartier Bom Jesus.
Photo : Simon Langelier

Toutefois, il faut souligner que la Région Leste a bénéficié d'investissements importants via le BP depuis sa création. Ainsi, plus de 50 000 mètres d'égouts et d'aqueducs y ont été construits ou remplacés de 1990 à 2006³⁹. Plusieurs centaines de familles ont également bénéficié de la régularisation foncière grâce au BP dans cette région. À la lumière de ce type de données, nous pouvons avancer que l'objectif des concepteurs du BP, *d'inverter as prioridades de investimentos*, s'est en partie accompli. Mais, malgré ces investissements, les besoins en infrastructures et en habitations demeurent importants dans certains secteurs, comme les photos précédentes le démontrent.

4.4.5.1 L'assemblée plénière et le forum des délégués de la région Leste

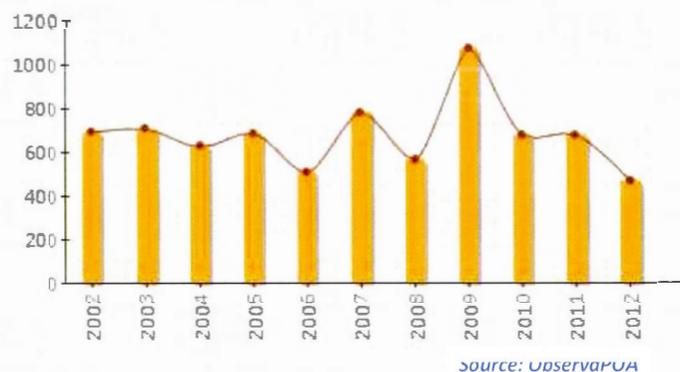
Nous avons vu que dans la région Centro, le Forum des délégués siégeait toutes les semaines et qu'il n'était pas rare d'avoir une participation d'une centaine de délégués et de citoyens. Le forum Centro des délégués reflétait la participation élevée à l'assemblée plénière qui compte en moyenne 750 participants depuis 10 ans, tel que mentionné. Également, il a été expliqué que les délégués et conseillers du forum de la région Centro ont réussi à développer des règles délibératives de type habermassienne par une position politique non-partisane qui leur a permis de prendre des décisions au nom du bien commun avec *l'Unidade*. Il faut maintenant vérifier si ce type de participation et de règles délibératives existe également dans la région Leste.

³⁹ Il s'agit d'une compilation effectuée via les données disponibles du Département municipal d'eau et égouts de Porto Alegre (DMAE). La somme exacte compilée est de 48 725 mètres. Toutefois, sur les 52 demandes, 11 n'indiquent pas le nombre de mètres construits. Il n'est donc pas exagéré de parler de plus de 50 000 mètres construits. Et trois projets n'ont pas encore été exécutés et n'ont donc pas été considérés dans le calcul. De 2007 à 2010, aucune autre demande de ce type n'a été effectuée par les citoyens de la région Leste. Les données de 2011 et 2012 ne sont pas encore disponibles.

Au cours des deux années de notre enquête sur le terrain, nous avons pu observer une participation considérable lors des grandes assemblées plénières de la région Leste. En 2007 particulièrement, elle fut comparable à celle de la région Centro, considérant sa population régionale plus faible, avec 781 participants. Mais en 2008 elle tomba à 565 participants. Elle remonta toutefois de façon

impressionnante en 2009 avec 1078 participants. Le tableau ci-contre présente d'ailleurs l'évolution de cette participation depuis les 10 dernières années. En moyenne la participation à ces grandes assemblées attire 680 citoyens.

Tableau 4.13. Région Leste - Évolution de la participation aux assemblées plénières - 2002-2012



Il est à noter que la région Leste, avec quelques autres de Porto Alegre, appliquait une étape supplémentaire au cycle du BP, soit celle de la hiérarchisation des priorités d'investissements au sein des micros-région du territoire. Par exemple, au sein du secteur Santana, les quartiers Nova Tijuca, Estrutural, Laranjeiras, Jardim Ipu et le Centre de développement communautaire (CEDECO) devaient voter pour leurs priorités d'investissements, comme l'éducation, l'assistance sociale, l'habitation, etc. Une fois le vote de chaque micro-région complété, les priorités de chacune d'entre elles étaient codifiées en fonction de la hiérarchisation effectuée lors de l'assemblée plénière.

Quant au forum des délégués, il se déroulait une fois toutes les deux semaines, contrairement à celui de la région Centro qui avait lieu hebdomadairement. La réglementation interne du BP exige la tenue d'une réunion par mois au minimum des forums des délégués dans chacune des régions et thématiques. La participation des délégués au sein du forum de la région Leste était cependant bien en-deçà de celle de la

région Centro. Généralement une trentaine de délégués étaient présents toutes les deux semaines ce qui constituait un nombre inférieur proportionnellement à la participation à l'assemblée plénière.

Cela dit, de manière générale, les réunions de la région Leste se déroulaient bien. Les délégués présentaient de manière articulée les questions importantes touchant la région et les conseillers dirigeaient efficacement les réunions et le processus complexe menant à la hiérarchisation. Toutefois, aucune alliance du type de l'*Unidade* ne fut concoctée, au contraire. Malgré le bon déroulement général du forum, à partir de 2007 des frictions partisans émergèrent essentiellement entre une conseillère affiliée au PPS, le parti du maire Fogaça et un autre conseiller sympathisant du PT.

La première manifestation de ce conflit partisan s'exprima lors de la réunion du forum des délégués qui faisaient suite à l'assemblée plénière de la région Leste. Au cours de l'assemblée plénière, une seule *chapa* de conseillers se présenta et fut donc automatiquement élue par acclamation. Cependant, une déléguée affirma lors d'une réunion du forum des délégués de la région Leste, qu'une seconde *chapa* avait tenté de se former pour s'opposer à la première. Car un des conseillers de la première *chapa* était un pétiste et qu'il fallait lui bloquer la voie selon ce qu'a rapporté cette déléguée. Créer une deuxième *chapa* pour s'opposer à une autre n'a rien d'anormal. Cela fait partie du processus démocratique du BP. Toutefois, le faire pour des motifs de partisanerie politique est plutôt non-orthodoxe dans un processus qui se réclame provenir des milieux populaires et d'être un instrument permettant de lutter contre le copinage et le clientélisme.

Ces affirmations créèrent une certaine tension entre les délégués du forum. Néanmoins, pour l'abaisser, plusieurs délégués adoptèrent un discours non-partisan, de la même forme que l'*Unidade* do Centro, pour tenter de préserver la cohésion entre les associations de la région :

Nous devons faire attention pour ne pas nous faire avoir par ce jeu partisan. Dans Leste, les associations ne sont pas dirigées par les partis. Elles sont dirigées par des personnes qui ont le même objectif : de mettre en œuvre les demandes de la région, de nos quartiers, c'est ce que nous avons toujours fait! Je ne m'en fais jamais de l'idéologie politique des conseillers! Je me demande toujours qui est le meilleur pour la région. Ça ne m'intéresse pas l'idéologie, la couleur. Quand on commence à faire cela, on tombe dans les préjugés (Délégué, Forum Leste, 4 juin 2007).

Ce n'est pas important le parti politique! Dans toutes les associations, il y a des gens de tous les partis. Ce qui nous intéresse c'est la communauté, son intérêt. (Délégué Forum Leste, 4 juin 2007).

Nous devons avoir du respect les uns envers les autres! C'est de la politcaillerie! Je n'ai pas de parti. Le seul critère pour être conseiller est d'avoir la compétence! Arrêtons avec les bobards de la politcaillerie! Nous devons avoir du respect pour tous. Nous ne sommes plus des enfants (Délégué, Forum Leste, 4 juin 2007).

Notre objectif est de défendre la région comme un tout. Nous sommes ici pour lutter pour la région. Il y aura des luttes au sein du Conseil du BP, nous devons aller chercher des ressources financières pour la région. Dans les chapas, ça n'a pas d'importance l'appartenance politique! Nous devons nous concentrer sur les questions de la région et les faire valoir au Conseil du BP. Nous devons lutter tous ensemble! (Conseiller, Forum Leste, 4 juin 2007).

Ainsi, à la suite de ces discours davantage axés sur l'éthique et la position politique non-partisane que tinrent des délégués et conseillers, la tension s'abaissa d'un cran et l'ensemble des participants fut davantage uni sur la question. Même la conseillère qui était soupçonnée d'avoir tenté de créer cette nouvelle chapa, affirma « je ne mêle pas le parti politique avec notre rôle de délégué au sein du BP ». À la suite de ces discours non-partisans, il semblait qu'à l'instar de l'*Unidade*, la démocratie délibérative permettrait une fois de plus d'outrepasser les intérêts de nature corporatiste et favoriser des actions politiques au nom du bien commun.

Pourtant, le conflit ressurgit de nouveau vers la fin de l'année 2007. En effet, au terme de chaque cycle du BP, les conseillers du budget participatif doivent approuver la loi directrice budgétaire, communément appelée la LDO⁴⁰. Cette loi présente le budget de la ville dans lequel on retrouve les demandes d'investissement des différentes régions

⁴⁰ Lei de Diretrizes Orçamentárias.

du budget participatif. Mentionnons que les projets proposés se retrouvent dans la loi directrice budgétaire de manière vulgarisée dans le plan d'investissements remis lors des assemblées plénières. Cela dit, la loi directrice budgétaire constitue le point culminant du cycle du BP, de son processus délibératif et de la mobilisation des citoyens et organismes. Or, lors de la réunion du forum des délégués de la région Leste, qui faisait suite à la réunion du Conseil du BP au cours de laquelle fut adoptée la LDO, le conseiller pétiste, à qui on avait tenté d'opposer une seconde *chapa*, accusa une conseillère⁴¹ sympathisante du PPS, le parti du maire Fogaça, d'avoir voté contre la région.

Le motif de l'accusation était le suivant : des conseillers du BP souhaitaient reporter de quelques semaines le vote pour l'approbation de la loi directrice budgétaire, car plusieurs souhaitaient avoir plus de temps pour inclure davantage de demandes d'investissement des communautés, soutenant que les délais étaient trop courts et que les citoyens en seraient pénalisés. Mais le report de ce vote devait lui-même être approuvé à majorité simple par les conseillers du BP et devait donc faire l'objet d'un vote. La conseillère de la région Leste vota toutefois contre le report. L'autre conseiller de la région Leste en faveur du report l'accusa donc d'avoir voté contre les intérêts de la région. Mais plus grave encore, il l'accusa d'avoir obtenu des bénéfices de la part du gouvernement pour ce vote, puisqu'à son avis le gouvernement ne voulait pas inclure davantage de demandes dans le plan d'investissements. Se défendant de ces accusations la conseillère tint ce discours lors du forum des délégués :

Une fois Nelson a dit que j'avais voté contre lui et une autre fois contre la région. Je ne suis peut-être pas complètement parfaite, mais je suis franche. Je ne tente pas de me favoriser. Je crois que j'ai ma propre conscience. J'ai été élue par la région, mais je ne suis pas obligée de voter comme Nelson. De la même façon, si je vote d'une manière dont il n'est pas d'accord, il n'a pas à voter dans le même sens. Quand je vote contre lui, je suis très honnête. Le moment où je considérerai que je suis d'accord avec lui, je voterai avec lui. Mais quand je considérerai que son vote ne peut s'imbriquer au mien, je vais voter avec ma conscience. Car je n'ai jamais utilisé personne pour me promouvoir. Je lutte pour ma cause. Quand je décide quelque

⁴¹ Ce fut cette conseillère qui tenta de créer la seconde *chapa*.

chose, personne ne me fait changer d'idée. Si quelqu'un pense que j'ai utilisé le parti politique, il se trompe! Je ne suis pas du gouvernement, je n'ai pas besoin du gouvernement, je n'ai pas d'emploi au gouvernement! (Beth, conseillère, Forum Leste, 3 décembre 2007).

Suite à cette plaidoirie, un autre délégué et ancien conseiller s'est offusqué de la position de cette conseillère, soutenant qu'un tel discours remettait en cause la solidarité entre les associations de la région :

Ce qui vient de se produire préoccupe le forum. Cela remet en cause la solidarité de la région. La logique de Beth va dans ce sens : ma position est la mienne et je vais défendre mon opinion. Nous devons avoir une position de la région. Il n'y a pas de « je défends ce que je veux et Nelson défend ce qu'il veut ». On peut exprimer tout ce qu'on veut dans ce forum, mais rien contre la région (Copinaré, délégué, Forum Leste, 3 décembre 2007

Ce conflit, sur un fond de l'opposition partisane entre le PT et le PPS, culmina lors de l'assemblée plénière de 2008 où les deux conseillers en conflit formèrent chacun leur chapa s'opposant l'une à l'autre. La conseillère du PPS fit un discours où elle véhicula des valeurs non-partisanes lors de l'assemblée plénière. Malgré cela et malgré les discours d'autres délégués qui tentèrent de calmer le jeu et de favoriser l'adoption d'une position de solidarité à l'instar de *l'Unidade do Centro*, les conflits ont perduré. La partisanerie politique fut davantage affirmée dans la région Leste et la tension entre les deux camps continua par la suite.

À la lumière de ce que nous venons d'analyser, il semble que la partisanerie politique est une variable qui peut affecter la solidarité entre les différents groupes d'un même territoire. Cela remet en question l'équilibre de la cogestion entre l'État et la société civile. En ce sens il est probable que l'ingérence politique produise le phénomène observé par Avritzer et Wampler au sein des expériences de BP qui furent des échecs. L'interaction entre l'État et la société civile ne serait plus adéquate ce qui expliquerait les problèmes de fonctionnement.

Cependant, il ne faut pas nécessairement conclure que le BP n'a pas la capacité de former une communauté politique participative à l'échelle urbaine. Car, nous avons vu que la région Centro avait développé une stratégie permettant de surpasser ce type de conflit partisan et qui s'inscrivait dans les théories sur la construction du bien commun et de l'identité collective via la démocratie délibérative. Cette dynamique démontait également que l'introduction de nouveaux espaces publics transformait le modèle de démocratie représentative classique, si nous l'analysons sous la loupe des théories néoinstitutionnalistes. Dans ce cas, ce fut la gestion de l'État qui fut transformée. Elle n'est plus uniquement entre les mains des experts et des élus du système représentatif classique, mais aussi entre celles des associations de la société civile, transformant du même coup les comportements des acteurs, tel que le cas de l'*Unidade* l'a démontré. Est-ce que l'exemple de Leste remet en cause ces premières conclusions? Est-ce que le parti politique, qui appartient à la démocratie représentative, déséquilibre le modèle de la cogestion qui prévalait? Avant d'en tirer de trop hâtives, continuons d'analyser globalement le BP depuis sa création pour voir si effectivement une communauté politique s'y est réellement implantée.

4.5 La construction de la communauté politique participative de Porto Alegre : le marché

Comme mentionné au début de cette thèse, historiquement l'État brésilien, et ceux de l'Amérique latine plus globalement, avaient adopté des politiques « nationales-développementistes ». L'État contribuait au développement de l'économie en intervenant directement, notamment par la création d'entreprises nationales. Suite à la démocratisation du Brésil dans les années 1990, le pays s'est davantage intégré au modèle de l'économie de marché. La politique monétaire de la stabilisation de l'inflation avec le Plan Réal de Fernando Henrique Cardoso et la privatisation d'entreprises nationales témoignent de cette orientation. Aussi, le 22 juin 2002, la fameuse « Lettre

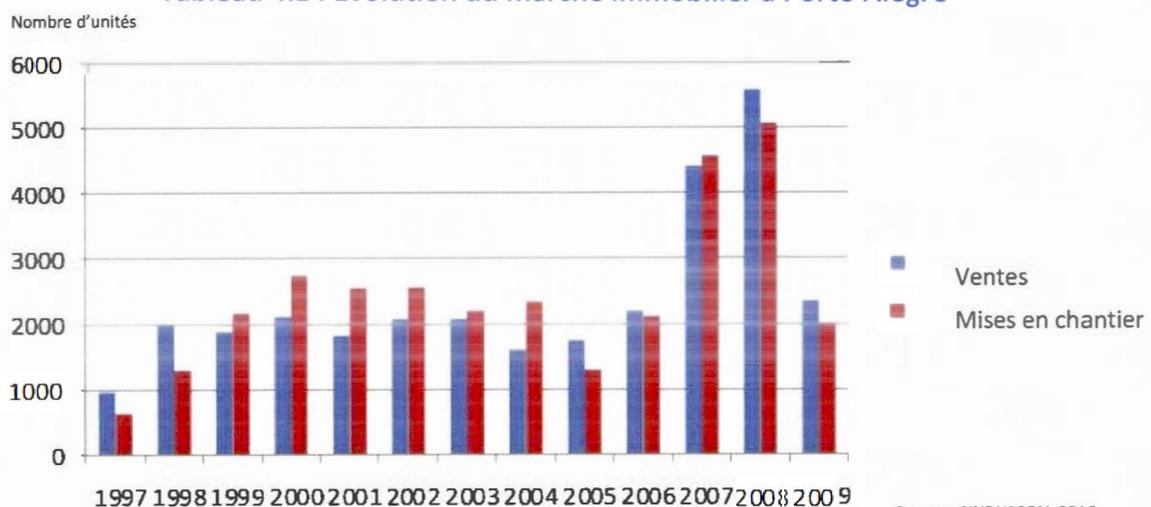
au peuple brésilien » écrite par Lula en pleine campagne électorale, visait à rassurer les marchés en affirmant que son gouvernement poursuivrait les politiques libérales de son prédécesseur et qu'il dirigerait le pays davantage au centre, que son parti ne le laissait présager quelques années auparavant (Baierle, 2009).

4.5.1 Le marché immobilier

Ainsi, sous les deux mandats du gouvernement Lula (2003-2010), l'accès au crédit a été largement facilité. D'après la Banque centrale brésilienne, la valeur des prêts en 2011 a enregistré une hausse de presque 20% par rapport à l'année précédente et le volume des prêts hypothécaires a bondi de 45,3% (Du Paul, 2011).

L'effervescence immobilière n'a pas épargné Porto Alegre. En 2007 et 2008, les mises en chantier et les ventes de nouveaux logements ont explosé. Celles-ci qui oscillaient autour de 2 000 unités par années depuis la fin des années 1990 ont connu une croissance très importante avec 4 400 en 2007 et plus de 5 500 en 2009. Le tableau ci-dessous présente l'évolution de ce marché immobilier. Cette croissance s'explique en grande partie par l'accès plus facile au crédit et la baisse des taux d'intérêt des dernières années.

Tableau 4.14 Évolution du marché immobilier à Porto Alegre



En 2009, les ventes et les mises en chantier ont chuté à cause de la crise économique des *subprimes* qui a atteint l'Amérique latine plus tardivement. Mais déjà en 2010 le Brésil et Porto Alegre ont rapidement retrouvé un rythme de vente accéléré du secteur immobilier avec 6 236 unités vendues pour la capitale, selon les données du Syndicat de l'industrie de la construction civile du Rio Grande do Sul (SINDUSCON-RS, 2011).

Tel qu'expliqué précédemment, à partir du début du XX^e siècle, les autorités municipales ont mis en pratique des politiques visant à délocaliser les classes subalternes des quartiers centraux, ce qui a largement profité au secteur immobilier de la classe moyenne et élevée. Les politiques d'habitation sous le gouvernement Vargas et de la dictature militaire, minées par le clientélisme, ont poursuivi ces méthodes en favorisant largement les promoteurs immobiliers, par le biais de subventions de la Banque nationale d'habitation, qui ont construit des logements destinés aux classes sociales moyennes et supérieures. Ce processus a contribué à accentuer davantage la ségrégation sociospatiale dans les grandes villes. De ce fait, la distribution des services et infrastructures était fortement inégale selon le quartier et le profil socioéconomique. Le peu d'investissement auquel avaient droit les classes subalternes était fortement lié au clientélisme lors du vote électoral que nous avons qualifié de coronelisme urbain. Or, l'introduction du BP visait à briser ce modèle clientéliste en ouvrant l'espace public et en soumettant le budget municipal au contrôle populaire, afin de redistribuer plus équitablement les richesses par la participation. Aussi, si depuis la démocratisation du Brésil l'économie de marché prédomine, l'adoption de législations et mesures progressistes comme le BP devait apporter un certain équilibre, particulièrement en ce qui trait au développement immobilier. Il faut donc vérifier si le BP sert à amoindrir les inégalités que peut engendrer ce système économique, particulièrement dans le secteur immobilier qui historiquement a affecté la composition socioéconomiques de l'espace urbain. D'une certaine manière, si tel est le cas, le BP jouerait le rôle de redistribuer les richesses comme le modèle keynésien pouvait, et peut encore dans une certaine mesure, le faire au niveau national.

4.5.2 La redistribution des richesses

Un certain nombre de données et d'exemples peuvent illustrer la capacité du BP à redistribuer les richesses et amoindrir les disparités pouvant être causées par l'économie de marché, notamment au niveau de l'habitation. En effet, de 1989 à 2004, environ 53 000 familles ont bénéficié d'une régularisation des titres de propriété foncière et de la construction de nouvelles habitations à Porto Alegre (DEMHAB et Baierle, 2007). Le tableau ci-dessous présente pour chacune des régions de la capitale le nombre d'interventions menant à la régularisation foncière, le nombre de logements construits par le département municipal d'habitation, et le nombre de familles ayant bénéficié de ces interventions de 1989 à 2004.

Tableau 4.15 Régularisation foncière et production de logements à Porto Alegre par région (1989-2004)

RÉGION	RÉGULARISATION FONCIÈRE	PRODUCTION DE LOGEMENTS	TOTAL DE FAMILLES BÉNÉFICIAIRES
HAMAITA/NAVIGATES	876	2 083	2 959
NOROESTE	64	164	228
LESTE	7 737	61	7 798
LOMBA DO PINHEIRO	4 741	403	5 144
NORTE	1 733	663	2 396
NORDESTE	3 298	4 322	7 620
PARTENON	2 794	350	3 144
RESTINGA	542	2 508	3 050
GLORIA	2 299	238	2 537
CRUZEIRO	6 794	917	7 681
CRISTAL	1 363	21	1 384
CENTRO-SUL	1 137	1 660	2 797
EXTREMO-SUL	284	589	873
EIXO DA BALTAZAR	751	1 478	2 229
SUL	1 908	195	2 103
CENTRO	359	495	854
TOTAL	36 650	16 147	52 797

Source : Baierle, 2007; DEMHAB, PMPA, 2004.

Par ailleurs, soulignons la contribution du Programme de régularisation foncière (PRF) de Porto Alegre. Le PRF visait à régulariser la situation des habitants vivant illégalement sur des terrains publics ou privés via la participation populaire et ayant comme premier objectif de « Maintenir les habitants sur le lieu où ils habitent et promouvoir l'amélioration des conditions de vie » (PRF, Ville de Porto Alegre), en privilégiant la construction de nouveaux logements *in situ*. Un article de la réglementation interne du BP vise également à favoriser la réurbanisation des vilas *in situ*, et par le fait même à amoindrir les distorsions que peut entraîner l'économie de marché, principalement au niveau de l'immobilier.

La régularisation *in situ* fut appliquée dans le cas de plusieurs projets d'habitation via le BP de la région Centro. Il s'agissait d'un défi de taille, car des résidents appartenant à la classe moyenne de cette région favorisée avaient des réticences à voir s'établir officiellement les habitants de ces vilas. Ce fut notamment le cas de la Vila Planetário, localisée en plein centre de la ville et occupée par des travailleurs qui récoltaient les matières recyclables. Le terrain de cette vila comme plusieurs autres faisait l'envie des spéculateurs immobiliers (ONG Cidade, 2003). La Vila Planetário fut le premier projet de régularisation foncière et de construction de logements populaires exécuté grâce au BP et au PRF au début des années 1990. Un résident avoisinant témoignait à l'époque de sa réticence de voir s'établir cette vila de façon permanente :

J'habite le quartier Santana depuis 15 ans et j'ai vu naître la Vila Planetário, véritable cicatrice de cette partie de la ville. J'ai appris que les habitants de cette vila vont recevoir de nouvelles maisons. Je veux dire : ils ont envahi ce terrain sur lequel il devait se construire un collège à l'origine et ils



Photo 4.40 Vila Planetário – Avant la régularisation foncière.
Photo : DEMHAB, PMPA

ont transformé le jardin Planetário en une véritable porcherie, ils ont rendu la vie infernale pour les habitants d'à côté, ils ont transformé ce terrain en véritable dépotoir et ils vont être récompensés. Ceux qui y habitent proche ne peuvent plus endurer l'odeur quotidienne et la saleté. Notre maire ne vit certainement pas à côté d'une Vila Planetário. Je suis un travailleur qui gagne son salaire et paie ses impôts, mais jusqu'à aujourd'hui je n'ai pas réussi à acquérir ma maison propre. Je vais aussi envahir un terrain, construire ma baraque et attendre 15 ans pour recevoir ma petite maison de la Ville (Marcos Hoffmann, journal Zero Hora, 13 juin 1992)⁴².

Malgré ces oppositions, le projet alla de l'avant, brisant du même coup avec la conception élitiste de la ville, divisée entre quartiers formels et informels : « La régularisation foncière de la Vila Planetário, avec le maintien des habitants, sur un terrain public, dans un quartier central de la



Photo 4.41 Vila Planetário - Après la régularisation foncière.
Photo : DEMHAB, PMPA

ville, avec une énorme valeur immobilière, représente une rupture importante avec l'idéologie qui véhiculait la ségrégation des pauvres vers la périphérie » (Severo da Silva, 2010, p.256).

D'autres projets exemplaires de ce type furent par la suite exécutés suite aux décisions prises par les délégués et conseillers du BP comme la construction du Condomínio dos Anjos, anciennement la Vila das Placas, la Vila Lupicínio Rodrigues, le condomínio Princesa Isabel et plus récemment la Vila dos Papeleiros. Tout comme la Vila Planetário, ces vilas étaient localisées dans la région Centro sur des terrains d'une valeur immobilière importante. Ces vilas étaient habitées par des papeleiros vivant dans des conditions exécrables et étaient constamment sous la menace des expulsions forcées. Le leader communautaire de l'ONG Integração dos Anjos raconte son expérience au BP :

« Le Centre est un secteur privilégié, on ne savait jamais si le jour suivant on pourrait rester. La pratique des autres maires était de reloger les gens en périphérie.

⁴² Traduction de Simon Langelier.

Alors on vivait toujours avec cette peur de se réveiller un matin et de découvrir les bulldozers en face ».[...] Conquises en 1991, la régularisation et l'urbanisation in situ de la Vila Planetário, située non loin de la Vila das Placas, avaient soulevé un immense espoir. « On a commencé à rêver que nous aussi nous pourrions obtenir notre régularisation » (Chiquinho, dans Amaral, 2003, p.81).

La majorité de ces projets furent le fruit d'une lutte acharnée de la part des participants au BP. En effet, des obstacles survenaient du côté des services techniques sur des questions touchant les normes d'occupation du sol. À d'autres reprises, il fallait attendre quelques années pour que les demandes de réurbanisation deviennent prioritaires au sein du processus du BP. Par exemple, les résidents Condomínio Princesa Isabel durent patienter 15 ans avant de voir leur projet se concrétiser entièrement. Chaque année cette communauté demandait



Photo 4,42 Condomínio Princesa Isabel.
Photo : Simon Langelier

un nombre limité d'unités de logements, puisque les ressources étaient limitées, avant d'atteindre le nombre désiré :

C'est le cas condomínio Princesa Isabel. Chaque année ils demandaient 25 unités d'habitation dont ils avaient besoin. Ensuite ils ont continuellement demandé des comptes pour suivre l'avancement du processus. Alors le processus du BP demande beaucoup de patience, rien n'est immédiat. Quand les personnes vont aux réunions et disent qu'elles sont déjà fatiguées, alors je leur raconte l'exemple du condomínio Princesa Isabel qui a pris 15 ans avant de se concrétiser. Ça a pris tout ce temps, car ce n'est pas toutes les années que leur demande se classifiait parmi les trois premières priorités. L'idéal serait que ça ne prenne pas trop de temps, mais quand les gens viennent s'impliquer dans le processus, ils doivent être patients, être de bons orateurs, mobilisateurs, sensibilisateurs, etc. (No. 17, déléguée)



Photo 4.43 Crèche du Condomínio Princesa Isabel
Photo : Simon Langelier



Photo 4.44 Condomínio Princesa Isabel
Photo : Simon Langelier



Photo 4.45 Vila dos papeiros avant la régularisation foncière. Lendemain du feu qui a ravagé la vila en 2005.
Photo : PMPA.



Photo 4.46 Vila dos Papeiros, rebaptisée le Condomínio Santa-Terezinha suite à sa construction de 122 unités d'habitation et de commerces.
Photo : Simon Langelier

Si nous continuons d'analyser la capacité du BP d'amoindrir les inégalités engendrées par le marché de l'immobilier, notamment en permettant l'urbanisation *in situ*, il faut également présenter les investissements publics en infrastructures et services urbains qui y sont rattachés, grâce à la participation populaire.

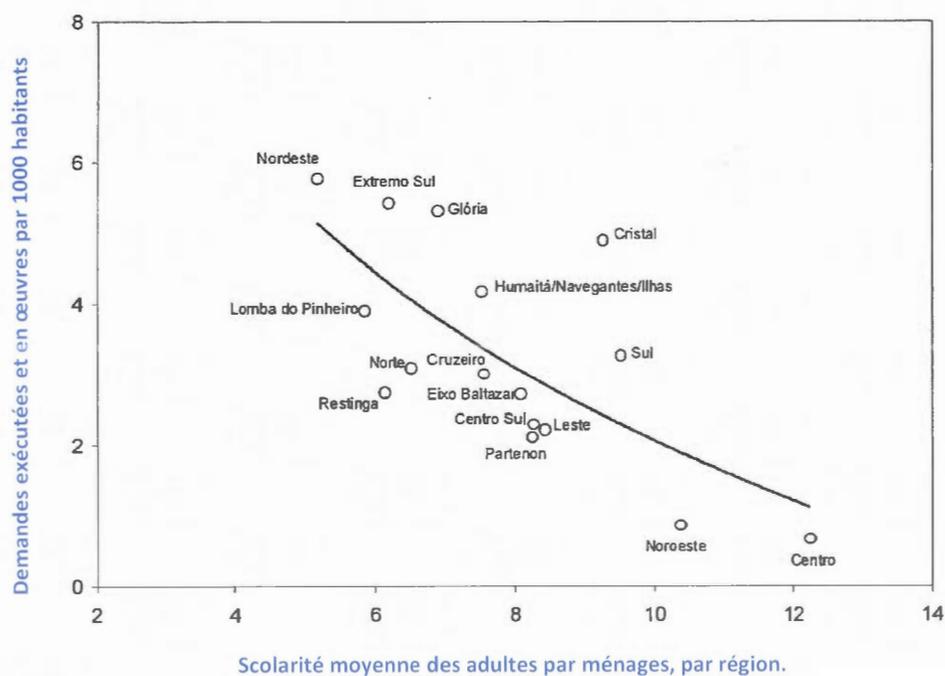
Nous avons entre autres donné en exemple la région Leste qui, malgré les besoins encore criants de certains secteurs, a bénéficié de plus de 50 000 mètres d'égouts et d'aqueducs qui y ont été construits ou remplacés de 1990 à 2006. Aussi, l'année de la création du BP en 1989, seulement 70 % des habitants vivaient dans des quartiers reliés au réseau d'égouts. En 2010, cette proportion était passée à 94%, grâce aux demandes effectuées au sein du BP (DMAE, Ville de Porto Alegre). Par ailleurs, historiquement, les services publics comme la collecte des déchets étaient fortement déficients dans les quartiers défavorisés. En 1988, 147 258 foyers bénéficiaient de la collecte des déchets. En 2001, ce nombre était passé à 285 479 foyers. Avec un taux de croissance populationnel de 0,93% pour la période 1991-2000, force est de constater qu'un rattrapage important fut effectué, essentiellement dans les quartiers défavorisés. En 2000, les régions les plus défavorisées de Porto Alegre, localisées dans la partie sud de la ville comme Restinga et Lomba do Pinheiro, qui accueillait sous la dictature les classes considérées comme indésirables par les expulsions forcées, bénéficient aujourd'hui d'un service de collecte des déchets à plus de 98%.

Cependant, si des progrès indéniables ont été accomplis, comme au niveau de la distribution de l'eau potable, puisque près de 100% de la population y a accès, certaines disparités persistent notamment sur le plan de l'accès au réseau d'égouts. En 2000, alors que 99% de la population de la région Centro était connectée au réseau d'égout, 87% de la région Restinga l'était, et seulement 68% de la population de la région Lomba do Pinheiro. Des données plus récentes indiquent que pour le secteur SES Salso-

Restinga⁴³, il existe toujours un déficit de 135km du réseau d'égouts pour que l'ensemble des foyers soient desservis (DMAE – Ville de Porto Alegre, 2009).

Toutefois, si nous voulons vérifier si le BP a permis de renverser la tendance historique qui favorisait des investissements publics vers les zones urbaines habitées par la classe moyenne et supérieure plutôt que vers les quartiers périphériques composés de population démunies, il est nécessaire d'avoir un regard plus général. Car, les disparités étaient si grandes et le rattrapage si énorme, qu'il reste inévitablement des secteurs avec de grands progrès à faire en terme d'accès aux services et infrastructures. Or, le graphique qui suit présente la relation entre le nombre de demandes exécutées et mises en œuvre dans les 16 régions du BP entre 1990 et 2004 par tranche de 1000 habitants et la scolarité moyenne des adultes par ménage par région. Un total de 3 323 demandes dans les 16 régions du BP ont été analysées pour une moyenne annuelle de 221,5 par année de 1990 à 2004.

Tableau 4.16 Relation entre le nombre de demandes exécutées et en œuvre par 1000 habitants entre 1990 et 2004 et la scolarité adulte par ménages des régions du BP



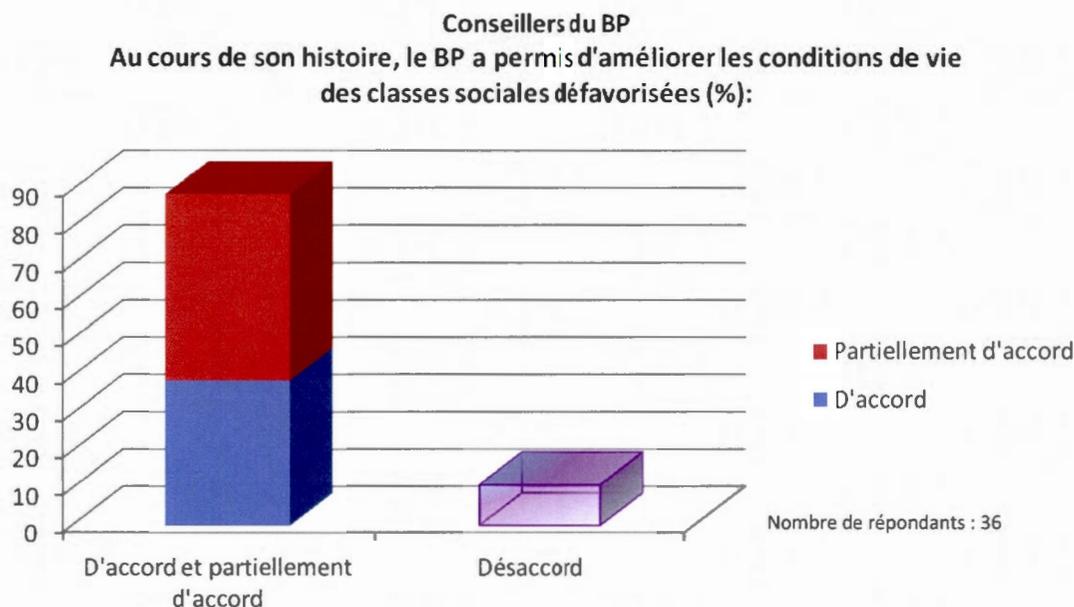
Source: Marquetti, 2008.

⁴³ Le secteur SES Salso-Restinga signifie "Système d'égouts sanitaires Salso-Restinga, englobe essentiellement la région Restinga, Glória et une partie des régions Lomba do Pinheiro, Sul et Extremo Sul.

Par exemple, la région Centro a le taux de scolarité le plus élevé de toutes les régions du BP. Il est connu que, l'éducation est un indicateur significatif du niveau de vie des populations. La région Centro est aussi parmi les plus riches sur le plan du revenu. Or, la région Centro est parallèlement celle qui a bénéficié le moins de demandes exécutées du BP. À l'opposé, la région Nordeste a un niveau d'éducation très faible. Notamment, le quartier Rubem Berta de cette région est parmi les plus pauvres et violents de Porto Alegre. En même temps, c'est la région Nordeste qui a reçu la part la plus grande des demandes parmi les régions de la ville. Et globalement, cette tendance est observée par Marquetti (2008) pour l'ensemble des régions. Celles avec les taux de scolarité les plus faibles ont reçu une part plus grande de demandes pour la période 1990-2004, ce qui démontre que le BP a réellement une capacité de redistribution des richesses. Dès lors, nous pouvons dire, du moins jusqu'en 2004, que le BP a réussi à renverser la tendance des politiques urbaines ségrégatives et élitistes qui ont prévalu au cours d'une grande partie de l'histoire du pays.

Par ailleurs, en plus des exemples que nous venons de donner qui démontrent la capacité du BP à pallier aux injustices du passé, les conseillers et délégués du BP considèrent globalement que le BP a permis d'améliorer les conditions de vie des classes sociales défavorisées. En effet, près de 40% des conseillers sont d'accord avec cette affirmation et 50% sont partiellement d'accord. Ainsi, près de 90% des conseillers ont une image assez positive de l'apport du BP sur la transformation des conditions de vie des citoyens défavorisés, comme en fait foi le graphique qui suit :

Tableau 4.17. Améliorations des conditions de vie grâce au BP



À ce titre, une conseillère du BP témoigne de l'amélioration des conditions de vie dans la région Nordeste grâce au BP, malgré le travail qui reste à accomplir :

Pour toi qui es étranger et qui viens dans la région pour la première fois, il est difficile de visualiser les changements qu'il y a eu, mais il en a eu. Car, quand je suis venu m'installer ici, il n'y avait rien! Il n'y avait pas de poste de santé, il n'y avait pas de FASC⁴⁴. Tout cela a été conquis en luttant à travers le BP. C'était des services essentiels! Nous avons aujourd'hui un magnifique poste de santé. Nous avons un centre de la FASC aussi avec l'assistance sociale. Nous avons deux bonnes écoles, tout cela grâce au BP et à notre lutte (No.5, conseillère).

À la lumière des données, des analyses et exemples présentés, nous pouvons constater que le BP a une réelle capacité de redistribuer les richesses et d'intervenir pour amoindrir les disparités que peut engendrer le marché immobilier. Si l'on considère historiquement les politiques urbanistiques ségrégatives imposées par les autorités

⁴⁴ Fondation d'assistance sociale et de la citoyenneté. La FASC est un organisme de la Ville de Porto Alegre responsable de la coordination et de l'exécution des programmes et services qui font la promotion des droits et l'inclusion des citoyens qui sont en situation de risque et de vulnérabilité sociale. Ces programmes et services s'adressent aux enfants et adolescents, aux familles, aux personnes sans-abri, aux personnes âgées et aux personnes avec déficience. La FASC est une fondation de droit public liée directement au cabinet du maire.

municipales et la pression exercée par les promoteurs immobiliers, il ne fait aucun doute que les exemples de projets de logements populaires mis en œuvre *in situ*, constituent un véritable avancement en permettant un développement urbain qui intègre le droit à la ville.

Dès lors, ce mode de redistribution des richesses s'apparente aussi dans une certaine mesure à celui de l'État-providence, observable dans le modèle républicain. Mais une fois de plus, c'est par la participation populaire et la délibération qu'émerge cette redistribution des richesses plutôt que par une imposition d'un appareil bureaucratique. Ce mode de redistribution des richesses est donc particulier à la démocratie participative et s'ajoute aux éléments qui composent la communauté politique de type participative à l'échelle urbaine.

Toutefois, il serait hâtif de tirer des conclusions sur notre question de recherche, à savoir si le BP permet de créer une communauté politique participative à l'échelle urbaine, même si les dernières analyses que nous avons faites semblent concluantes. Car, il ne faut pas oublier le conflit dans la région Leste, qui indiquait certaines failles face au clientélisme et à la cooptation. De plus, la plupart des projets cités en exemple ont été exécutés ou planifiés sous l'administration populaire. Or, depuis 2005, une coalition de centre-droit est au pouvoir. Est-ce que le BP a continué d'exercer une redistribution des richesses? Et avec la venue de la Coupe du monde de soccer en 2014, des investissements importants et des transformations urbaines sont en cours ou prévues. Comment le BP s'adaptera-t-il à ces transformations majeures? Ce sera l'objet du dernier chapitre. Auparavant, il sera question de la troisième composante de la communauté politique participative, soit la société civile.

4.6 La construction de la communauté politique participative de Porto Alegre : la société civile

Dans la mise en contexte sur la démocratisation du Brésil et de la mise en place du BP, nous avons expliqué que la société civile a joué un rôle catalyseur dans la création de législations progressistes et de mécanismes participatifs, notamment, les mouvements urbains au Brésil, et les associations de quartiers sous l'égide de l'UAMPA à Porto Alegre. Leur objectif visait essentiellement à mettre en place un processus de contrôle populaire pour contrecarrer les politiques d'urbanisation historiquement ségrégatives, élitistes et soumises aux pratiques clientélistes et garantir une gestion plus équitable des fonds publics.

Si nous avons pu présenter des indicateurs et des exemples qui démontrent la capacité distributrice du BP, de même que sa disposition à développer une conception du bien collectif, notamment via l'exemple de l'Unidade do Centro, il reste encore à vérifier la faculté du BP à renforcer la mobilisation de la société civile et l'inclusion des groupes marginalisés au sein de l'espace public.

En effet, on a présenté les thèses sur l'empowerment et sur le capital social qui prétendent que les mécanismes participatifs peuvent stimuler la vie associative de la société civile et le développement de vertus civiques tel qu'une conscience citoyenne fondée sur la confiance en soi et envers autrui.

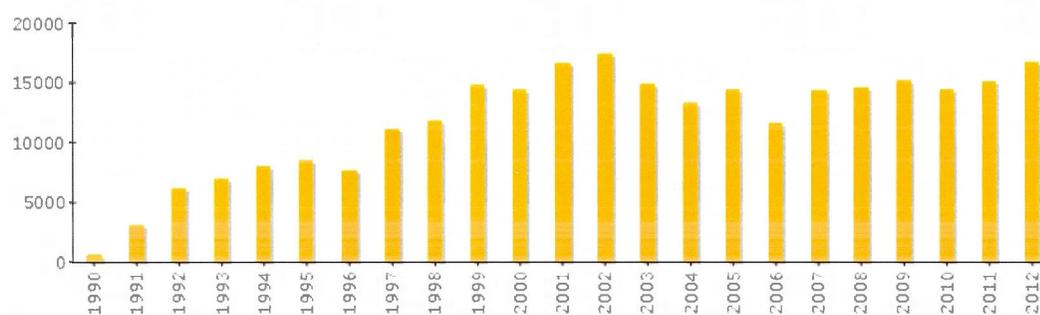
De plus, si nous considérons que la politique brésilienne a historiquement exclu les classes subalternes de l'espace public et des décisions de planification urbaine et budgétaire, il est primordial d'analyser le profil des participants afin de vérifier l'aptitude du BP à les inclure au sein de cet espace public.

4.6.1 La participation aux assemblées

Tel que mentionné lorsque nous avons présenté le cycle du BP, l'étape clé du processus se déroule lors de la tenue des assemblées plénières dans chacune des 17 régions de la ville ainsi que dans les six assemblées thématiques. Il s'agit du grand moment de mobilisation populaire où l'ensemble des citoyens de la ville sont conviés à voter pour les grandes priorités d'investissement pour l'année, à déterminer le nombre de délégués et à élire leurs conseillers.

Au départ, lors de la création du BP, la participation des habitants était faible. Au début des années 1990, rien ne laissait présager que le BP allait connaître un succès retentissant. Les premières années, quelques centaines de personnes seulement ont participé au processus. Mais progressivement, tel que l'indique le graphique, la participation citoyenne augmenta pour atteindre son apogée au début des années 2000 et se stabiliser à une participation oscillant entre 14 000 et 15 000 personnes par année aujourd'hui. Soulignons que les chiffres présentés ci-contre tiennent compte uniquement de la participation aux assemblées plénières annuelles et ne comprennent pas les réunions préparatoires et les forums du BP.

Tableau 4.18 Évolution de la participation aux assemblées plénières du BP



Source : ObservaPOA

Par ailleurs, la croissance de la participation de la population au BP s'explique en partie par la capacité de l'administration à exécuter les demandes des participants. Un leader communautaire qui participe au BP depuis les premières années, qui fut délégué puis conseiller, confirme cette constatation :

Quand le BP fut implanté, j'ai été invité à y participer comme délégué. Je suis allé au processus, sans grandes attentes, car je viens d'un milieu où c'est l'élite politique qui commande. L'élite politique ne fait rien pour la périphérie, personne ne fait rien. Cette histoire du citoyen qui participe, je n'y croyais pas vraiment. Mais j'y suis allé, car je n'avais rien à perdre. Je n'étais pas habitué à ce type d'expérience de la citoyenneté. J'étais très sceptique. Mais avec le rôle de délégué, j'ai acheminé les demandes que la communauté demandait et elles ont commencé à être mises en œuvre. Cela m'a donné confiance dans le processus. Je considère cela fondamental, d'avoir établi la confiance dans le processus. Car si ça ne s'était pas produit, j'aurais quitté le BP depuis longtemps (No.3, conseiller).

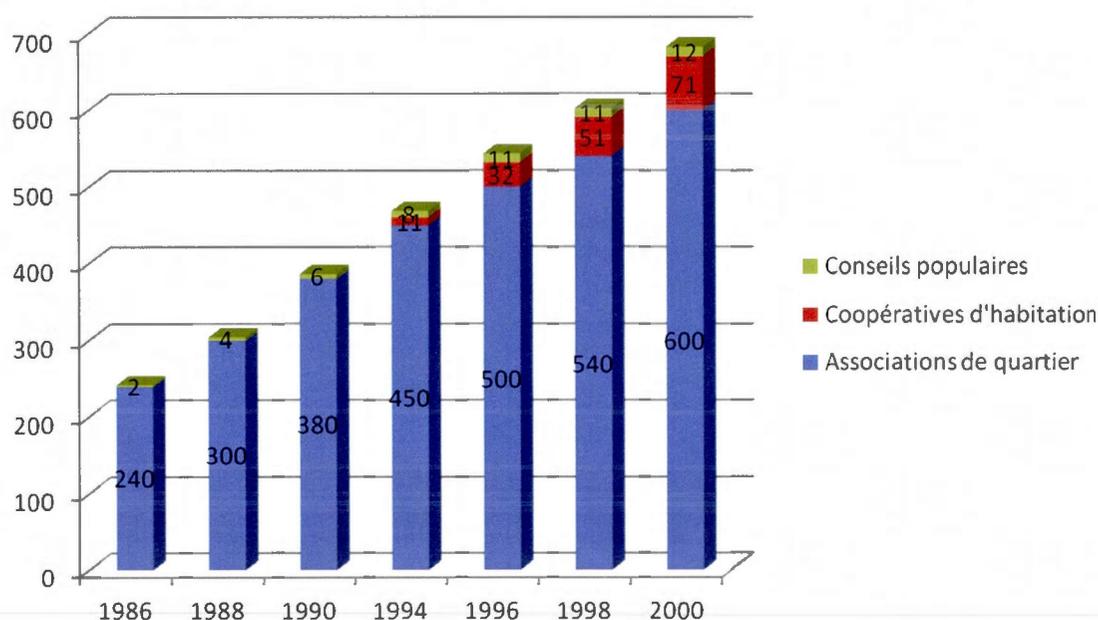
Cette capacité du BP de transformer les conditions de vie des populations marginalisées a permis au processus d'acquérir la légitimité nécessaire pour que la société civile l'investisse. Mais aussi, la cause de ce succès s'explique simplement par la création de ce nouvel espace public. Rappelons la théorie de Fung et Wright sur l'aménagement de nouvelles institutions politiques dans leur modèle de l'Empowered participatory governance (EPG): « EPG builds upon this insight by exploring whether the reorganization of formal state institutions can stimulate democratic engagement in civil society, and so form a virtuous circle of reciprocal reinforcement » (Fung et Wright, 2003, p.17).

Dans un mouvement de balancier, la création de nouvelles institutions stimule la participation populaire tandis qu'en retour la société civile renforce les institutions démocratiques. Nous avons vu qu'au Brésil, dans les années 1970 et 1980, la société civile était en forte ébullition avec le mouvement de démocratisation qui conduira à la création de nombreuses associations. Or, Baiocchi (2005) a démontré qu'à la suite de la création du BP à Porto Alegre, de nombreuses associations ont vu le jour, l'amenant à conclure que le processus a contribué à la mobilisation de la société civile :

The calculus for participating in and forming associations changed in the 1990s. Earlier, in a context on uncertain returns from municipal government, neighborhood activists had difficulty attracting participants to meetings on a regular basis. Now, there were incentives for extended collective work through the OP, which translated into new associations of the reactivating of inactive associations (Baiocchi, 2005, p.43).

Le graphique qui suit présente d'ailleurs cette évolution rapide, principalement des associations de quartier, mais aussi des coopératives d'habitations et des conseils populaires⁴⁵ :

Tableau 4.19 Transformation de la société civile à Porto Alegre 1986-2000



Source: Baiocchi, 2005.

4.6.2 Le profil des participants

Si les données démontrent une croissance soutenue de la création d'associations de la société civile via le BP, encore faut-il vérifier si cet espace public favorise l'inclusion de groupes historiquement exclus. Historiquement ces groupes ont été mis à l'écart de la politique brésilienne, mais aussi du modèle libéral classique, comme nous l'avons présenté en première partie avec les travaux de Macpherson. Le politologue soutenait que le libéralisme s'accommodait avec l'inégalité sociale puisque la compétition individuelle et le capitalisme effréné s'opposent aux principes égalitaires démocratiques : « Un système d'élites concurrentielles et un faible niveau de

⁴⁵ Les conseils populaires sont des entités volontaires au niveau des régions de la ville qui coordonnent les associations de quartier.

participation des citoyens sont indispensables dans une société fondée sur l'inégalité et dont ses membres se considèrent comme des consommateurs de plus en plus avides » (Macpherson, 1985, p. 118).

Nous avons noté avec Marquetti que le BP avait démontré la disposition à redistribuer les richesses vers les quartiers les plus défavorisés. Cela s'explique en partie par la structure du BP, notamment la matrice qui permet de considérer le facteur de la carence en infrastructures et services pour accorder davantage d'investissements dans ces quartiers, et par la participation importante des classes plus démunies. Les données recueillies en 2008 dans un questionnaire le confirment. La grande majorité des délégués de la région Centro ont un revenu familial inférieur à ceux l'ensemble de la population de Porto Alegre. En effet, 60,4% des délégués de la région Centro ont un revenu familial d'un à deux salaires minimums contre 31,1% pour l'ensemble de la ville. Les données démontrent un revenu plus élevé pour les conseillers par rapport aux délégués. Près de la moitié gagnent entre deux et quatre salaires minimums par ménage, ce qui reste néanmoins un revenu faible. Et proportionnellement, les conseillers ont un revenu inférieur à celui de l'ensemble des citoyens de Porto Alegre.

Tableau 4.20 Niveau de revenu par ménage des participants au BP - Délégués région Centro et conseillers

Salaires minimums	Délégués forum région Centro (%)	Conseillers (%)	Porto Alegre (2000) (%)
1 à 2	60,4	22,2	31,1
2 à 4	22,6	47,2	26,1
4 à 8	5,7	16,7	19,2
8 à 12	1,9	11,1	7,1
Plus de 12	0	0	16,5
Ne sais pas	9,4	2,8	-

Nombre de répondants Centro : 53

Nombre de répondants conseillers : 36

Par ailleurs, il n'est pas étonnant que les conseillers gagnent un revenu plus élevé que les délégués, car cette fonction demande généralement certaines aptitudes. Et généralement celles-ci vont de pair avec un niveau d'éducation plus élevé. Si l'on compare des données recueillies par Fedozzi (2005) qui incluent l'ensemble des délégués des 17 régions et les conseillers, nous constatons que les conseillers possédaient un niveau d'éducation supérieur à celui des délégués, confirmant que cette fonction exige un certain degré de compétences académiques.

Tableau 4.21 Niveau d'éducation des participants au BP

Niveau d'éducation	Délégués – 17 régions (%)	Conseillers (%)
Sans instruction	0	0
Alphabétisé	-	-
Primaire incomplet	28,3	19,8
Primaire complété	15,7	3,5
Secondaire incomplet	10,3	14,6
Secondaire complété	27,7	35,4
Université (incomplet et complété)	18,0	26,7

Source: Fedozzi, 2008

Toutefois, comme la grande majorité des participants au BP sont des délégués, on peut constater que ceux-ci ont un revenu généralement faible et un niveau d'éducation peu élevé. Cela démontre que le BP a permis aux groupes défavorisés sur le plan économique d'accéder à l'espace public et à se prononcer sur la distribution des ressources de la ville et sur son développement. Dès lors ce nouvel état de fait s'inscrit en contre-modèle au libéralisme, qui a davantage tendance à exclure les groupes défavorisés économiquement des ses décisions.

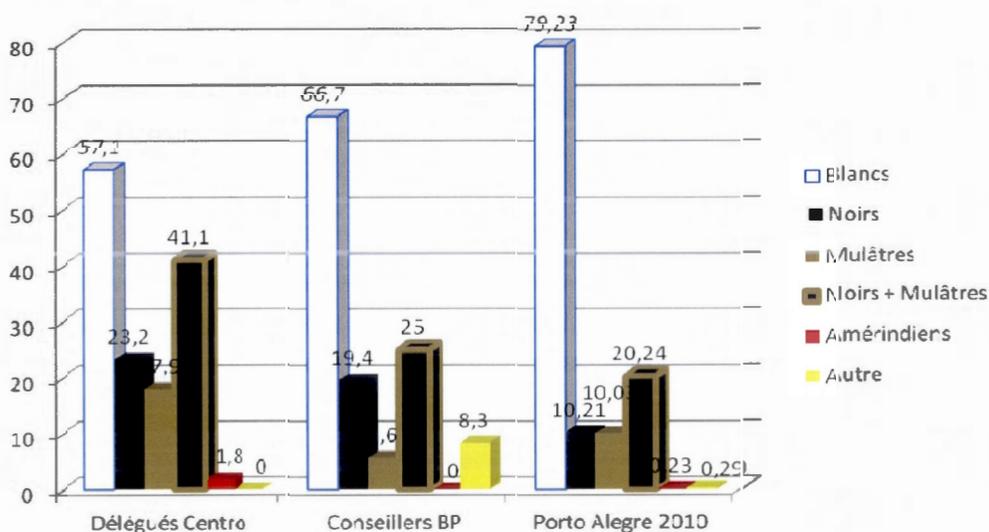
Par ailleurs, au Brésil, les Noirs forment un groupe largement défavorisé, ayant un niveau de pauvreté plus élevé que chez les Blancs. Ils ont un niveau d'éducation inférieur et subissent davantage les effets de la ségrégation sociospatiale et de la violence quotidienne. Par exemple, en 2006, 33,2% des Noirs étaient considérés pauvres

contre 14,5% des Blancs dans l'ensemble du pays (IPEA, 2010). Une déléguée témoigne de cette situation :

Le Noir est venu au Brésil dans la condition de l'esclavage. On l'a forcé d'abandonner son lieu d'origine. Il a beaucoup travaillé, il a fait la richesse de ce pays. Mais quand est venu le moment de l'abolition, il a été libéré à moitié. Il a construit ce pays et en est sorti avec rien. On dit qu'il y a aussi des Blancs pauvres qui ont aussi besoin de support. Mais le Blanc est pauvre à cause de questions sociales. Le Noir n'a aucune opportunité pour réussir. Il y a encore beaucoup de discrimination raciale au Brésil (No. 9 déléguée).

Or, malgré le fait qu'ils constituent un groupe défavorisé au Brésil, leur présence est importante au sein du BP. Si au Brésil la population noire et mulâtre est considérable, à Porto Alegre elle est de moindre importance avec un peu plus de 10% de la population se déclarant noire et 10% mulâtre, contre près de 80% de Blancs. Ainsi, dans le forum de la région Centro, plus de 40% des participants se sont déclarés Noirs ou mulâtres. Cette proportion est le double de la population noire et mulâtre de l'ensemble de la ville. Notons par ailleurs que la division ethnique du forum de la région Centro est comparable à celle de l'ensemble des délégués du BP⁴⁶. Il est donc intéressant de constater leur présence supérieure au sein du BP par rapport à leur proportion dans la population de la ville.

Tableau 4.22 Participation au BP par groupe ethnique (%)



Nombre de répondants région Centro : 56

Nombre de répondants conseillers : 36

Sources des données sur Porto Alegre : ObservaPOA, 2012

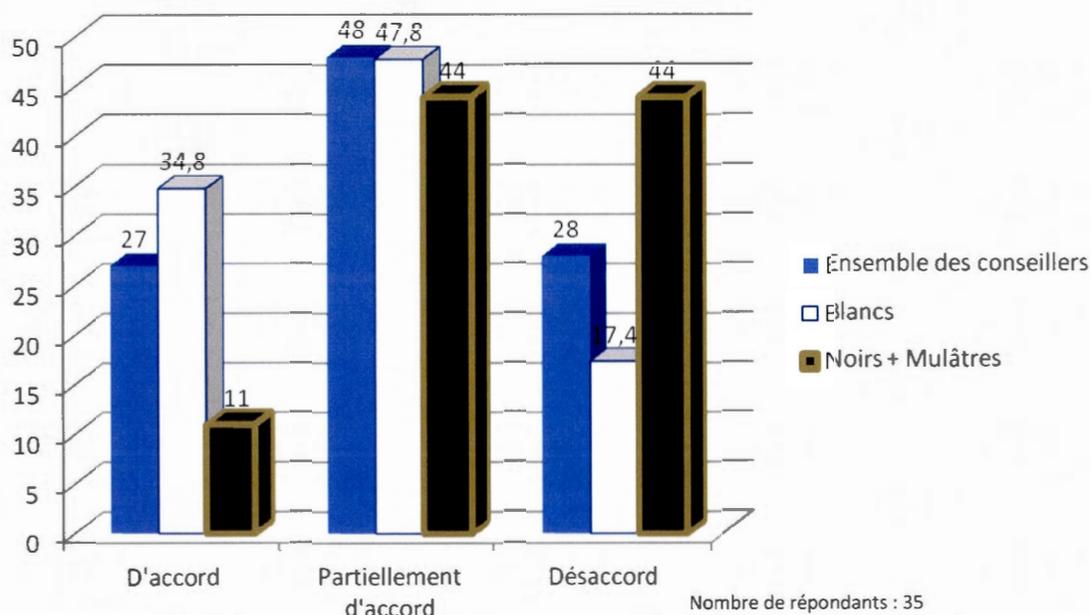
⁴⁶ Voir Fedozzi, 2008.

Dès lors, nous pouvons conclure que le BP est un espace public qui permet d'inclure les populations les plus marginalisées considérant la présence importante des personnes à faible revenu et des Noirs et mulâtres dans le forum Centro. Quant aux conseillers du BP, la proportion de Noirs et de mulâtres s'élève à 25%, près de 5 points de plus que leur proportion dans l'ensemble de la population de la ville. Toutefois, leur nombre inférieur par rapport aux délégués indique une certaine difficulté pour les Noirs d'accéder à cette fonction. Sans doute le niveau d'éducation inférieur de la population noire constitue un certain obstacle pour ce type de poste. Mais considérant qu'ils constituent le quart des conseillers (Noirs + mulâtres) et que cette proportion reste supérieure à celle existant dans la population dans son ensemble, la situation n'est donc pas non plus alarmante, au contraire.

Une déléguée militante pour les droits des Noirs considère d'ailleurs que le BP est un espace public qui a permis à cette population de s'exprimer et d'avoir un impact sur la conduite des affaires publiques : « Concernant les Noirs, ils ont une voix importante et active au sein du BP. Le BP est un des espaces démocratiques où les Noirs participent en majorité. Je crois que plus de 50% des participants sont des Noirs » (No.9. Déléguée). D'ailleurs, l'impact du BP sur l'amélioration de vie des Noirs de Porto Alegre est en effet confirmé par les conseillers. Vingt-sept pourcent de ceux que nous avons interrogés sont d'accord avec cette affirmation et près de la moitié sont partiellement d'accord, contre 28% qui sont en désaccord. Cependant, si l'on analyse cette affirmation par groupe ethnique, nous pouvons en dégager des différences. Plus de Blancs sont d'accord et partiellement d'accord avec cette affirmation alors qu'une proportion importante (44%) des Noirs et mulâtres est en désaccord.

Tableau 4.23 Amélioration des conditions de vie par groupe ethnique

Conseillers du BP
Au cours de son histoire, le BP a permis à la population noire de Porto Alegre d'améliorer ses conditions de vie (%) :



Quant aux Noirs et mulâtres qui vivent quotidiennement la discrimination raciale, ils sont davantage critiques que les Blancs par rapport à la capacité du BP à transformer leur situation désavantageuse. Il y a néanmoins 44% d'entre eux qui sont partiellement d'accord avec cette affirmation et 11% en accord. Ce graphique montre donc une satisfaction relativement importante, mais des améliorations devraient sans doute être apportées afin de garantir l'application d'une justice davantage distributive envers cette catégorie de la population.

Dans une autre question du même échantillon, il était proposé d'inclure dans la réglementation interne du BP un article obligeant l'inclusion d'un Noir dans les *chapas* de conseillers de chaque région et thématique. Quarante-quatre pourcent des conseillers noirs et mulâtres approuvent entièrement cette mesure contre seulement 21% des conseillers blancs. Par contre, 44% des Noirs et mulâtres s'y opposent. Cette question de la discrimination positive est très partagée dans la société brésilienne, même parmi les Noirs, ce qui a été constaté dans la mise en œuvre des quotas dans les

universités. D'ailleurs, une conseillère noire interviewée s'opposait à ce type de mesure pour le BP : « Je crois que ce type de mesure de favoritisme ne serait pas une bonne idée. Tout devrait être égalitaire pour tous. Pourquoi ça doit être davantage un groupe plus qu'un autre? Ça doit être égalitaire » (No.5, conseillère). À l'opposé, un autre conseiller avait une position en faveur de la discrimination positive :

L'État doit être juste envers tous les citoyens, peu importe la religion, la couleur ou le sexe. Mais au Brésil, nous avons une classe politique élitiste et l'État n'est jamais en faveur des citoyens, mais plutôt d'un groupe au pouvoir. Les femmes, les Noirs et les politiques de discrimination positive sont dans ce contexte nécessaires pour réparer les années d'esclavage, les années de discrimination envers les Noirs et les Amérindiens (No. 7, conseiller).

Bref, il est incontestable en regardant les données que le BP est un espace public qui a permis aux groupes marginalisés d'investir ce lieu de pouvoir politique considérant leur représentation plus grande par rapport à leur poids démographique dans l'ensemble de la ville. Et comme Marquetti le soulignait, les régions les plus défavorisées ont reçu plus d'investissements que celles mieux nanties. Or les régions Nordeste, Gloria ou encore Lomba do Pinheiro qui sont parmi les plus défavorisées et qui ont reçu une plus grande part d'investissements via le BP, sont composées de populations noires et mulâtres importantes allant de 25% à 30%. À titre comparatif, la région Centro comprend seulement un peu plus de 5% de Noirs et mulâtres (ObservaPOA, 2000) et elle a reçu la part la plus faible de demandes exécutées. Dès lors, ces données semblent indiquer que davantage d'investissements sont dirigés vers les quartiers composés d'une population noire et mulâtre importante. La participation considérable des personnes à faible revenu, et par extension des Noirs qui composent une part importante de cette classe sociale, a sans doute orienté davantage d'investissements vers les régions les plus défavorisées. Alors, une part considérable de conseillers noirs et mulâtres du BP (44%) considèrent que le processus n'avait pas permis d'améliorer leur condition de vie, il est donc probable qu'il ne s'agissait que d'une fausse impression. Cela dit, les données de Marquetti n'allaient pas au-delà de l'année 2004 alors que notre questionnaire a été distribué en 2008. Il n'est pas impossible que des changements soient survenus depuis et aurait altéré l'impression des conseillers.

Un autre groupe historiquement désavantagé sur le plan socioéconomique au Brésil sont les femmes. En 2006 les femmes gagnaient en moyenne un salaire de 577R\$, ce qui correspondait à environ 1 ½ salaire minimum de l'époque, contre 885,6R\$ pour les hommes. Les femmes noires sont de loin les plus discriminées avec un salaire mensuel moyen de 383,4R\$, soit à peine plus qu'un salaire minimum qui était de 350R\$ en 2006. Le tableau ci-dessous présente le revenu moyen par mois selon le sexe et le groupe ethnique.

Tableau 4.24 Revenu moyen par sexe et groupe ethnique - Brésil

	1996	2006
Hommes noires	R\$570,9	R\$583,3
Hommes blancs	R\$1 264,5	R\$1 181,1
Hommes	R\$962,2	R\$885,6
Femmes noires	R\$340,8	R\$383,4
Femmes blanches	R\$718,3	R\$742,1
Femmes	R\$561,9	R\$577
Noirs	R\$483	R\$502
Blancs	R\$1 044,2	R\$986,5

Sources: IPEA, UNIFEM, SEPM

Porto Alegre n'échappe pas non plus à cette iniquité des revenus entre les genres, alors qu'en 2000 le salaire moyen des femmes était de 500R\$ par mois contre 670R\$ pour les hommes. Cependant, cette discrimination par rapport au revenu n'est pas un frein à la participation des femmes au BP. Selon les périodes, elles sont en nombre supérieur, ou du moins égal par rapport à leur poids démographique dans l'ensemble de la population (53,61% de la population (ObservaPOA, 2010)).

Dans les années 1990, dans les grandes assemblées plénières du BP, les femmes étaient légèrement sous-représentées alors que la parité existait pourtant dans les associations de quartiers (Fedozzi, 2008). Mais cette situation fut renversée à partir de 1998 à un

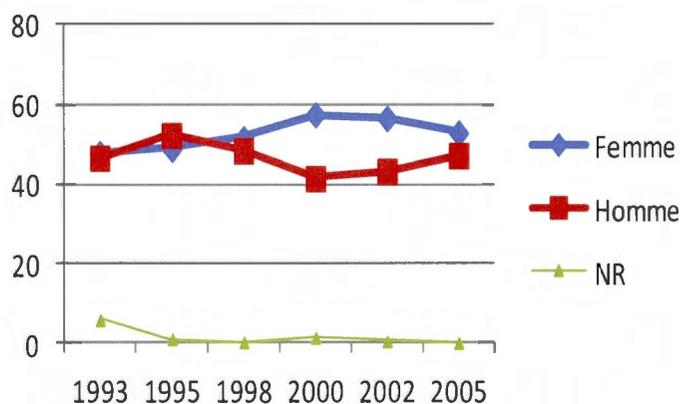
point tel qu'au début des années 2000, elles constituaient 57% des participants avant de revenir à une parité correspondant aux proportions des genres dans la population de la ville. Chez les délégués il en va de même avec une proportion de 52,4% de femmes (Fedozzi, 2005).

Les femmes ont également investi davantage le Conseil du BP. Au début des années 1990, leur représentation était extrêmement faible. À peine 10% du Conseil du BP était représenté par des femmes. Elles devaient faire face à des préjugés et stéréotypes sur la position sociale de la femme :

« Les hommes ont encore cette conception de la femme à la maison, qui nettoie la vaisselle, prépare les repas, bref, jouer ce rôle traditionnel de la femme brésilienne. En ce sens, j'ai rencontré certains obstacles, mais au BP on apprend à se défendre et à argumenter »⁴⁷ (Elaina Watanabe, dans ONG Cidade, 2007, p.31). Une conseillère au BP qui y participe depuis les débuts témoigne également des stéréotypes sociaux qui expliquent la participation timide des femmes des premières années :

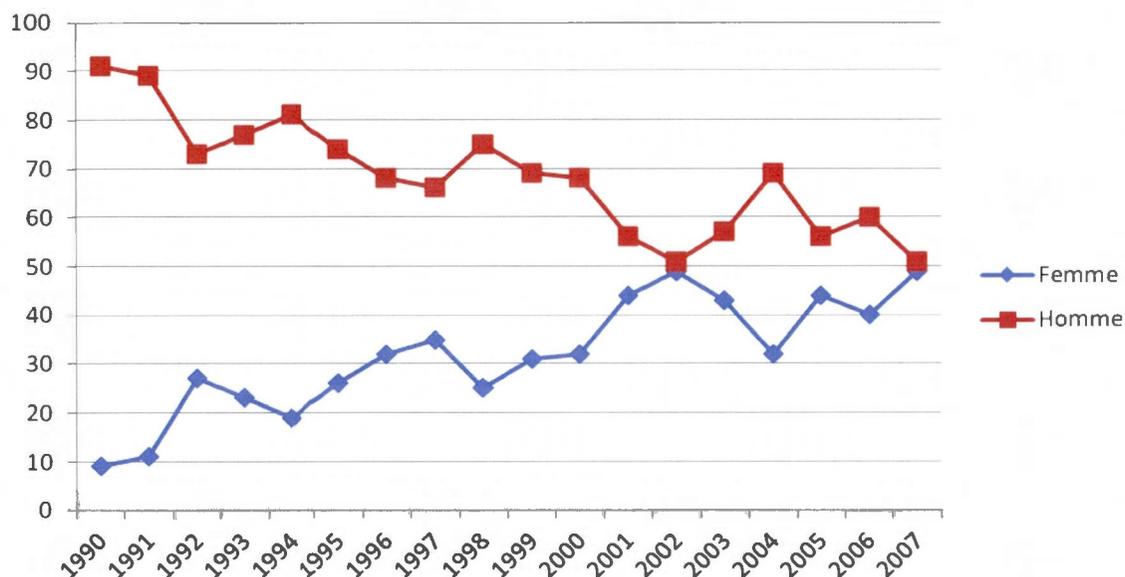
Le BP a changé ma vision de la femme et des Noirs. Avant, je pensais que je devais rester à la maison, que je ne devais pas trop parler, car j'étais une femme et Noire et que personne ne m'écouterait. Mais après que j'ai commencé à participer au BP, ma façon de vivre s'est transformée. À un point tel que j'ai transmis ces enseignements à ma nièce pour qu'elle puisse avoir cette autre perception. Nous avons une voix pour s'exprimer et pour donner notre opinion. (No. 6, conseillère)

Tableau 4.25 Taux de participation par genre aux assemblées plénières (%)



⁴⁷ Traduction de Simon Langelier.

Tableau 4.26 Évolution de la participation des conseillers par genre (%)



Source: ONG Cidade.

Qui plus est, le graphique ci-dessus témoigne de l'investissement des femmes au sein de l'espace public du BP dans la branche institutionnelle la plus importante, le Conseil du BP. Comme les femmes en témoignent, des obstacles provenant des valeurs machistes de la société brésilienne rendaient initialement leur participation plus difficile. Cependant, il y avait sans doute une plus grande ouverture à la présence de femmes dans cet espace public qu'au sein de la chambre des représentants de Porto Alegre. D'ailleurs, en 2012 sur les 36 élus de la chambre des représentants de Porto Alegre, seulement trois sont des femmes.

La littérature explique l'investissement des femmes au sein du BP notamment par les compétences sur lesquels le processus a de l'emprise, soit des questions davantage sociales (santé, éducation, habitation, etc.). Puisqu'au Brésil et particulièrement dans les quartiers défavorisés les femmes s'occupent davantage des enfants et doivent subvenir à leurs besoins, elles ont un intérêt immédiat à participer au BP : « Les leaders masculins du BP participent plutôt pour des questions liées à l'asphaltage, l'illumination, ce type de choses d'ingénieurs. Les femmes luttent davantage pour les écoles, la construction

de crèches, la santé, le maintien des équipements communautaires, etc. » (No. 10, déléguée).

Si les femmes ont réussi à investir progressivement le Conseil du BP pour y atteindre la parité au cours des années 2000, comme en fait foi le graphique, il faut souligner que la majorité d'entre elles étaient en 2007 des conseillères suppléantes et non titulaires. En effet, 39% des conseillers titulaires étaient des femmes contre 61% des hommes. Mais il y a eu une progression significative à ce titre aussi car, en 1998, seulement 21% des conseillers titulaires étaient des femmes contre 81% des hommes au sein du Conseil du BP (ONG Cidade, 2007). Une progression considérable a donc été accomplie, mais il reste un peu de chemin à faire avant d'atteindre la parité.

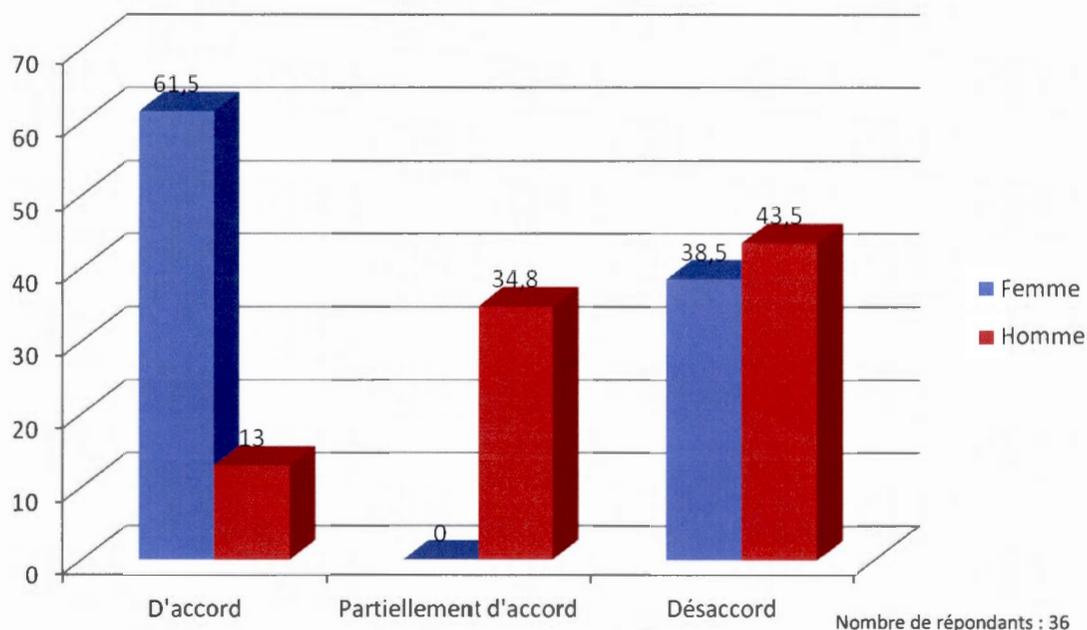
Dans la réglementation interne, l'article 4 recommande la parité des genres dans la composition des *chapas* de conseillers dans chacune des 17 régions et six thématiques. Toutefois, cela reste seulement une recommandation et les forums ont la liberté de l'appliquer ou non. La région Centro a quant à elle rendu cette mesure obligatoire pour son forum. Mais cela n'est pas le cas partout comme l'explique une déléguée :

Concernant la question de la femme, nous avons toujours tenté d'avoir une représentation garantissant qu'il y ait la parité homme / femme, deux conseillers et deux conseillères, comme nous l'appliquons dans la région Centro. Mais ce n'est pas le cas des autres communautés. Je crois qu'il devrait y avoir un règlement interne du BP qui obligerait cela (No. 9, déléguée).

Cette question fut d'ailleurs posée au sein du Conseil du BP, à savoir si ses membres étaient d'accord avec l'inclusion d'un article qui « obligerait », au lieu de seulement « recommander », comme à l'heure actuelle, d'inclure la parité dans la composition des conseillers de chaque région et thématique. Lorsque l'on analyse l'opinion des conseillers selon le genre, des disparités importantes sont observables.

Tableau 4.27 Obligation de la parité au BP - Perception par genre

Conseillers du BP
Il devrait y avoir un article dans la réglementation interne qui obligerait la parité - 2 conseillères et 2 conseillers (%) :



En effet, 61,5% des conseillères souhaiteraient que la parité soit obligatoire, contre seulement 13% de leurs collègues masculins. Les conseillères ont donc des opinions très claires par rapport à la question. Si un peu plus du 3/5 d'entre elles sont entièrement en faveur avec cette mesure, 43,5% s'y oppose. De leur côté, les conseillers masculins sont en désaccord avec cette mesure à 43,5% et partiellement d'accord à 35%.

Si la parité obligatoire ne fait pas l'unanimité entre les hommes et les femmes, nous ne pouvons sous-estimer le progrès que les femmes ont fait sur le plan de la participation pour atteindre la parité. Et rappelons que cet espace public du BP est beaucoup plus représentatif que la chambre des représentants de Porto Alegre, cette dernière étant composée de 90% d'élus masculins. Et de manière globale, les participants(es) ont confirmé qu'aucun propos sexiste n'était émis lors des réunions. De plus, alors que la littérature évoque fréquemment la crainte de femmes à s'exprimer fortement lors de

réunions, quiconque y assiste pourra constater que plusieurs leaders communautaires féminins prennent aisément la parole avec conviction.

Bref, autant les Noirs, les femmes et les personnes à faible revenu ont une représentation supérieure ou proportionnelle au sein du BP par rapport à celle de la population de la ville de Porto Alegre. Cette situation permet donc de confirmer les thèses de Macpherson qui préconisait la mise en place de mécanismes participatifs pour combattre l'inégalité engendrée par le libéralisme politique et celles des néoinstitutionnalistes qui considèrent que la mise en place de nouvelles institutions peut transformer la hiérarchie sociale. Considérant le profil des participants, cela ne fait aucun doute.

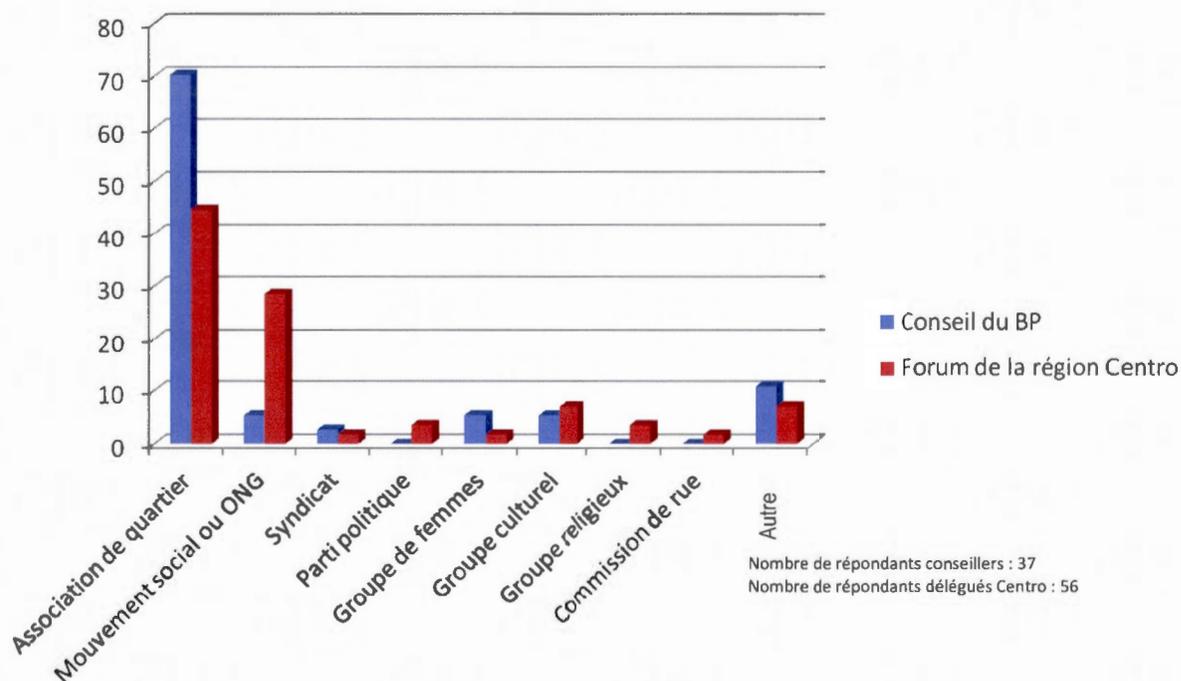
4.6.3 Le capital social

Nous venons de démontrer que le BP a contribué à stimuler la mobilisation de la société civile par la création de nombreuses associations. De plus, il a favorisé une plus grande implication des groupes défavorisés au sein de cet espace public. Si le BP permet de renforcer la participation de la société civile, il nous reste à voir avec plus de précision s'il favorise le développement de liens sociaux et le développement d'une conscience citoyenne fondée sur la confiance mutuelle, à l'instar des thèses sur le capital social de Putnam, celle sur la vertu civique de Tocqueville et puis celle de l'empowerment avec Fung et Wright.

Nous avons déjà évoqué l'exemple de l'*Unidade do Centro* ou de forts liens de solidarité s'étaient développés. Qui plus est, comment comprendre plus précisément l'impact de l'investissement politique sur les liens sociaux et vice-versa? Lorsque Tocqueville soutenait que les associations civiles facilitaient le développement des associations politiques et qu'en retour ces dernières renforçaient celles de la société civile, il est important de spécifier que la quasi-totalité des participants du BP sont à la fois impliqués dans le processus tout comme dans des associations de la société civile. Pour

la plupart, ils militent au sein d'associations de quartier. C'est le cas des conseillers du Conseil du BP tout comme des délégués de la région Centro, quoiqu'une part importante de ceux-ci font partie d'un mouvement social ou d'une ONG. Cet état de fait s'explique essentiellement par la présence de l'ONG Integração dos Anjos qui constitue le groupe le plus important de cette région.

Tableau 4.28 Typologie de la vie associative (%)



Cela dit, comment s'articulent les relations entre ces associations si, comme il a été vu, la plupart d'entre elles considéraient la concrétisation de leurs propres demandes comme l'enjeu le plus important? Au-delà de l'exemple de l'*Unidade do Centro*, plusieurs participants au BP interviewés expliquent que le BP, par son exigence de la participation, a forcé les gens à se réunir et à s'organiser politiquement :

« Le BP fut une révolution qui permit aux personnes de prendre en main leurs destinées, de délaisser la télévision, les ragots de quartiers. Tu devais te mobiliser, peu importe s'il pleuvait ou s'il faisait chaud. Le BP a provoqué une grande révolution au sein de la ville. La méthodologie du BP a permis à chacune des régions et de ses leaders qui ont toutes ses caractéristiques particulières, de mieux se connaître, de connaître la ville comme un tout. Le BP a intégré la ville qui anciennement était divisée en morceaux » (No. 10, déléguée).

Un autre conseiller souligne la transformation des anciennes pratiques clientélistes vers une démocratie plus solidaire :

Avant nous devions courir après les élus municipaux pour une chose et une autre et pour des relations clientélistes : si tu votes pour moi, je te donne ça. Mais avec le BP, cela s'articule à travers la lutte de la communauté, c'est une union. C'est pour cela que j'ai déjà dit que la participation populaire de tous c'est une union d'associations, d'ONG pour concrétiser ce que nous voulons atteindre (No.3, conseiller).

Cette transformation de la politique clientéliste qui prévalait au Brésil et à Porto Alegre depuis des décennies vers une politique axée sur l'organisation et la concertation entre les communautés aura ainsi permis la création de liens de solidarité entre ces différentes composantes de la société civile. Ce faisant, comme le soulignait la déléguée précédente, des citoyens sont sortis de l'isolement de leur maison pour investir la sphère publique. Dans cette même perspective, un conseiller du forum thématique de la culture souligne de son côté qu'auparavant il faisait ses huit heures de travail par jour et rentrait tranquillement chez lui. Toutefois, après avoir commencé à s'impliquer dans le BP, il se sent davantage « enraciné dans les communautés » (No.2, conseiller).

Un autre conseiller souligne de son côté le caractère éducatif de la participation populaire, c'est-à-dire la prise de connaissance de l'ensemble des caractéristiques et questions touchant les différentes communautés de la ville : « Parfois tu constates que ta demande qui semblait être prioritaire ne l'est pas pour l'ensemble de la ville. Le BP fut très éducatif »(No.4, conseiller).

Enfin, le BP a permis de donner la confiance nécessaire aux citoyens de participer activement. S'inscrivant dans les théories du capital social et de l'empowerment, l'investissement au sein de la sphère publique des citoyens et la lutte qu'ils mènent pour transformer les problématiques qui les concernent, qui se concrétisent par la suite en projet concret, permet de construire une image positive de soi : « Je n'étais pas habitué à l'exercice de la citoyenneté. Mais quand les demandes ont commencé à être

mises en œuvre, ma propre estime s'est élevée. Nous nous sommes ainsi reconnus comme citoyens » (No.14, conseillère). Une autre conseillère souligne que le BP a permis aux citoyens de dialoguer sur des questions complexes, de budget de la ville et d'aménagement, ce qui leur donna accès à un savoir normalement réservé aux experts. Ainsi ce caractère éducatif permet cette valorisation de l'individu et s'inscrit dans la perspective des théories sur l'empowerment et le capital social.

Cette confiance en soi véhiculée par la participation s'est notamment transmise aux leaders communautaires des différents quartiers qui composent la ville. En effet, une déléguée explique le renforcement positif en tant que leader communautaire qu'a favorisé le BP :

La communauté m'a reconnu comme leader communautaire. Comme militante qui implantait et renforçait le BP dans ma communauté, cela m'a aussi renforcé comme leader ici, car j'encourageais la participation, j'expliquais ce qu'était la BP auprès des membres de la communauté, je leur présentais l'importance de participer, je les informais des réunions, etc.

Ainsi, l'activité démocratique semble renforcer l'estime de soi et favoriser l'émergence de nouveaux leaders communautaires. Cependant, il n'est pas clair qu'au sein des associations, qui forment la base démocratique du BP, la culture démocratique soit bien implantée. Il existe des réunions d'associations, mais à quel point sont-elles démocratiques? Permettent-elles d'engendrer des relations de confiance entre les membres et de favoriser le renforcement de l'estime de soi? De nouveaux leaders émergent-ils de ces associations ou ce sont les mêmes, année après année? Il est difficile de répondre à ces questions. Cependant, les participants au Conseil du BP et de la région Centro ont exprimé leur opinion sur la participation des membres d'associations lors de la hiérarchisation des demandes qui se déroulent à l'interne. Le graphique qui suit présente les données recueillies.



Photo 4.47 Réunion de femmes du Centre d'éducation environnemental (CEA) de la Vila Pinto.
Photo : Simon Langelier



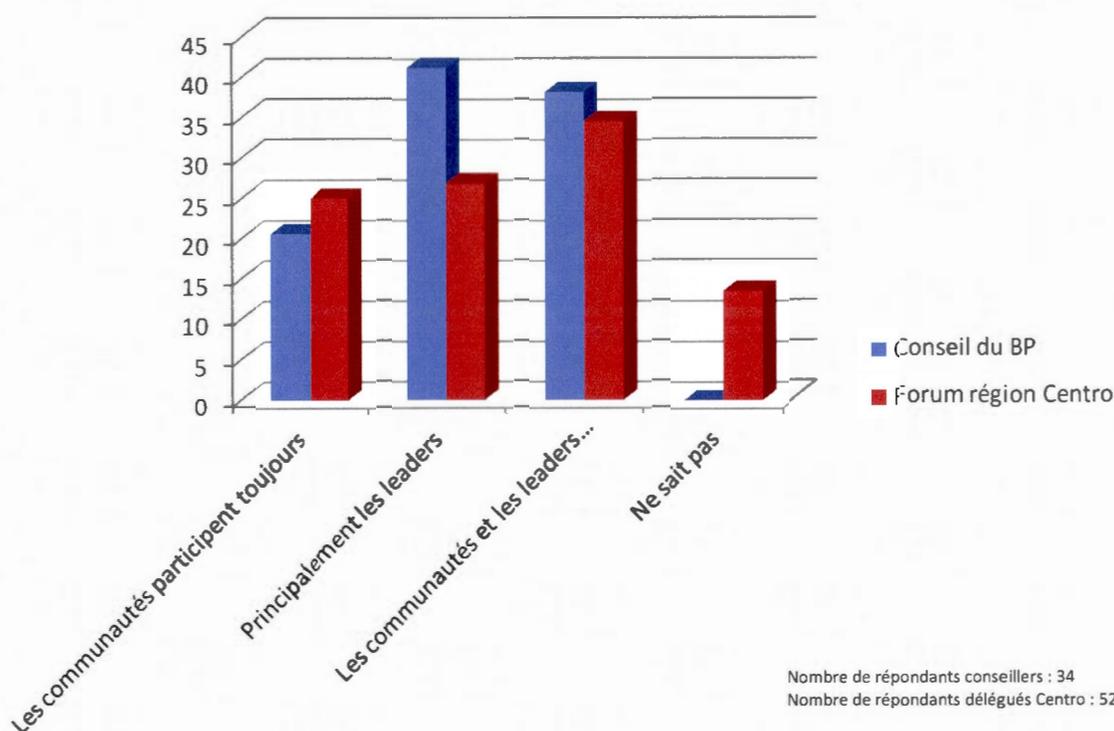
Photo 4.48. Femmes travaillant au tri des matières recyclables - CEA, Vila Pinto.
Photo : Simon Langelier



Photo 4.49. Ballots de matières recyclables compressés, CEA, Vila Pinto.
Photo : Simon Langelier

Tableau 4.29 Participation des communautés à la hiérarchisation des demandes du BP

À ton avis, les communautés participent toujours à la hiérarchisation des demandes ou ce sont plutôt les leaders? (%)



Les résultats recueillis sont plutôt partagés. Si nous considérons les choix « les communautés participent toujours » et « les communautés et les leaders conjointement » qui sont des choix relativement similaires, une majorité de répondants considèrent que les citoyens participent activement au sein des associations. De plus, soulignons qu'au sein du forum de la région Centro, de nombreux citoyens étaient présents lors des réunions. La plupart d'entre eux ne sont pas leaders communautaires comme les conseillers ou les délégués. Or, leurs réponses ne divergeaient pas de manière significative par rapport à celles de conseillers et délégués qui, en tant que leaders, auraient pu tenter de présenter une vision plus idyllique de la culture démocratique au sein des associations, pour éviter de ternir leur image. Cela dit, il y a tout de même un peu plus de 40% des conseillers qui considèrent que ce sont les leaders communautaires eux-mêmes qui effectuent la hiérarchisation des projets à implanter dans les quartiers, plutôt que les citoyens directement. Parmi les interviews,

plusieurs déplorent le manque de participation de la population à l'intérieur des associations : « Dans les vilas, ils ne participent pas. Pour les habitants, tout doit tomber du ciel. Ils n'ont pas d'intérêts ou pensent qu'ils n'ont pas besoin de participer ou qu'ils n'ont pas le temps. Ils se disent : s'il y a quelqu'un qui le fait déjà pour moi, pourquoi irais-je? » (No.16, conseiller).

Un autre conseiller dénonce de son côté le monopole exercé par certaines familles au sein d'associations qui se transforment en entreprises familiales :

Il y a des associations qui sont devenues des entreprises familiales qui passent de père en fils. Ce ne sont pas des associations communautaires. Par exemple, dans l'association ALAN dans la région Leste, personne ne sait comment se déroulent les élections internes. Il y a la présidente, son mari est le trésorier, la mère est la secrétaire, le gendre et la fille... enfin, ça devient une entreprise familiale. La communauté ne participe pas, car parfois il y a un monopole d'un petit groupe (No.8, conseiller).

Le monopole de familles sur certaines associations est en effet observable dans quelques régions. Celles-ci profitent des investissements du BP tel que l'obtention de contrats pour la gestion de crèches et distribuent les emplois au sein des membres de la famille. Il est toutefois difficile de constater l'ampleur de ce phénomène.

D'autres déplorent également le manque de participation et considèrent que des programmes d'éducation à la citoyenneté devraient être mis en place pour encourager la mobilisation à l'interne :

Ils ne font qu'écouter, ils ne sont pas actifs par manque d'intérêt. Nous sommes une communauté de 230 personnes. Tu organises une réunion et il n'en vient que 100. Les autres, je ne sais pas ce qu'ils font. Et ceux qui viennent ne font qu'écouter. La seule chose qu'ils disent c'est que je vais tout résoudre. Il faut que ça change, il faut conscientiser les gens, sinon ça reste à l'interne (no.6).

Il y a un manque d'intérêt de la population. Les leaders convoquent des réunions et la population n'y va pas, alors ils perdent la motivation. Nous avons besoin d'un programme de citoyenneté pour maintenir le processus. S'il y avait ce type d'éducation à la citoyenneté, la population pourrait participer de manière permanente au processus, s'approprier les connaissances, devenir active. C'est en s'appropriant les connaissances que le citoyen apprend des autres, et peu de temps après il devient actif et mobilisé (no3).

Ainsi, si nous avons vu que la participation au BP peut favoriser l'éducation citoyenne, la culture démocratique au sein des associations ne semble pas pour autant consolidée de manière convaincante. Pour y parvenir, elle devrait être appuyée par une meilleure formation citoyenne en amont du processus. L'ONG Cidade offre d'ailleurs ce type de formation. Malgré son efficacité, cette formation reste limitée à quelques organisations. La Ville ou des organisations communautaires comme l'UAMPA devraient se pencher sur la question. Peut-être que cela pourrait aussi contribuer à combattre la distribution de postes au sein des familles comme un conseiller l'expliquait précédemment.

Cela dit, certaines études des premières années du BP avaient peut-être donné une image idéalisée du processus et de sa démocratie. Néanmoins cela n'empêche pas que nous avons pu constater l'augmentation du nombre d'associations de quartier depuis la création du BP et le développement de capital social parmi les participants. Il faut sans doute considérer fortement sur les recommandations de conseillers et délégués interviewés pour renforcer la démocratie au sein des associations par le biais de formation à la citoyenneté.

En revenant aux schémas conceptuels présentés qui décrivent les différentes formes de communauté politique, il est possible à première vue de déduire que Porto Alegre se distingue parmi les autres modèles.

En effet, telle que décrite, la forme étatique élaborée à Porto Alegre par la cogestion entre la société civile et le gouvernement, se distingue de celle de la communauté politique libérale et républicaine, toutes deux fondées sur la démocratie représentative. À l'instar des théories interactionnistes élaborées par Wampler et Avritzer, le modèle de Porto Alegre démontre la nécessité de l'étroite collaboration entre le gouvernement et les acteurs de la société civile. D'un côté le PT et de l'autre l'UAMPA et les organisations de quartier se sont mobilisés afin de créer un espace public participatif. Et rappelons

qu'initialement, les mouvements urbains au Brésil avaient milité pour une décentralisation des pouvoirs vers les villes ce qui a permis l'émergence du BP. En comparaison, le modèle libéral et néolibéral véhicule davantage une vision minimaliste de l'État et une faible implication citoyenne. Et de l'autre côté, le modèle républicain favorise une certaine mobilisation de la population, mais dans une dynamique d'un État centralisateur et bureaucratique.

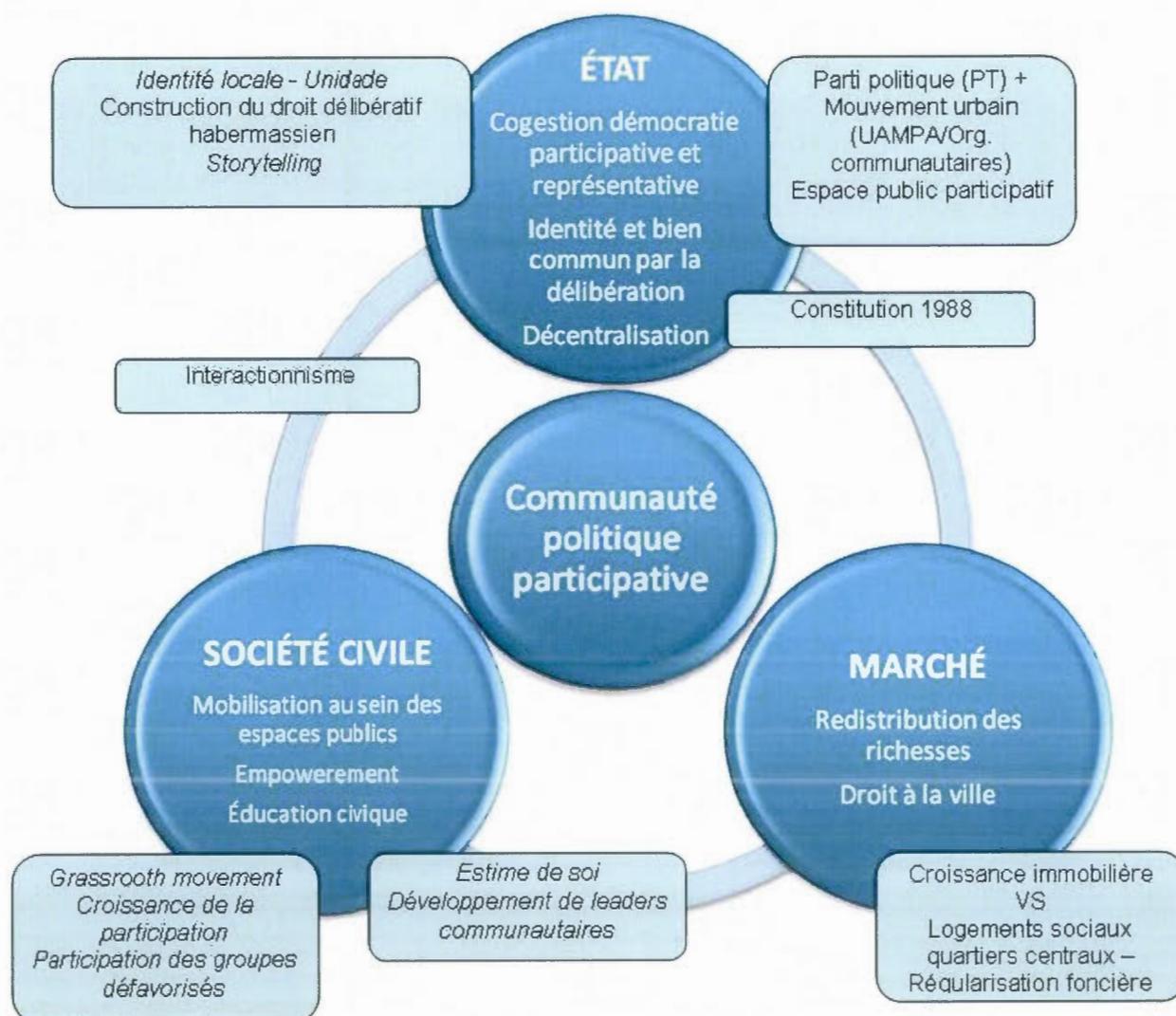
De plus, la participation et la démocratie délibérative caractérisent ce modèle et peuvent favoriser l'émergence des règles démocratiques de type habermassienne et de la construction du bien commun, comme l'exemple de l'*Unidade* l'a démontré. Cela se distingue du modèle républicain qui favorise la construction du bien commun dans une dynamique «top down». L'État, notamment par l'école et l'endoctrinement nationaliste favorise le développement d'une culture publique commune qui doit par la suite conduire les citoyens à la défense du bien commun, qui se confond avec le patriotisme. Dans le modèle participatif, tel que chez Barber, c'est davantage par la délibération que l'identité locale et une conception du bien commun peuvent se construire.

Quant au marché, les données présentées démontrent que le BP a permis d'amoindrir les effets pervers que peut engendrer le développement immobilier, notamment par l'urbanisation *in situ*. Car, tel que vu, les quartiers centraux ont bénéficié historiquement de la majeure partie des investissements publics tandis que la périphérie servait de zone d'épuration sociale. Les rares investissements qui y étaient effectués l'étaient dans une perspective clientéliste. Avec des investissements importants vers ces zones, le BP a pu rompre avec le modèle clientéliste. Dès lors avec le BP, Porto Alegre se distingue du modèle libéral fondé sur le libre marché et du républicanisme qui prône une intervention de l'État, mais de manière centralisatrice et bureaucratique.

Enfin, nous avons démontré que le BP a contribué à renforcer la mobilisation de la société civile et de sa culture politique. Dans le modèle libéral, et républicain dans une

moindre mesure, la participation populaire est peu véhiculée, comme les thèses de Barber et de Macpherson le soutenaient. De plus, dans la perspective des théories sur le capital social et l'empowerment, le BP encourage l'investissement citoyen au sein de la sphère publique, le développement d'un leadership communautaire et favorise la construction de l'estime de soi, comme certains participants l'ont témoigné. Le résumé que nous venons de faire se synthétise par le tableau suivant.

Tableau 4.30 Communauté politique participative



4.7 Porto Alegre, une communauté politique?

Ce portrait devrait nous amener à conclure que le BP permet effectivement la construction d'une communauté politique participative à l'échelle urbaine, malgré que nous ayons noté certaines limites de la culture démocratique au sein des associations. À ce titre, possiblement qu'une meilleure éducation citoyenne par la Ville ou une ONG comme Cidade, pourrait pallier cette difficulté. Cependant, on a vu que dans la région Leste un conflit avait émergé en 2007-2008 et qui laissait présager l'implantation de pratiques clientélistes. Est-ce un cas isolé? Sinon, cela remettrait en cause les fondements du BP qui visait à mettre un terme à ces pratiques qui ont miné les quartiers défavorisés de Porto Alegre et les autres grandes villes brésiliennes au cours de son histoire. Nous analyserons cette question plus en profondeur.

Également, en 2005, après quatre mandats consécutifs du Front populaire, une coalition de centre-droit, avec en tête José Fogaça du PPS, a pris les rênes du pouvoir de la mairie de Porto Alegre. Le BP a été préservé, malgré l'arrivée d'un nouveau gouvernement. Par contre, des changements importants sont survenus, dont l'implantation d'un autre processus, la gouvernance solidaire locale (GSL), au sein de laquelle le BP a été intégré. Quels ont été les impacts de ces transformations? Il est primordial de le vérifier puisque le BP avait acquis sa notoriété par son processus de cogestion entre la démocratie représentative et la démocratie directe. Le changement de gouvernement et l'implantation d'un nouveau processus affectent-ils cet équilibre et la construction de la communauté politique par le BP? L'interaction et le désir mutuel de développer des processus participatifs entre l'État et la société civile, identifiés par Wampler et Avritzer, ont-ils été affectés par le changement de gouvernement?

De plus, en 2014, Porto Alegre accueillera avec d'autres villes brésiliennes la Coupe du monde de soccer. Des investissements importants sont prévus. Comment ce type d'événement affecte-t-il le BP? Est-ce que malgré les transformations urbaines prévues

dans le cadre de ce mégaévènement, le citoyen a toujours droit à la ville? Une analyse de ces questions sera présentée dans les pages qui suivent.

4.7.1 Un gouvernement de centre-droit et la GSL

Après 16 ans à la tête de la mairie de Porto Alegre, le PT est défait aux élections de la fin de l'année 2004. Le sénateur José Fogaça, candidat sous la bannière du *Partido Popular Socialista* (PPS) est élu et soutenu par une coalition de divers partis de la chambre des représentants de Porto Alegre. Le nouveau



Photo 4.50 Le maire José Fogaça.

Photo : PMPA

gouvernement entre ainsi en fonction en janvier 2005. Lors de la campagne électorale, le futur maire Fogaça promet de maintenir en place le budget participatif, processus qui était fortement associé au PT comme nous l'avons expliqué, ce qu'il fit.

Cependant, le gouvernement Fogaça apporta un changement important au processus de cogestion. Il introduit le programme de la Gouvernance solidaire locale (GSL) qui avait comme objectif de créer davantage de liens et de réseaux et de partenariats publics / privés (PPP) entre la société civile, les gouvernements,



Photo 4.51 Le coordonnateur du secrétariat de la gouvernance, César Busatto.

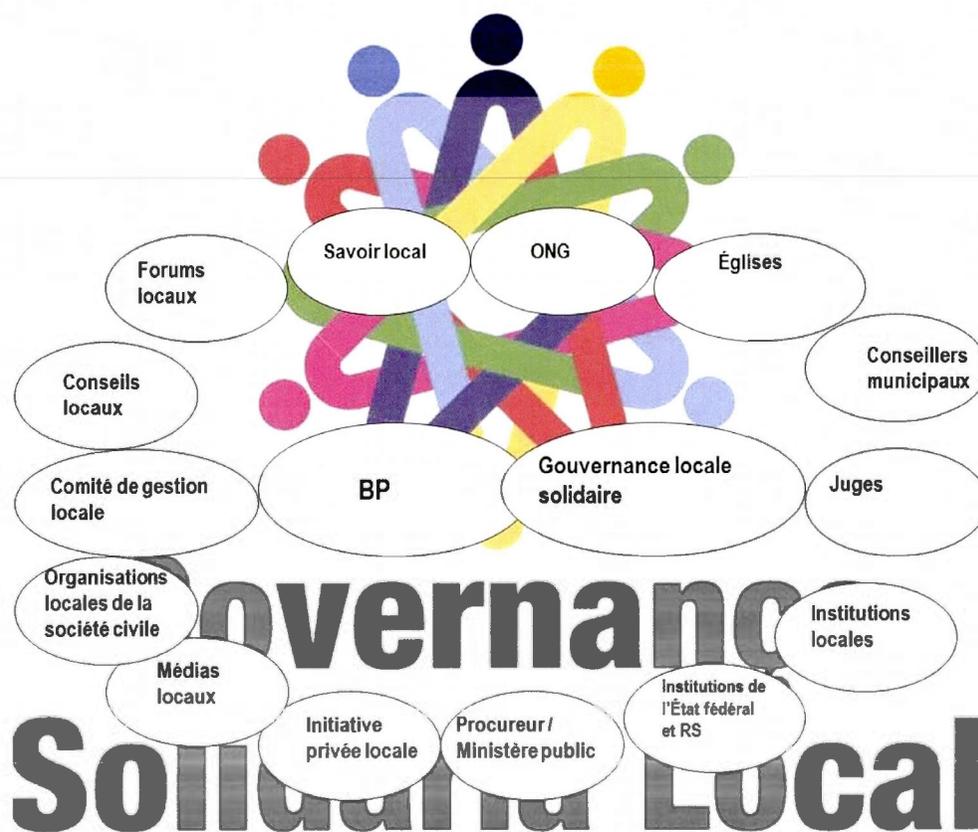
Photo : PMPA

l'entreprise privée et les institutions telles que les universités. Le gouvernement Fogaça espérait ainsi attirer des investissements privés dans le but de financer des projets du BP. Le BP fut alors intégré au sein de la GSL, constituant ainsi une branche de cette nouvelle structure. La GSL devint alors le fer de lance du nouveau secrétariat créé par le gouvernement Fogaça, le secrétariat de la gouvernance, dirigé par César Busatto, bras droit du maire, qui en fit la promotion tant au niveau national qu'international. Plus

précisément, l'objectif de la GSL visait à coordonner et à réunir les forces des différentes composantes de la société civile, les acteurs économiques et de l'État dans une optique du partenariat public/privé, comme le décrit un document officiel de la GSL produit par la Ville de Porto Alegre :

La gouvernance solidaire locale se fonde sur l'idée du partenariat. Un partenariat est quand deux ou plusieurs personnes ou institutions s'entendent pour unir leur forces pour concrétiser des actions qui bénéficieront à une cause commune. Dans le cas de la GSL, cette cause est le développement des personnes. Et des communautés de Porto Alegre. Ce nouveau programme vise à ce que le gouvernement, le secteur privé, les organisations de la société civile et ses communautés joignent leurs forces en établissant un agenda commun, défini par la participation des réseaux de la GSL dans chacune des régions et dans chaque quartier. Alors le gouvernement municipal agira en partenariat avec la société, soit les entreprises, les ONG, les diverses associations et fondations, les universités, les écoles, et les autres institutions (le Conseil municipal, le judiciaire, le Ministère public) et, surtout, avec les habitants des quartiers de Porto Alegre⁴⁸ (GSL, Ville de Porto Alegre, p.6-7).

Tableau 4.31 Modèle de la gouvernance solidaire locale



⁴⁸ Traduction de Simon Langelier.

Le schéma ci-dessus représente ce modèle de partenariat que visait à construire le gouvernement Fogaça. Ce modèle s'inscrit dans la mouvance des positions politiques du « Third way » véhiculée dans les années 1990 par les administrations de Tony Blair et Bill Clinton qui soutenaient offrir une nouvelle alternative entre les options dites trop polarisées de la gauche et de la droite. La décentralisation et les partenariats publics/privés étaient véhiculés par cette approche.

La GSL s'inspire aussi des théories sur le capital social, notamment celles élaborées par Putnam dans ses premiers travaux sur les succès des industries du l'Italie du Nord dans les années 1990, qui influencèrent notamment le modèle des clusters implantés dans plusieurs villes du monde, fondé sur la diffusion et l'échange du savoir entre entreprises qui devait stimuler l'innovation et le développement économique : « Les partenariats produiront un type indispensable de ressources pour le développement, soit le capital social. Plus il y aura de capital social, plus il y aura de développement » (GSL, Ville de Porto Alegre, p.7). Qui plus est, la nouvelle administration Fogaça considérait que le BP devait profiter davantage des ressources environnantes de la société, de fonds privés pour concrétiser ses projets et cesser de fonctionner en vase clos. Il fut donc intégré à ce nouveau programme.

Le fonctionnement de la GSL est structuré autour de comités de gestion animés par des agents du gouvernement qui « ont comme responsabilité de stimuler les actions de la gouvernance dans la communauté, faciliter les demandes de la population, adapter les programmes du gouvernement avec les particularités locales et accompagner le plan d'investissement du budget participatif » (GSL, Ville de Porto Alegre, p.4).

En soi l'idée semble intéressante dans la mesure où la GSL vise à faire participer des composantes de la société qui n'avaient pas l'habitude de s'impliquer au sein du BP. Cependant, certaines orientations de la GSL semblent indiquer une opposition

idéologique face au BP. En effet, autant dans les documents la décrivant que dans les commentaires de ses responsables de l'administration municipale, il est véhiculé que la GSL ne devait pas générer de conflits au sein de ses réunions. En entrevue, un fonctionnaire responsable de la GSL affirmait que : « Nous ne nous disputons pas dans la GSL. Nous avons des améliorations à faire, mais la question de la dispute est une question importante que nous avons constatée dans le BP » (No. 20, fonctionnaire de la GSL). Un document d'information de la GSL affirmait aussi officiellement cette caractéristique de l'absence de conflit au sein de ce nouveau programme :

Plus important encore, est que le partenariat n'est pas une relation d'affrontement et de disputes. Le partenariat ne peut que s'exercer dans une atmosphère de solidarité, avec des partenaires qui coopéreront à la réalisation du bien commun, de projets qui bénéficieront à tous. Les conflits sont le propre de la vie de la société et continueront d'exister. Cependant, la GSL ne les stimulera pas (GSL, Ville de Porto Alegre, p.7).

D'ailleurs, le secrétaire responsable du secrétariat de la gouvernance, Cezar Busatto, soutenait en 2005 les mêmes propos en ajoutant que la GSL n'était pas un forum délibératif : « La gouvernance locale est un forum exécutif, non délibératif ; c'est une composition de réseaux qui recherchent à créer des pactes de coresponsabilité. Dans cet espace, il n'y a pas de disputes, pas de votations, pas de délégués » (*Boletim Cidade*, ONG Cidade, avril 2005).

Dès lors, nous pouvons constater que la GSL rompt avec les méthodes délibératives du BP. Car, s'il est vrai que la délibération peut mettre à jour des conflits et des intérêts divergents, l'objectif n'est-il pas de les résoudre par l'argumentation et la confrontation d'idées? Par exemple, l'argumentation de participants fondée sur la carence s'inscrivant dans la théorie de Young a permis de faire des choix éclairés. Par ailleurs, une déléguée et ex-conseillère au BP qui est allée à quelques réunions de la GSL témoigne de la quasi-impossibilité d'apporter un regard critique lors des discussions :

Je suis allé à quelques réunions et si tu te positionnes de manière plus critique et que tu poses des questions, les gens te disent que tu n'es pas intéressé par le processus et que la porte de la sortie est ouverte. Bref, tu dois rester assis bêtement juste à les écouter te dire quoi faire, car c'est ça le principe de ce processus de la GSL, c'est l'absence d'ouverture envers les discussions et les changements. Ça n'importe pas si

tu crois que c'est bon ou mauvais. C'est un processus démocratique ça? C'est ça forger la conscience? (No.17, déléguée).

Cela s'apparente fortement à la description que Swyngedouw faisait de la gouvernance où il expliquait que dans ce mode de gestion, certains groupes et prises de positions plus critiques sont marginalisés : « They are literally put outside the law and treated as extremists and terrorists [...] There are no internal social tensions or generative internal conflicts. Instead the enemy is always externalised and objectified » (Swyngedouw, 2010, p.10).

Dès lors, s'il n'y a pas de délibération possible, comment peuvent se construire les vertus civiques et le bien commun? Ce bris avec l'approche délibérative se traduit également par le bris avec la cogestion. En effet, la cogestion du BP reposait sur la collaboration entre la société civile, qui détenait la connaissance pratique des enjeux à l'échelle des quartiers, et les services de l'administration municipale qui pouvaient les soutenir sur le plan technique. L'un des partenariats importants effectués avec la GSL fut avec des chercheurs universitaires qui conduisit à la création de l'Observa POA, un observatoire chargé notamment de recenser et d'analyser des données sociodémographiques sur la ville et sur la participation au sein du BP. En soi, il s'agit d'une excellente initiative, car il est vrai que la compilation de ces données demande un haut niveau d'expertise, et qu'elles peuvent être très utiles pour dégager un portrait des différents quartiers de la ville. Toutefois, c'est l'usage de ces données qui est inquiétant et qui mine le principe de la cogestion.

En effet, au cours d'une présentation du secrétaire de la gouvernance, César Busatto, lors d'une réunion préparatoire du BP dans la région Nordeste, il a effectué un discours surprenant. Sa conception de la démocratie niait le principe de la cogestion et de participation citoyenne qui caractérisent le BP depuis sa création. Si l'on se fie aux dires de Busatto, c'est l'expertise et la connaissance scientifique de l'administration qui

devaient permettre d'orienter les projets à implanter dans les quartiers, plutôt que les citoyens eux-mêmes par la participation au sein du BP :

Dans cette région Nordeste, nous sommes comme dans la région Nordeste du Brésil, mais à Porto Alegre. Ici il y a les pires cas, les indicateurs sociaux les plus bas, les taux de mortalité infantile les plus élevés, les niveaux de misère les plus élevés, les transferts fiscaux les plus élevés. Savez-vous combien d'enfants, d'adolescents, d'adultes, de personnes âgées il y a et l'importance des transferts fiscaux? Combien? Je pense que vous ne savez même pas les chiffres de votre propre région! Vous habitez ici, mais quand je vous les montrerai, vous serez scandalisés! J'effectue le diagnostic et nous sommes dans la région où il y a les trous noirs du trou noir! Nordeste a des problèmes et en son sein il y a le Nordeste du Nordeste! J'utiliserai l'information pour identifier les plus grands problèmes! J'ai le diagnostic des problèmes, j'ai la liste de ce que le gouvernement fait pour que je puisse définir ce qu'il manque! (César Busatto, 24 mars 2007).

Or, alors que la GSL soutient inclure une plus grande diversité de participants au sein de son modèle fondé sur le réseautage, en même temps le gouvernement reprend le monopole de l'expertise technique. Ce ne sont plus les citoyens qui effectuent le diagnostic, déterminent les problématiques dans le but d'élaborer les projets, mais bien l'administration, brisant de cette manière l'une des caractéristiques du BP, soit l'autogestion et l'éducation citoyenne. Analysant la GSL, un professeur américain soutenait que cette façon de faire établit une nouvelle hiérarchie par la monopolisation des connaissances et du savoir technique : « Technical accuracy creates legitimacy only for those with access to statistical knowledge. Further, it establishes a hierarchical process by which priorities are set and implemented through administrative procedure and technical calculation » (Schneider, 2007, p.3). En d'autres termes, la GSL établit une hiérarchisation entre la société civile passive et les pouvoirs publics dotés de l'expertise, rappelant d'une certaine manière l'approche positiviste autoritaire des administrations publiques brésiliennes du début du XX^e siècle.

Dans cette perspective, le nouveau modèle implanté par la GSL vient nuire aux principes de la cogestion présentés notamment par Baiocchi ou encore à l'interactionnisme entre l'État et la société civile, tel que démontré par Wampler et Avritzer. Rappelons qu'Avritzer avait expliqué que l'identification des partis politiques au processus

participatif était une condition nécessaire pour garantir la qualité des institutions. Or, visiblement, la mise sur pied de la GSL démontre un manque d'identification et d'unité du gouvernement envers le BP et envers son design institutionnel. Il ne faut pas conclure qu'un processus, une fois implanté, est immuable. Toutefois, les exemples dans les paragraphes qui suivent démontrent un désir du politique de contrôler le BP via divers stratagèmes qui viendront déséquilibrer la dynamique entre l'État et la société civile.

D'ailleurs, parmi les conseillers pétistes, plusieurs dénoncent de manière virulente la GSL qu'ils estiment nuisible pour le BP, car elle favoriserait le retour du clientélisme, question que nous approfondirons sous peu :

La gouvernance locale est une avenue pour déconstruire l'OP. Mais aussi, l'application de ce concept n'a pas fonctionné. Car, la gouvernance locale n'exige pas la transparence. La gouvernance locale c'est du clientélisme. Par exemple, tu as une entreprise. Le maire et Busatto discutent avec toi pour me construire une crèche (école). Comment se déroule la négociation? La population ne va pas être au courant. C'est un retour du clientélisme! Tu n'as pas besoin de tenir une réunion plénière, une réunion de citoyens pour négocier avec l'initiative privée. Seulement le maire et le gérant de l'entreprise. C'est résolu! La mairie discute seulement avec les entreprises, c'est du clientélisme! (No.3, conseiller).

À l'instar de ce conseiller, l'ONG Cidade a d'ailleurs dénoncé le type de négociations qui se déroulent en catimini au sein des réunions de la GSL, qui remet en cause le caractère accessible de l'espace public qu'est le BP :

La gouvernance a compliqué davantage la situation du BP – ce dernier qui est un espace de participation universel ouvert à tous – en créant des espaces parallèles contrôlés par le gouvernement par la négociation, les contrats avec certaines associations ou entreprises. Lorsque les discussions du budget s'ensuivent au BP, lorsqu'elles y parviennent, tout arrive déjà bien ficelé par le gouvernement avec ses partenariats et ils ne restent que des miettes sur lesquelles il est possible de se prononcer. Ce qu'hier était un droit à la citoyenneté, aujourd'hui c'est de la charité alimentaire (De Olho no orçamento, ONG Cidade, Mai 2011)⁴⁹.

Mentionnons également l'absence de verbatims du déroulement des réunions de la GSL. Ceux-ci sont pourtant disponibles après chaque Conseil du BP ce qui assure une

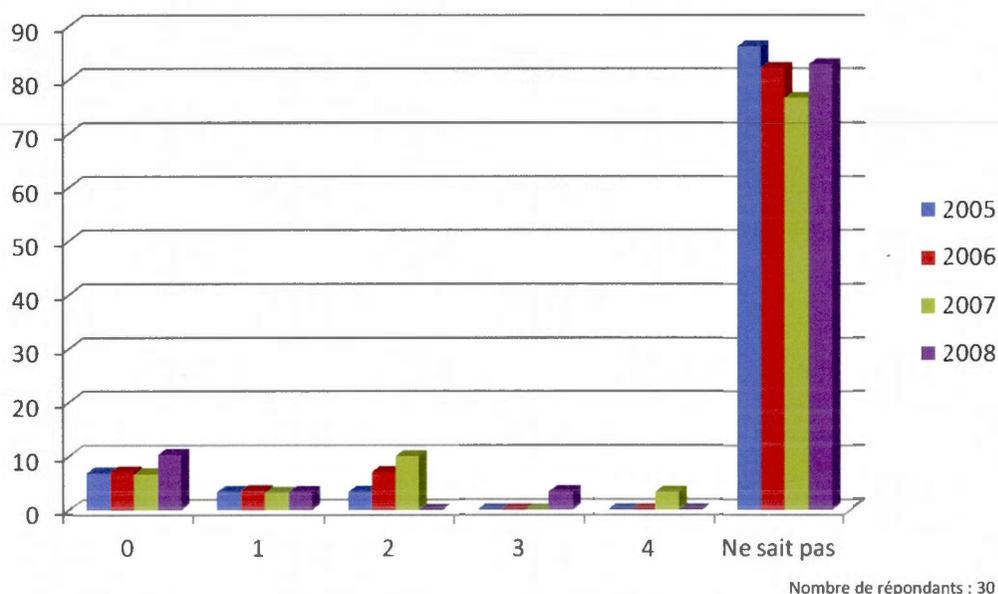
⁴⁹ Traduction de Simon Langelier.

transparence et permet d'effectuer un suivi du processus, de demander des comptes au gouvernement, principes chers au BP. Pourtant, la GSL ne semble pas considérer cela comme fondamental.

De plus, soulignons par ailleurs que parmi les conseillers du BP, peu d'entre eux semblaient avoir une connaissance réelle des activités de la GSL. Pourtant, le gouvernement prétendait intégrer le BP à la GSL. Or, normalement, les conseillers du BP qui sont des leaders communautaires importants devraient être au parfum des activités de la GSL. Dans une question ouverte, il était demandé aux conseillers d'indiquer le nombre de mesures de la GSL qui ont été implantées dans leur région pour les années de 2005 à 2008.

Tableau 4.32 Mesures implantées par la GSL

**Combien des mesures ont été implantées par la GSL dans votre région?
Conseillers du BP 2005-2008 (%)**



Or, la vaste majorité des conseillers, en moyenne 82% pour les quatre années, ignorait le nombre de mesures mises en œuvre par la GSL. Ces données semblent indiquer la difficulté d'implantation de ce programme qui prétendait y intégrer le BP. Mais plus étrange encore, malgré que la grande majorité des conseillers n'ait pas une idée claire de l'impact de la GSL dans leur région, la perception de ce programme diffère fortement

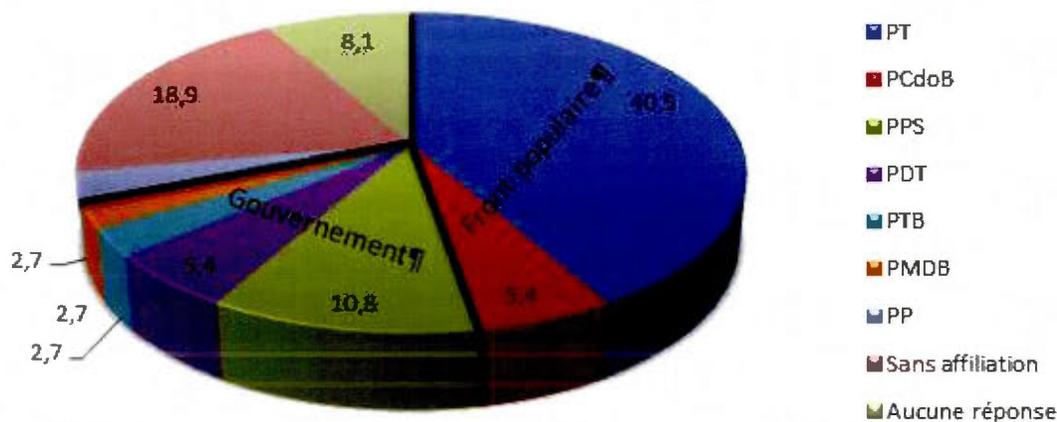
entre les conseillers selon l'appartenance politique, comme nous le verrons. Bref, il semble, depuis l'arrivée de ce gouvernement en 2005 et l'implantation de la GSL, y avoir des lacunes flagrantes en termes de transparence. La cogestion et l'interactionnisme entre l'État et la société civile reposaient en grande partie sur la transparence et la reddition de compte de l'État envers la société civile. Les théories d'Avritzer semblent en ce sens s'appliquer dans la mesure où le gouvernement ne répond pas, comme à Salvador ou à São Paulo, aux exigences nécessaires pour le maintien d'un processus transparent et efficace.

4.7.2 La partisanerie politique au sein du BP

L'un des objectifs du BP était de garantir le contrôle populaire sur la gestion des ressources publiques afin de mettre un terme aux pratiques clientélistes exercées par les partis politiques populistes dans l'attribution des services et infrastructures urbaines. Cela implique donc une certaine séparation entre la société civile et les partis politiques dans la structure institutionnelle de cogestion. Ainsi, d'un côté, il y a le système représentatif classique et, de l'autre, le BP, au sein duquel aucun parti politique n'a de représentation.

Évidemment, les conseillers et délégués ont des opinions politiques et peuvent sympathiser avec des partis en tant que citoyen. Cela dit, si on analyse la composition de la Chambre des représentants en 2008, essentiellement divisée entre le gouvernement, qui regroupe plusieurs partis politiques, et l'ancien Front populaire (PT, PCdoB), et que nous la transposons sur le Conseil du BP en rapport avec les affiliations partisans, nous obtenons le graphique ci-dessous.

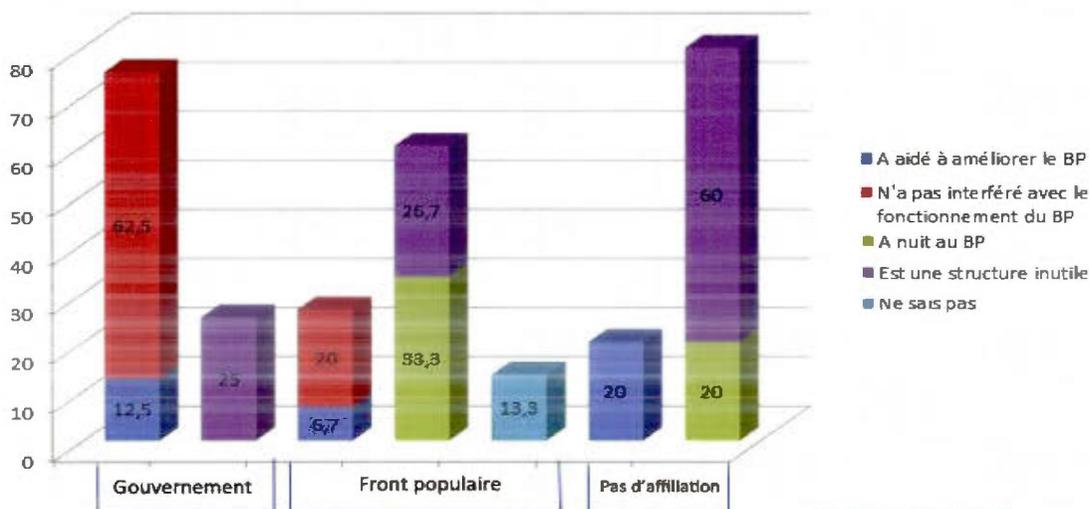
Tableau 4.33 Division partisane du Conseil du BP - 2008 (%)



Nombre de répondants : 33

De prime abord, nous pourrions penser que l’affiliation à un parti politique n’aurait pas nécessairement d’impact sur le BP. Or, une analyse de l’opinion des conseillers en lien avec leur affiliation partisane par rapport à certaines questions, permet de constater que la variable parti politique a un impact sur le BP. Par exemple, pour revenir au cas de la GSL, nous avons demandé aux conseillers leur opinion par rapport à l’affirmation suivante indiquée dans le graphique :

Conseillers du BP (%)
Selon vous, par rapport au BP, la GSL :

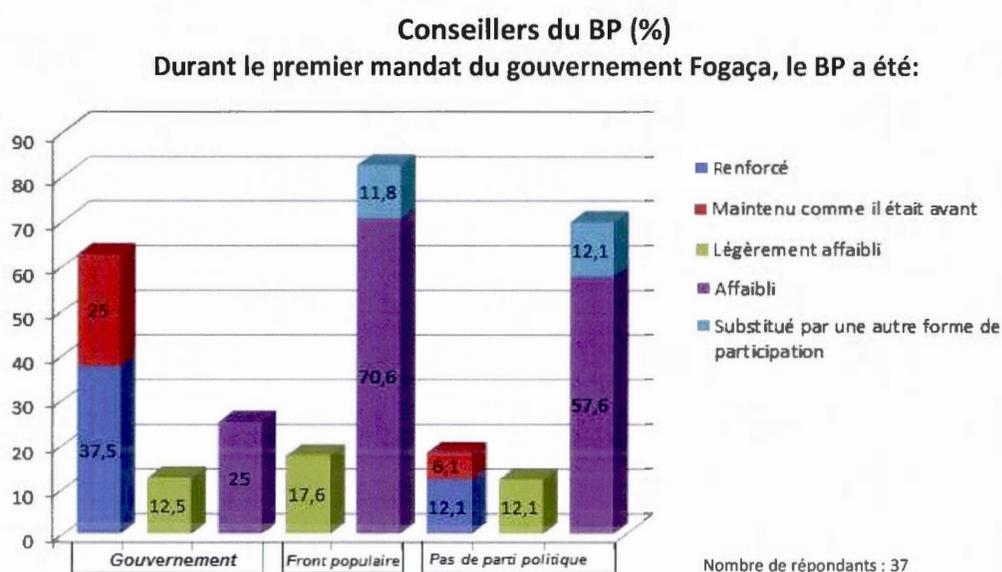


Nombre de répondants: 31

Or, en analysant les réponses, il ressort que les conseillers sympathisants des partis liés au gouvernement ont une opinion favorable (12,5%) ou neutre (62,5%) de l'impact de la GSL sur le BP, contrairement aux conseillers du Front populaire et ceux qui n'ont pas d'affiliation partisane, qui ont une opinion négative.

Cette dichotomie partisane se mesure par d'autres données recueillies au sein du conseil du BP. Les conseillers se sont notamment prononcés en exprimant leur évaluation de la gestion du gouvernement Fogaça. La proposition suivante leur a été soumise : « Durant le premier mandat du gouvernement Fogaça, le BP a été... ». Le graphique ci-dessous présente les réponses obtenues.

Tableau 4.35 Évaluation du BP sous le gouvernement Fogaça



Les résultats sont sans équivoque. Les conseillers sympathisants des partis de la coalition gouvernementale ont en majorité une opinion favorable (37,5%) ou neutre (25%) par rapport à la gestion du BP par le gouvernement Fogaça. Les sympathisants du Front populaire ont quant à eux une opinion aux antipodes de celle de la coalition gouvernementale. Aucun d'entre eux n'a une opinion positive de la gestion Fogaça du

BP. Ainsi, 17,6% considèrent que le BP a été légèrement affaibli. Mais surtout, 70,6% affirment qu'il a été carrément affaibli et 11,8% croient qu'il a été substitué par une autre forme de participation, que l'on peut supposer être la GSL. Les conseillers sans préférence partisane ont également une opinion assez tranchée négative comme le graphique le présente. Alors, comment expliquer cette dichotomie partisane aussi tranchée? À la lumière de ces données, pouvons-nous donc conclure que le conflit dans la région Leste présenté n'était que la pointe de l'iceberg d'une opposition partisane bien ancrée et nuisible au BP?

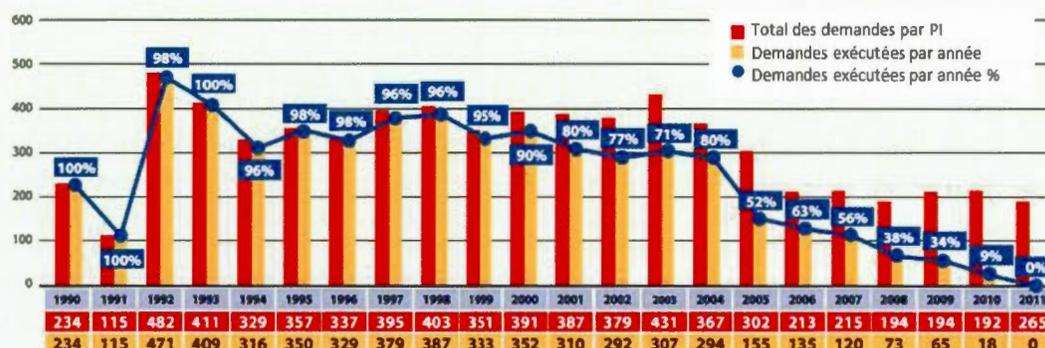
4.7.3 L'exécution des demandes et le clientélisme

L'une des principales caractéristiques du BP s'inscrit dans le pouvoir accordé à la population pour établir des priorités d'investissement pour l'ensemble de la ville de Porto Alegre. Nous avons vu que la participation des citoyens au BP avait grandement été encouragée par la capacité du gouvernement municipal à exécuter les priorités déterminées par la population.

Or, au cours des dernières années, l'exécution des demandes de la part du gouvernement a fortement fléchi. Cette tendance s'était amorcée dans une certaine mesure lors du dernier des quatre mandats de l'administration populaire au début des années 2000. Pour l'année 2003, 71% des demandes ont été exécutées et en 2004, dernière année du gouvernement Verle pétiste, 80% des demandes ont été exécutées. Ce taux est inférieur aux trois premiers mandats du Front populaire, qui oscillait généralement entre 90% et 100%. Cette situation s'explique en partie par des difficultés financières de la municipalité, notamment par la réduction des transferts fédéraux suite à la formation du premier gouvernement Lula à Brasilia. Si le bilan de cette fin de régime fut plus mitigé que les trois mandats précédents, ceux du gouvernement Fogaça et Fortunati sont préoccupants. Pour l'année 2005, première année de mandat du

gouvernement Fogaça, seulement 52% des demandes déterminées par la population ont été exécutées.

Tableau 4.36 Évolution de l'exécution des demandes des plans d'investissements du BP



Source : ONG Cidade

Et globalement, 57 % des demandes sous le mandat du gouvernement Fogaça (2005-2010), n'ont pas été exécutées, contre 9% pour les 16 années de l'administration populaire. Également, nous pouvons observer une baisse du nombre total des demandes des participants par année. Cet état de fait s'explique en partie par les restrictions budgétaires imposées par le gouvernement Fogaça. Normalement, la part du budget municipal allouée au BP était de 10%. Sous l'administration Fogaça elle a chuté. Par exemple, en 2008, elle promet d'investir 315 millions du budget municipal qui totalise 2,96 milliards de reais, correspondant à un peu plus de 10%. Cependant, à peine 121 millions ont pu réellement y être alloués, soit seulement 4,1% du budget municipal (*De Olho no orçamento*, ONG Cidade, Avril 2009). Cette proportion est en réalité encore plus basse si l'on considère que seulement 38% des demandes pour l'année 2008 ont été exécutées à ce jour. Par le fait même, les enveloppes budgétaires accordées au BP étaient inférieures et conséquemment le nombre de projets ne pouvait que s'en trouver également diminué. L'inadéquation entre les investissements prévus et ceux réellement intégrés au budget au cours des premières années du gouvernement Fogaça fut d'ailleurs critiquée (*Ibid*). Également, davantage de projets furent invalidés par l'administration pour des raisons techniques, ce que releva l'ONG Cidade. Mais globalement, le gouvernement Fogaça avait pris la décision politique de réduire les

investissements pour mettre un terme aux déficits cumulés et par volonté de rigueur budgétaire. Cette baisse d'investissements et d'exécution des demandes concorde avec une période où le gouvernement Fogaça dégagait des surplus budgétaires, dont 181 millions en 2008.

De plus, lors des assemblées plénières du BP, le maire Fogaça lui-même a, à de nombreuses reprises, souligné le retard cumulé dans l'exécution des demandes de l'administration populaire, un peu plus de 900, que son gouvernement soulignait vouloir mettre en œuvre avant d'en exécuter de nouvelles. Pourtant, depuis 2005, sept années se sont déjà écoulées et le taux d'exécution des demandes des premières années du premier mandat reste endémique, malgré les surplus budgétaires dégagés. Et l'exécution des demandes en habitation, qui historiquement sont celles les plus prioritaires par les participants au BP et qui demandent davantage de ressources financières, a cumulé un retard considérable. Seulement 15 % de la part des requêtes concernant l'habitat ont été réalisées depuis 2004. (*De Olho no orçamento*, ONG Cidade, Mai 2009). L'ONG Cidade dénonce ces retards dans l'exécution et estime que le BP est trop soumis à la volonté du gouvernement : « Il existe un fossé énorme entre la volonté populaire des assemblées et le pouvoir public. [...] Le BP se transforme en une sorte de chambre parlementaire de district. C'est le gouvernement qui décide quand le plan d'investissement sera exécuté dans les régions ou les thématiques » (*De Olho no orçamento*, ONG Cidade, Mai 2011)⁵⁰.

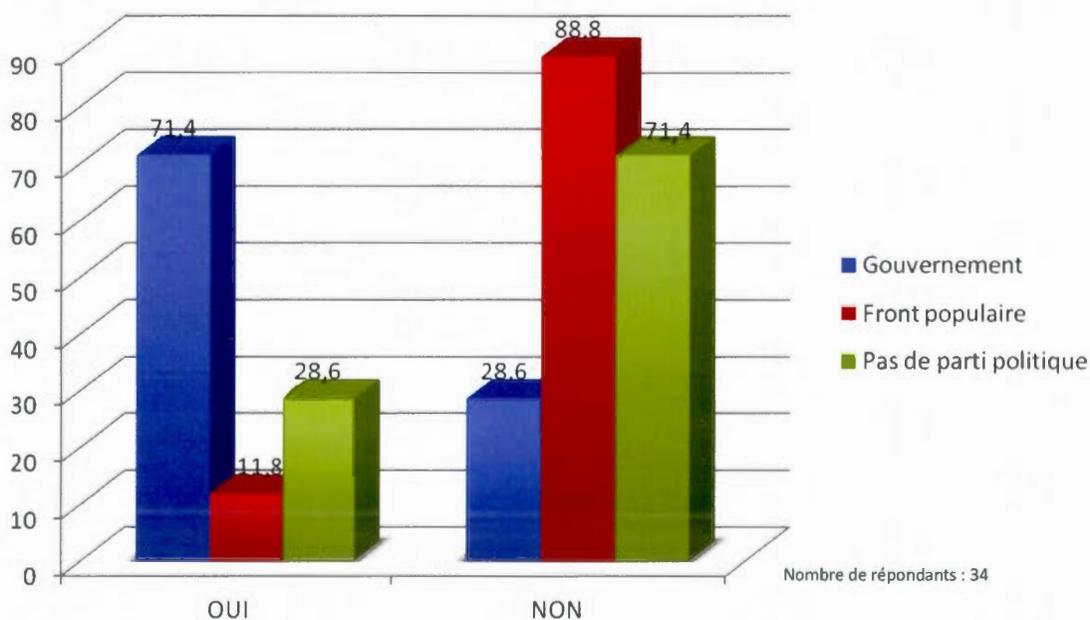
Or, malgré ces résultats plutôt décevants au niveau de l'exécution des demandes, les conseillers sympathisants de la coalition gouvernementale avaient conservé une opinion favorable de la gestion du BP par l'administration Fogaça, contrairement à ceux du Front populaire qui avaient une opinion négative, comme nous l'avons vu. Il est possible que la venue d'un nouveau gouvernement ait pu causer une certaine frustration de la part des militants du Front populaire puisqu'historiquement le BP était associé au PT.

⁵⁰ Traduction de Simon Langelier.

Toutefois, d'autres données viennent apporter une explication plus plausible sur la différence de satisfaction entre les conseillers de différentes affiliations politiques. En effet, nous leur avons demandé si depuis l'arrivée du gouvernement Fogaça, ils avaient pu obtenir une réponse positive à leurs principales demandes dans leurs communautés ou associations. Les réponses sont surprenantes, comme en fait foi le graphique ci-dessous.

Tableau 4.37 Conquêtes des demandes par les communautés et associations sous le gouvernement Fogaça

Conseillers du BP (%)
 Depuis l'arrivée du gouvernement Fogaça, ta communauté ou ton association a réussi à conquérir ses principales demandes?



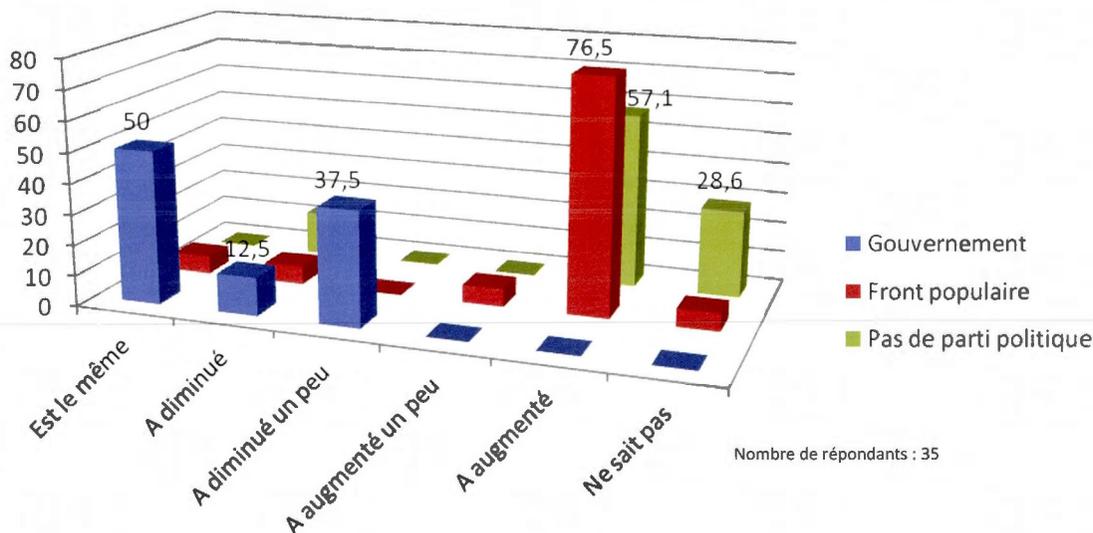
Les conseillers sympathisants de la coalition gouvernementale affirment avoir obtenu satisfaction à leurs principales demandes du BP pour leurs communautés ou associations dans une proportion de 71,4% depuis l'arrivée du gouvernement Fogaça. À l'opposé 88,8% des sympathisants du Front populaire affirment ne pas avoir obtenu satisfaction à leurs principales demandes et 71,4% des conseillers sans préférence partisane sont du même avis. Ce type de données porte à croire que se positionner

politiquement du côté gouvernemental favorise les investissements, rappelant les tactiques du clientélisme urbain d'avant la démocratisation du Brésil et de l'instauration du BP à Porto Alegre. D'ailleurs, les perceptions sur le clientélisme depuis l'arrivée du gouvernement Fogaça en comparaison avec les 16 années de pouvoir du Front populaire divergent énormément selon l'appartenance politique.

Tableau 4.38 Comparaison du clientélisme sous le gouvernement Fogaça par rapport à la période du Front populaire

Conseillers du BP (%)

Durant le mandat de l'actuel gouvernement Fogaça, en comparaison avec les 16 années de pouvoir du Front populaire, le clientélisme:



La moitié des conseillers proches du gouvernement ont une position neutre puisqu'ils considèrent que le clientélisme sous le gouvernement Fogaça est le même que celui qui prévalait sous les mandats du Front populaire et l'autre moitié considère qu'il a même diminué un peu ou diminué. À l'opposé 76,5% des conseillers du Front populaire estiment que le clientélisme a carrément augmenté sous la gestion Fogaça de même que 57,1% des conseillers sans préférence partisane. En entrevue, la perception de l'ampleur du clientélisme varie également selon l'appartenance politique. Un conseiller reconnu pour être proche du gouvernement, puisqu'il faisait partie d'un groupe de

conseillers qui accompagnaient le maire dans toutes les assemblées plénières, considère que le clientélisme était plus important sous les mandats du Front populaire :

Je pense que dans les gestions pétistes précédentes, il y avait beaucoup plus de clientélisme. Au début du mandat d'Olívio Dutra, c'était gigantesque. Le PT a pris de l'ampleur utilisant cela. Au début la Ville investissait, asphaltait, aménageait des égouts et les gens en furent ravis. Alors des relations de clientélisme commencèrent à s'établir (No.16, conseiller).

Une conseillère affiliée au PPS affirme de son côté, qu'à l'époque où le Front populaire était au pouvoir, il était difficile de faire approuver les demandes de sa communauté sans être affilié au PT ou PCdoB :

À l'époque, quand je suis arrivé au conseil du BP, normalement aucune personne n'y entrait s'il n'était pas associé au PT. Nous n'avons jamais réussi à élire un conseiller qui ne fut pas affilié au PT ou au PCdoB. Nos demandes furent transférées à la Vila Pinto. La rue par laquelle vous êtes arrivée fut une demande d'asphaltage que nous n'avons jamais réussi à approuver au sein du BP. Seulement trois jours avant l'élection, la mairie est venue mettre une couche d'asphalte, mais pas une réelle réfection de la rue (No.14, conseillère).

Des conseillers affiliés au PT avaient cependant une toute autre vision des choses : « À l'arrivée de Fogaça, ce fut vraiment mauvais pour le BP, car il y avait peu de dialogue avec la population, seulement un caractère très partisan. Le gouvernement n'a pas de vision liée à la participation populaire. Il fait des travaux sporadiques seulement là où il pourra obtenir plus de votes » (No.10, déléguée). Un autre conseiller pétiste allait dans la même veine associant le clientélisme à la question partisane. De plus, son analyse de la situation correspond aux données précédemment recueillies sur le lien entre les investissements et l'appartenance politique : « Le clientélisme a tant augmenté avec Fogaça que tu peux constater que la plupart des demandes exécutées sont celles de personnes affiliées au gouvernement » (No.7, conseillé). Une déléguée et ancienne conseillère au BP tient quant à elle des propos inquiétants. Elle affirme que le gouvernement Fogaça intervient directement au sein du BP afin de garantir l'élection de conseillers qui lui seraient favorables, laissant entendre du même coup l'introduction de pratiques de cooptation qui minent la partialité et la quête de la citoyenneté :

La construction de la citoyenneté aujourd'hui est beaucoup plus complexe. Pour moi le BP, c'est beaucoup plus que les demandes d'investissements. Et ce « beaucoup plus », qu'est la citoyenneté, est compromise par le clientélisme, par le troc de faveurs. Le gouvernement Fogaça profite des demandes non-exécutées par l'administration antérieure comme monnaie d'échange. Ils utilisent beaucoup la demande comme monnaie d'échange et nous savions que cela allait se produire. Nous savions que si le Front populaire perdait l'élection que les plans d'investissements du BP en retard deviendraient une monnaie d'échange pour le nouveau gouvernement. Des conseillers ont pris le contrôle de la machine du BP avec l'appui de toute la force du gouvernement. Ils ont réussi à interférer dans le processus électoral, ils y ont introduit beaucoup de conseillers de leur camp. Peut-être vous pouvez croire qu'avant ça fonctionnait de la même manière quand les conseillers pétistes détenaient la majorité. Mais je ne le vois pas de cette manière. À l'époque la Coordination des relations avec la communauté (CRC) n'interférait pas avec le processus électoral pour favoriser leur groupe. La CRC s'impliquait dans le processus, mais pour organiser les assemblées et non pour mobiliser les gens de son groupe. Nous ne voyions pas le gouvernement mobiliser et utiliser la structure de la Ville pour aider ses alliés pour garantir la majorité au sein du Conseil du BP. Le gouvernement actuel et ses conseillers, n'ont jamais reconnu le BP comme un instrument de démocratie participative, au contraire, ils considèrent le BP comme un instrument du PT. Alors pour interférer dans le processus, ils s'assurèrent de placer des conseillers de leur bord qui avaient déjà tendance à s'accoutumer du clientélisme (No.17, déléguée).

Des pratiques favorisant l'élection de candidats aux postes de conseillers favorables au gouvernement ont effectivement été observées. La mairie mobilisait des autobus à ses frais afin d'amener suffisamment de gens qui pourraient voter en faveur de ses conseillers. Cette pratique fut d'ailleurs confirmée et dénoncée par l'ONG Cidade. Cela n'est pas sans rappeler les méthodes employées par les coroneis dans les régions rurales brésiliennes jusqu'à il n'y a pas si longtemps encore. Rappelons ce passage de Rouquié : « Les notables locaux assureraient l'ordre public et fourniraient au gouvernement les suffrages dont il a besoin – et des parlementaires dociles » (Rouquié, 2006, p.84).

Parlementaires dociles en effet, à quasi chaque assemblée plénière régionale et thématique de l'année 2008, le maire et son équipe étaient accompagnés d'environ quatre ou cinq conseillers du BP, reconnus comme des proches du gouvernement. Ils se tenaient constamment à proximité du maire et parfois étaient même assis à la même table à l'avant. Et à chaque assemblée plénière, même s'ils ne résidaient pas dans la

région où elle se déroulait, ils prenaient la parole chacun à leur tour pour parler des bons coups du gouvernement, soutirant par le fait même la chance aux citoyens de la région de s'exprimer, puisque la période de questions était limitée à quelques participants. Conséquemment, cette méthode empêchait ainsi les citoyens de la localité ayant des points de vue différents de s'exprimer et entravait le processus de reddition de compte. Selon l'ONG Cidade, ce type de stratégie n'a jamais été observé lors des années précédentes. Cette proximité entre des conseillers et les élus municipaux ne peut que laisser une impression de cooptation.

D'autres mesures s'apparentant à de vieilles méthodes clientélistes étaient employées par la mairie. En effet, de petits travaux étaient effectués la veille des assemblées plénières afin d'amadouer la faveur populaire. Ce fut notamment le cas de la région Eixo Baltazar en 2008, l'une des régions périphériques de la ville. Le bras droit du maire Clênia Maranhão, coordonnatrice de la gouvernance, qui succéda à Cezar Busatto, fit d'ailleurs l'éloge de ces petits travaux effectués. Un citoyen est même venu remercier le maire pour ces aménagements. Aussi, des paniers avec des denrées alimentaires étaient distribués aux habitants, également juste avant la tenue des assemblées. Bref, ces pratiques avaient cours sans que personne ne s'en indigne.

Mentionnons également que le gouvernement a adopté des stratégies pour éviter que les assemblées plénières du BP ne se vident. Car de nombreux militants des premières années ont commencé à abandonner le processus étant conscients de la manipulation politique qui entravait le BP et le piètre résultat dans l'exécution des demandes : « La participation a diminué. Car, pour maintenir une citoyenneté active, il doit y avoir l'exécution des investissements. Sinon, elle ne se consolide pas. Tu fais une réunion de citoyens, il délibère sur les investissements. Mais comme la mise en œuvre est défailante, tu te désistes » (No.3, conseiller).

Mais le BP de Porto Alegre projette toujours une excellente image à l'étranger. Porto Alegre est perçue comme la ville phare de la démocratie. De nombreux chercheurs en ont fait l'éloge, mais aussi des organismes prestigieux comme la Banque mondiale qui a qualifié le BP comme processus exemplaire favorisant la bonne gouvernance et la transparence. Porto Alegre profite de cette notoriété pour tenir de nombreux sommets internationaux sur la démocratie, le développement des villes, le forum social mondial, etc. Et les principaux membres du gouvernement sillonnent la planète et s'enorgueillissent d'être la ville démocratique exemplaire. Dès lors, le BP ne peut périr, même si une part de la population l'a déserté. C'est pourquoi en 2011, le gouvernement municipal a exigé des citoyens qui voulaient profiter du programme fédéral Minha casa, minha vida (MCMV), un vaste programme visant la construction de logements dans le cadre de la Coupe du monde et des Olympiques, de participer aux assemblées plénières du BP pour s'y inscrire et y être éligibles. Ainsi, la participation a pu être artificiellement maintenue.

Mais pour revenir plus spécifiquement à la cooptation, le conflit dans la région Leste évoqué plus tôt semblait être un exemple typique de ce phénomène. Les causes de cette confrontation allaient au-delà de l'immédiate rivalité partisane ou d'une conception plus individualiste ou plus collectiviste de la participation au BP. Dans une entrevue récente en 2012, le conseiller pédiste, qui s'est depuis retiré du BP, qui avait accusé la conseillère du PPS d'avoir voté contre la région, affirme qu'elle aurait obtenu des faveurs de la part du gouvernement. En effet, tel qu'expliqué, des conseillers désiraient obtenir plus de temps avant d'approuver la loi directrice budgétaire qui devait être soumise au vote au Conseil du BP. Le report de ce vote devait être approuvé, mais fut rejeté, notamment par cette conseillère de la région Leste.

Le conseiller pédiste soutient que cette opposition au vote fut récompensée par le gouvernement. Elle aurait bénéficié d'un poste à la coordination du Conseil du BP pour la récompenser de sa fidélité :

Ce fut l'une des manœuvres du gouvernement les plus honteuses auxquelles j'ai été témoin. Par commande du gouvernement, elle a voté contre la proposition et elle a obtenu une position comme coordonnatrice du BP. Sans rien savoir de la coordination du BP elle y fut élue par les conseillers du gouvernement (No.7, conseiller).

Ce type de récompense politique est en effet observé, notamment par Daniela Tolfo, sociologue et éducatrice sociale pour l'ONG CAMP et spécialiste du BP. Les conseillers sympathisants du gouvernement bénéficient de certains privilèges, s'apparentant à de la cooptation, pour approuver les grands projets du gouvernement, comme des contrats en assistance sociale et en éducation. Mais il faut souligner également que Sérgio Baierle, directeur de l'ONG Cidade, estime de son côté que les conseillers au BP sont devenus dépendants des contrats, qui sont approuvés via le BP, qu'accorde le gouvernement aux associations de la société civile, comme les contrats pour la gestion de crèches par exemple :

Aujourd'hui les organisations de quartier focalisent sur la recherche de contrat avec le gouvernement et des fondations privées [...] Il est préoccupant que les espaces qui devraient servir à la politisation de la relation entre la société et l'État comme le Forum des associations, les conseils sectoriaux, le Conseil du BP et la quasi oubliée UAMPA, ne réussissent presque pas de se dégager de ce rôle lié à des intérêts de lobbyisme (Baierle, 2009, p.34)

Alors que l'une des qualités du BP était de favoriser le développement de la conscience citoyenne, la construction du bien commun et une plus grande transparence dans la gestion des fonds publics, il semble au contraire, à la lumière de nos dernières analyses, que le BP sombre dans le clientélisme, la cooptation, la manipulation et l'intérêt particulariste. En ce sens les théories d'Avritzer et particulièrement de Wampler se vérifient, lorsqu'elles expliquaient l'échec de l'expérience du BP de Blumenau : « It is the combination of these two factors – low mayoral support and lack of contentious politics – that most significantly affected PB's weak outcomes » (Ibid. p.172). Si la force mobilisatrice et contestataire était encore observable dans les forums régionaux comme celui de Centro, l'organe principal du BP a été directement miné par les méthodes clientélistes du gouvernement affaiblissant par le fait même le pouvoir contestataire du BP.

Un phénomène similaire à celui de São Paulo, décrit par Avritzer, semble se produire, mais avec une intention beaucoup plus marquée du gouvernement de Porto Alegre pour contrôler directement les conseillers par la cooptation. Il devient ainsi plus facile pour le gouvernement d'établir son propre agenda, comme nous le verrons dans les réformes adoptées dans la réglementation du BP et par les projets adoptés dans le cadre de la Coupe du monde.

De plus, avec des budgets d'investissements qui ne cessent de décroître, il devient difficile d'envisager la construction du bien commun par la délibération. Car la gestion du budget municipal et sa répartition entre les différents quartiers par la participation des associations sont le centre des discussions. Comme nous l'avons vu, par la délibération des associations ont pu adopter des positions solidaires envers d'autres communautés plus défavorisées. Or, si le budget municipal alloué au BP n'est plus exécuté, la qualité délibérative sera inévitablement affectée.

Ce désir de contrôle des partis politiques face à la société civile s'apparente à une tentative de la démocratie libérale d'imposer son mode de fonctionnement. Rappelons les analyses de Macpherson :

Il ne semble pas exagéré de dire que la principale fonction qu'ait remplie le système des partis dans les démocraties occidentales depuis l'adoption du suffrage démocratique a été d'émousser les conflits de classes probables ou possibles, en d'autres termes d'adoucir l'opposition entre des intérêts de classes de façon à protéger le régime de propriété ainsi que le système de toute attaque vraiment dangereuse (Macpherson, 1985, p.84).

Dans son mode de fonctionnement, le parti politique aux orientations libérales viserait une prise de contrôle des institutions du BP afin de garantir la protection de la propriété privée. Cette hypothèse est plausible, si l'on se fie à Macpherson, car les participants au BP provenaient d'un mouvement populaire désireux de transformer la société par l'introduction de nouveaux espaces publics participatifs. Ceux-ci devaient, comme nous l'avons présenté, conduire à un contrôle populaire des budgets publics. Or, les

mouvements ouvriers du XIX^e et XX^e siècles visaient aussi une prise de contrôle de l'État par l'instauration du communisme. Dès lors, il est probable que la démocratie représentative tente de contrôler le BP afin de perpétuer le régime libéral fondé sur la protection de la propriété privée. En quelque sorte il s'agirait d'un conflit entre deux modèles de communauté politique, l'un libéral et individualiste et l'autre participatif et davantage populaire.

Par ailleurs, nous verrons que la manipulation du BP répond à une conception de la ville néolibérale. En outre, plusieurs aspects du déroulement du processus, comme la collaboration de la Ville au BP et la participation des délégués furent remis en cause.

4.7.4 La collaboration du gouvernement et les transformations à la réglementation interne

Comme mentionné à plusieurs reprises, le BP fonctionne sur le principe de la cogestion, c'est-à-dire la gestion conjointe des affaires municipales entre la société civile et le gouvernement. Ce modèle devait permettre de favoriser une plus grande imputabilité envers la population et grâce à un contrôle populaire accru sur la gestion des ressources publiques, alors qu'historiquement les classes défavorisées en étaient exclues. Cette façon de faire exige donc une étroite collaboration entre les citoyens et les représentants municipaux.

Nous avons vu que sur plusieurs aspects, la rivalité partisane influençait les perceptions et l'appréciation du BP chez les participants. Soulignons toutefois que les conseillers de toutes appartenances confondues, sont inquiets du manque de participation des représentants du gouvernement et de l'administration aux réunions, qui minent l'équilibre de la cogestion. Innombrables furent les réunions où les secrétaires ou administrateurs convoqués ne se présentèrent pas. Au mieux, on envoyait un représentant qui était incapable de répondre aux questions. Même le maire fut informé

de la situation, qu'il dénonça vigoureusement, mais rien ne changea. Une conseillère affiliée au PPS, ancien parti du maire avant qu'il ne change pour le PMDB, dénonçait elle-même ce problème :

Ce n'est pas parce qu'il a quitté le PPS, parti auquel je suis affilié, que je vais te dire qu'il ne rend pas les comptes au BP. Personnellement, je l'apprécie beaucoup, indépendamment du parti. Mais je crois qu'il doit réfléchir sur l'attitude de certains de ses secrétaires qui ne comparaissent pas lorsqu'on les convoque. Et les rares fois qu'ils comparaissent, ils ne donnent pas de réponses satisfaisantes, ne rendent pas des comptes (No.14, conseillère).

C'est difficile, car les représentants de la Ville ne viennent pas. Parfois ils nous font attendre pendant la réunion et à la dernière minute ils se désistent. Peu de secrétaires viennent aux forums et au Conseil du BP. Il y en a quelques-uns qui collaborent. Mais globalement, malgré ce que le maire a dit, la majorité d'entre eux ne viennent pas. Souvent ils envoient quelqu'un qui ne sait répondre à aucune des questions. À la place de cela, il ne devrait envoyer personne (No.5, conseillère).

D'autres conseillers dénoncent le manque de clarté dans l'information fournie :

Oui, les informations sont éparpillées et elles ne sont pas très claires. Les chiffres ne sont pas toujours divulgués par le gouvernement. Je peux te donner de nombreux exemples. Notamment, la construction de logements. Le gouvernement avait annoncé 3 200 logements. Mais officiellement seulement 700 furent construits dans les deux premières années du mandat (No.11, délégué).

Il faut toujours lutter pour avoir accès à l'information. Tu demandes une chose et ça te parvient de manière bordélique et bourrée d'erreurs et ça c'est lorsqu'ils te donnent l'information (No.8, conseiller).

Ce manque de clarté était effectivement patent dans plusieurs des informations fournies par l'administration municipale. En plus du manque de collaboration décrit par les conseillers, nous avons mentionné l'inadéquation entre les investissements prévus et ceux réellement intégrés au budget. Par exemple, comme mentionné en 2008, le gouvernement promit d'investir 315 millions du budget municipal qui totalise 2,96 milliards, correspondant à un peu plus de 10%. Cependant, à peine 121 millions ont pu réellement y être alloués, soit seulement 4,1% du budget municipal. Chaque année depuis 2005 il y eut un décalage significatif entre les prévisions et les dépenses réellement inscrites au budget.

D'autres problèmes similaires ont été détectés, notamment, dans les plans d'investissements relatant les projets proposés par les communautés au sein du BP. En effet, certains d'entre eux n'incluaient pas les coûts de la mise en œuvre, alors que normalement ils devaient apparaître pour garantir la transparence et un suivi adéquat. Aussi, à l'arrivée du gouvernement Fogaça, des transformations ont été apportées dans la gestion des enveloppes budgétaires. Alors que traditionnellement chaque département ou secrétariat possédait une enveloppe budgétaire déterminée, le gouvernement Fogaça divisa ces montants par programmes. En d'autres termes, des nouveaux programmes comme « Porto da Inclusão » pouvaient autant comprendre des projets de construction de logements, que des cours de formation professionnelle. Une dizaine de programmes furent ainsi créés. Cela ne facilita pas le travail des participants au BP qui devaient retrouver dans quel programme leur demande devait s'inscrire et qui pouvait toucher plus d'un département ou secrétariat municipal, créant par le fait même un obstacle à la reddition de compte.

Le BP avait la caractéristique particulière de vulgariser l'information. Ainsi, la création des Centres administratifs régionaux (CAR) devait faciliter la transmission de l'information à des participants qui n'étaient pas tous familiers avec le langage technocratique. Or, la création de nouveaux programmes et la séparation des enveloppes budgétaires ne facilitent en rien la diffusion de l'information. D'ailleurs, un autre conseiller impute au gouvernement l'intention de vouloir rendre l'accès à l'information difficile et appuyer le BP de manière éparse afin d'affaiblir le BP et de confondre la population :

L'accès à l'information s'est empiré. L'appui dysfonctionnel au BP est une politique de ce gouvernement. Il maintient le BP au minimum. Il ne le laisse pas prendre de l'ampleur. Ils disent qu'ils voulaient inclure le BP dans la gouvernance solidaire, mais cela ne s'est pas concrétisé. Il ne peut pas y avoir de processus parallèle sinon ça confond la population. Le processus du BP n'est pas immédiat, il faut être patient, négocier. J'avais une demande pour un poste de santé pour personnes âgées dans la région Centro, mais je l'ai cédé pour le secteur du jardin botanique, car cette communauté avait déjà un terrain. L'habilité de faire des propositions dépend de nous, pas des partis politiques. Il y a des conseillers qui ne savent pas être conseillers (No.4, conseiller).

Cet affaiblissement du BP, tout en maintenant une apparence de fonctionnement pour l'image internationale, semble être bien réel. Certaines mesures adoptées au Conseil du BP le laissent croire, notamment au niveau de la réglementation interne où des modifications importantes ont été adoptées au début de janvier 2008. Comme l'a relevé l'ONG Cidade, alors que le processus était au ralenti à cette période de l'année et que certains conseillers étaient toujours en vacances, des modifications surprenantes ont été adoptées. Par celles-ci, le pouvoir des forums des délégués fut nettement affaibli au profit du Conseil du BP.

En effet, l'article 38h qui permettait aux délégués de discuter et de faire des propositions sur la Loi directrice budgétaire, document officialisant sur le plan législatif les demandes des communautés, fut supprimé. L'article 38f fut également éliminé. Il donnait le pouvoir de : « Délibérer, conjointement avec les conseillers, sur quelconques impasses ou incertitudes qui surgiraient éventuellement dans le processus de l'élaboration du budget ». L'article 38i qui accordait le pouvoir aux délégués de discuter conjointement avec les conseillers des altérations à la réglementation interne et des modifications au processus du BP fut aussi supprimé. Puis, l'article 38k qui accordait le pouvoir aux délégués d'organiser des séminaires de formation aux délégués sur les budgets publics, la réglementation interne, les critères généraux techniques et la production du matériel éducatif nécessaire à cet objectif fut aussi éliminé.

Éliminer le pouvoir des délégués de discuter avec les conseillers de la Loi directrice budgétaire va totalement à l'encontre du BP, dont le principe fondateur est de garantir le contrôle populaire sur le budget municipal, tout comme l'éradication du pouvoir de délibération sur des questionnements par rapport à l'élaboration du budget. Si seul le Conseil du BP a un droit de regard sur le budget municipal, il devient en quelque sorte qu'une seconde chambre des représentants ou un sénat qui n'a rien de différent avec la démocratie représentative. Il soutire donc ce caractère plébéien du BP.

Aussi, s'il n'est plus possible pour les délégués de délibérer sur le budget avec les conseillers, comment peut-on toujours parler de démocratie participative? Comment le bien commun peut-il se construire en interdisant la délibération, qui normalement devait permettre le débat et la confrontation de différents points de vue? Ce sont des changements qui torpillent le pouvoir populaire qui était représenté par les délégués au sein de 23 forums dans la ville. Ils viennent ainsi miner directement le processus de cogestion au profit de la démocratie représentative qui accroît son pouvoir. Ce type de déséquilibre s'apparente ainsi aux expériences de budgets participatifs qui se sont soldées par des échecs tel que décrits par Avritzer et Wampler.

Empêcher les délégués de discuter des modifications à la réglementation interne est un affront au principe de l'autogestion. La force du BP consistait à l'établissement de règles de fonctionnement établies par la participation large citoyenne, alors qu'historiquement au Brésil les règles de fonctionnement étaient prises par des administrations de l'élite. Restreindre ce pouvoir aux conseillers, dont plusieurs sont visiblement cooptés par le gouvernement, ramène la démocratie brésilienne vingt-cinq ans en arrière. Si les délégués avaient pu se prononcer sur ces altérations, avant que ce pouvoir ne leur soit retiré, il n'est pas hasardeux de penser qu'ils s'y seraient opposés. Dorénavant, la critique est donc restreinte et le pouvoir concentré dans les mains de quelques-uns.

Et éliminer le pouvoir de mettre en place des séminaires de formation citoyenne pour les délégués saborde également un des principes fondateurs du BP, soit l'éducation à la citoyenneté à travers la participation. Ces séminaires servaient à former de meilleurs délégués, avec une formation technique accrue leur permettant de comprendre des enjeux techniques complexes, de demander des comptes au gouvernement de manière plus pointue. Comment expliquer l'élimination de ce type de mesure si ce n'est pas pour restreindre le contrôle populaire sur la conduite des affaires publiques?

Une autre modification douteuse fut apportée à la formation des *chapas*, ces groupes de quatre conseillers qui se présentent à l'élection lors des assemblées plénières. Normalement, ces *chapas* pouvaient se former soit quelques jours avant la tenue des assemblées, soit même de la journée des assemblées. Car les assemblées plénières sont aussi un moment de rencontre, de discussion et des alliances peuvent s'y former de manière spontanée. Toutefois, lors de cette même réunion en janvier 2008, il fut ajouté à la réglementation interne que les conseillers qui désirent former des *chapas* devront s'inscrire dorénavant 48 heures à l'avance au Centre administratif régional (CAR), organe qui sert d'interface entre les citoyens des 17 régions et l'administration municipale. Pourquoi éliminer ce caractère spontané? Pourquoi est-il important de savoir en avance qui va se présenter? Comme nous l'avons vu, le gouvernement n'a pas hésité à payer des autobus pour amener des citoyens qui leur étaient favorables. Est-ce que cet amendement réglementaire sert au gouvernement à planifier plus facilement la mobilisation de citoyens pour s'opposer à des conseillers qui pourraient avoir des positions différentes des leurs?

Bref, nous venons de voir que la réintroduction de pratiques clientélistes, la cooptation et la partisanerie politique minent le développement de la communauté politique participative via le budget participatif et déséquilibre le principe de la cogestion et par le fait même les capacités de redistribution des richesses. Voyons maintenant comment s'articule la relation entre le BP et le développement urbain dans le cadre de la venue d'un mégaévénement sportif, la Coupe du monde de foot. Avec l'avènement de ce type d'événement qui génère des investissements et des transformations urbaines considérables, nous pourrions valider de cette manière si le BP permet toujours d'amoindrir les effets pervers de l'économie de marché et ainsi vérifier si l'équilibre entre l'État, la société civile et le marché se maintient pour préserver la communauté politique participative.

4.7.5 La Coupe du monde de 2014

Porto Alegre fait partie du réseau de villes hôtes du Brésil qui accueilleront des matchs de la Coupe du monde de foot prévue en 2014. Au total, 12 villes brésiliennes présenteront des parties entre les délégations nationales. Deux équipes professionnelles de premier plan sont établies dans la capitale gaúcha depuis plusieurs décennies, soit le *Grêmio* et l'*Internacional*. Il était donc naturel que Porto Alegre accueille une part des matchs de la Coupe du monde. Au total, cinq parties s'y dérouleront.



Illustration 4.2. Réseau des 12 villes brésiliennes de la Coupe du monde 2014.
Source : Portal 2014

4.7.5.1 Les investissements en infrastructures

Pour accueillir ce type de mégaévénement sportif, la FIFA exige des pays et villes hôtes qu'ils répondent à certains critères, notamment en terme d'infrastructures sportives (stades, centres d'entraînement, cliniques de médecine sportive, etc.), de transport (routes, aéroports, transport collectif, etc.) et d'équipements touristiques (hôtels, lieux de divertissements, etc.)

Les trois paliers de gouvernement consacrent donc des investissements spéciaux colossaux dans le but d'améliorer les infrastructures. Déjà à partir de 2007, le gouvernement Lula créa le programme *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*⁵¹ avec un budget faramineux de 503,9G R\$ (Maricato, 2011). Cette somme comprend des investissements au niveau des grandes infrastructures, soit 58,3G R\$ (routes, chemins de fer, ports, aéroports, etc.); du secteur de l'énergie avec un budget de 274,8G R\$ (barrages hydroélectriques, pétrole, gaz naturel, etc.); des infrastructures sociales -

⁵¹ Programme d'accélération de la croissance.

170,3G R\$ (habitation, égouts, aqueducs, etc.). La part la plus importante du budget en infrastructures sociales est consacrée à l'habitation, soit 106G R\$ qui vise notamment à réurbaniser des favelas *in situ* et à construire de nouveaux logements également. Cette première phase du PAC s'étant terminée en 2010, le gouvernement Lula annonça son extension avec le lancement du PAC2 en mars 2010 avec un budget quasiment deux fois plus important que le PAC1, soit 955G R\$ (Folha de São Paulo, 7 mars 2012). Poursuivant les investissements en infrastructures, cette deuxième portion du programme recoupe toutefois des sommes dédiés à un autre programme important du gouvernement, *Minha Casa Minha Vida* (MCMV)⁵².

MCMV vise la construction de logements populaires, des maisons et des appartements pour les classes sociales défavorisées et la classe moyenne, soit pour les personnes ayant un revenu entre 0 et 10 salaires minimums mensuellement. Les bénéficiaires de ce programme devront minimalement contribuer 50R\$ par mois pour le financement de l'hypothèque. Initialement le projet visait la construction d'un million de logements avec un budget alloué de 71G R\$. Le programme MCMV fut par la suite étendu et prévoit la construction de 2 millions de logements supplémentaires.

Aussi, dans le cadre de la Coupe du monde, plusieurs des stades bénéficieront donc de ces fonds publics à des fins de rénovation et d'adaptation aux standards de la FIFA tandis que d'autres seront simplement construits comme à Manaus. À Porto Alegre, c'est le stade Beira-Rio de l'*Internacional* qui accueillera les cinq parties de foot prévues dans la capitale.



Photo 4.52 Stade Beira-Rio en bordure du lac Guaíba
Photo : Bernardes

⁵² Programme ma maison, ma vie.

Le projet *Gigante para sempre*⁵³ rassemble les différentes interventions qui visent à réaménager le stade et ses alentours. La capacité d'accueil du stade sera augmentée à 62 000 sièges, un toit sera construit au-dessus des estrades, des loges supplémentaires seront aménagées de même qu'un stationnement. Rattachés au



Illustration 4.3. Projet Gigante para sempre.

Source : Internacional

projet, un centre des conventions, un hôtel, des commerces, une marina et un centre de médecine sportive seront construits. Au total, le projet *Gigante para sempre* entraînera des investissements de 150M R\$. À ce projet, pourrait s'ajouter un monorail qui relierait le stade au centre-ville, dont une portion fut construite il y a plusieurs années, mais qui ne fut jamais complétée et qui est jusqu'à ce jour non-opérationnel pour les citoyens.



Illustration 4.4 Vue aérienne du projet Gigante para sempre; aménagement autoroutier et monorail
Source : Internacional



⁵³ Géant pour toujours.

Mentionnons que même si l'autre équipe professionnelle de foot de Porto Alegre, le *Grêmio*, n'accueillera pas de parties de la Coupe du monde, un nouveau stade d'une capacité de 52 000 places est à l'heure actuelle en construction. Ce projet prévoit l'aménagement de 150 loges, d'un centre de convention, d'un centre commercial, d'édifices résidentiels, d'un hôtel, de 6000 places de stationnement et d'un centre communautaire. Des modifications à la voirie seront aussi nécessaires. Le coût de ce projet est de 500M R\$.



Illustration 4.5 Projet du nouveau stade du Grêmio.
Source : Grêmio

Au niveau du transport et de la circulation, plusieurs projets sont prévus, notamment l'élargissement et le prolongement de grandes avenues. Particulièrement, pour relier les quartiers centraux au stade Beira-Rio, l'avenue Edvaldo Pereira Paiva, communément appelé l'av. Beira-Rio, sera élargie à trois voies de chaque côté, un pont et des viaducs seront construits, de même qu'une piste cyclable pour un coût total de 126M R\$.



Illustrations 4.6 Élargissement de l'Avenue Beira-Rio reliant le centre-ville au stade de la Coupe du monde.
Source : Transparencia na Copa

Plusieurs autres projets d'élargissement et de prolongement de ce type seront exécutés comme celui de l'avenue Tronco qui vise à donner un accès plus direct à la zone sud de la ville et au stade Beira-Rio.

Au niveau du transport collectif et actif, trois lignes de système rapibus (SRB ou BRT) doivent être aménagées, s'inspirant du modèle implanté dans la ville de Curitiba, un métro et un réaménagement complet du système de transit des autobus. À l'heure actuelle, les autobus convergent tous vers le centre-ville, à proximité du marché public. Déjà depuis 2005, l'administration Fogaça a proposé le projet *Portais da Cidade* qui prévoit la construction de terminaux dans différents secteurs de la ville qui seront par la suite liés à d'autres lignes prioritaires comme les BRT qui convergeront vers le centre-ville. Des centres commerciaux se grefferont à ces terminaux d'autobus.



Illustration 4.7 Élargissement de l'Avenue Tronco

Source : Transparencia na Copa



Illustration 4.8 Projet Portais da Cidade

Source : PPP Porto Alegre

Si nous compilons l'ensemble des principaux projets, ils exigeront à eux seuls un total d'investissements de 866M R\$, comme en fait foi le tableau ci-dessous :

Tableau 4.39 Coûts des projets - Coupe du monde 2014

Travaux de la Coupe 2014	Financement – en millions R\$	Contrepartie municipale – en millions R\$	Investissements totaux – en millions \$R
Avenue Tronco	129,3	4,3	133,6
Av. Terceira Perimetral	94,6	99,5	194,1
Av. Beira-Rio	78,2	40,9	119,1
Surveillance des trois avenues	13,7	0	13,7
BRT Protasio Alves	53	24,9	77,9
BRT Jao Pessoa	28	36,5	64,5
Rue Voluntarios da Patria	24	71,3	95,3
Prolongement de la rue Severo Dullius	21,6	61,4	83
Terminus de bus	19	12,5	31,5

BRT Av. Bento Gonçalves	23	29,6	52,6
TOTAUX	484,4	381,1	865,5

Source: Portal Copa 2014

À cela il faut ajouter des réaménagements importants de l'aéroport Salgado Filho de Porto Alegre, dont l'agrandissement des pistes d'atterrissage, des terminaux des passagers, des garages et du système de sécurité aux coûts totaux de 1G R\$. À ces aménagements pourrait s'ajouter un train aéroportuaire qui mènerait directement au train de banlieue localisé à proximité.



Illustrations 4.9 Aéroport Salgado Filho et projet de la navette aéroportuaire.

Source : Secopapoa

Ainsi, la ville de Porto Alegre compte profiter de la Coupe du monde et des investissements massifs qui y sont prévus pour favoriser le tourisme et le développement du milieu des affaires. Répondant à cet objectif, l'administration prévoit revitaliser les berges du lac Guaíba. Notamment, des anciens hangars désaffectés du port de la capitale seront transformés – le projet *Cais da Mauá* – et serviront de lieux touristiques, de divertissement, de commerce et d'affaires. À cela s'ajoutera une marina adjacente au centre culturel du Gasômetro et une piste cyclable qui longera les berges.



Photo 4.53 Hangars portuaires en jaune et rouge.

Photo : Simon Langelier



Illustrations 4.10 Projet Cais Mauá : Requalification des berges, tours à bureau, centres commerciaux, etc.
Source : Porto imagem



Illustration 4.11 Projet de mur d'eau sur lequel a participé l'architecte et ancien maire de Curitiba, Jaime Lerner.
Source : Porto imagem

4.7.5.2 Le droit à la ville?

Nous avons présenté dans les chapitres précédents la structure institutionnelle que le Brésil avait mise en place au lendemain de sa démocratisation qui favorisait le droit à la ville, notamment grâce à la reconnaissance de la fonction sociale au sein du Statut de la ville et de la mise en œuvre de mécanismes participatifs tel que le BP. Nous avons présenté la capacité du BP à répondre à cet idéal du droit à la ville, notamment par une redistribution plus équitable des richesses. Toutefois, le BP a été entaché ces dernières années par la réintroduction de pratiques clientélistes et de la partisanerie politique qui minent le développement d'une communauté politique participative. Or, avec l'avènement d'investissements massifs prévus dans le cadre de la Coupe du monde et des projets de réaménagement urbain, il faut se demander si la fonction sociale de la ville ou si le droit à la ville seront respectés. Le but n'est pas de s'opposer aux projets de réaménagements, mais de vérifier si ceux-ci s'implanteront de façon participative et de manière à poursuivre l'idéal du droit à la ville.

De prime abord, il semble évident que les projets de revitalisation urbaine sont prioritairement dédiés à favoriser le tourisme, le commerce et le développement des affaires comme le démontre le projet *Cais da Mauá*. L'administration municipale a d'ailleurs identifié 19 zones sur les berges qui feront l'objet d'intervention urbaine, à partir des anciens hangars, en passant par le Gasômetro jusqu'au stade Beira-Rio de la Coupe du monde.



Illustration 4.12 Zones d'intervention urbaine et planification détaillée.

Source : PMPA

D'ailleurs, lors de la présentation de la deuxième mouture du projet *Gigante para sempre* en septembre 2012 du stade Beira-Rio et des environs, le président de l'*Internacional*, Vitorio Piffero, raccordait ce projet à la revitalisation de l'ensemble des berges du lac Guaíba qui, selon son expression employée servirait de « corridor culturel ». À ce corridor seront rattachés les infrastructures sportives, culturelles, les parcs et les commerces. Les intentions du secteur privé et de l'administration municipale visent sans équivoque à positionner Porto Alegre comme ville attrayante sur l'échiquier compétitif entre les villes du monde.



Illustration 4.13 Corridor culturel de Porto Alegre.
Source : Internacional

D'ailleurs, *The Economist* et Citigroup placent la capitale gaúcha 102^e dans leur liste annuelle des villes les plus compétitives. Cette liste est effectuée en recoupant huit catégories d'indicateurs de la compétitivité et 31 autres de nature individuelle (Economist Intelligence Unit). Il n'est pas hasardeux de penser qu'un des objectifs sous-jacents à ces interventions urbaines vise à améliorer ce rang. Les mégas-projets tels que celui de la Coupe du Monde serviraient de levier afin de favoriser le développement économique et de positionner de manière plus avantageuse les villes en compétition sur l'échiquier mondial dans le but d'attirer les investissements, comme nous l'avons vu dans la présentation de notre cadre conceptuel. Une fois de plus, rappelons que la question n'est pas de s'opposer au potentiel de développement économique, mais de savoir si les exigences du marché et les transformations urbaines qu'elles impliquent dans le cadre de la Coupe du monde intègrent le concept du droit à la ville. En d'autres termes il faut vérifier si les mécanismes participatifs existants permettent de maintenir un équilibre avec les exigences du marché sans entraver la communauté politique participative.

Or, il apparaît que les autorités politiques et l'élite n'envisagent pas uniquement de développer l'attrait économique de Porto Alegre, mais d'effectuer parallèlement un nettoyage social des quartiers centraux rappelant les interventions urbaines du XX^e effectuées au nom de l'hygiénisme et du progrès. Les nombreux projets de réfections urbaines, tels que l'élargissement de routes, l'agrandissement de l'aéroport et autres, exigeront le déplacement de vilas populaires. Parmi celles-ci, la Vila Chocolateira dont nous avons discuté qui était située en plein centre-ville fut délocalisée en 2011 vers la région Nordeste.

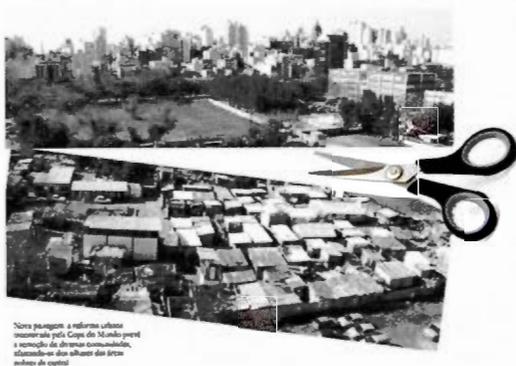


Illustration 4.14 Retrait de la vila Chocolateira du paysage urbain.
Source : <http://viladochocolatao.blogspot.ca/>



Photo 4.54 La vila Chocolateira suite à sa destruction en 2011.
Source : PMPA

Pourtant, dans le cadre du BP, les habitants de cette vila avaient demandé de nouvelles habitations en 2010 afin de rester dans la région Centro (DEMHAB 20100332). La Ville décida néanmoins de déplacer les populations, malgré l'opposition. Sur un blog consacré à la délocalisation de la Vila Chocolateira, le SAJU⁵⁴, un service d'assistance juridique de l'université du Rio Grande do Sul qui travaille de près avec les habitants de la vila depuis 2009, critique vertement l'attitude des autorités municipales:

Même avec l'intervention du Ministère public fédéral et la tentative d'apaiser ces critiques, la réalité était qu'il y avait une urgence pour le pouvoir public de déplacer la vila, voulant profiter de son organisation communautaire précaire qui aurait pu lui donner une voix effective dans le processus. Séduisant les leaders communautaires avec des avantages spécifiques, la destruction des maisons

⁵⁴ Serviço de Assessoria Jurídica Universitária de l'Université fédérale du Rio Grande do Sul.

comença au mois de mai suivi du transfert des habitants vers le nouveau secteur, où ils recevront pendant trois mois des paniers de denrées alimentaires (SAJU, 2011)

La Ville a donc fait construire de nouveaux logements dans la région de Nordeste, loin des écoles, des centres de santé, de tout transport public, etc. Un centre de recyclage a même été installé sur le site. Mais les populations se trouvent désormais loin de la région centrale où ils pouvaient collecter plus de matières recyclables. Les conditions sanitaires sont nettement meilleures, mais l'emploi et les services se font rares. Une forme de ghettoïsation se dessine. Sur le blog du SAJU, on dénonce un processus de « nettoyage social ». Il s'agirait notamment de se conformer aux exigences de la FIFA et de donner de la ville une image acceptable. Le BP qui avait initialement favorisé la construction de logements *in situ* au nom du droit à la ville semble inerte face aux décisions du gouvernement qui visiblement ne respecte pas les demandes populaires des participants. La résignation de certains responsables communautaires, leur manque d'organisation et leur cooptation, qui peut s'obtenir par l'allocation de petits emplois, de contrats ou de faveurs politiques, ont facilité la « délocalisation » des populations. Aujourd'hui, un stationnement a remplacé l'ancienne vila.

Également, l'agrandissement de l'aéroport exige le déplacement des vilas Dique et Nazaré qui sont depuis des décennies installées aux abords d'un ruisseau non loin des pistes d'atterrissage et qui vivaient dans des conditions sanitaires exécrables.

De 1997 à 2007, les habitants de la Vila Dique se sont mobilisés et ont inscrit au Plan d'investissement à quatre reprises



Photo 4.55 Avion survolant la vila Dique.

Photo : apublica.org



Photo 4.56 Localisation de la vila Dique et de la vila Nazaré.

Source : Comitê popular da Copa

les projets d'urbanisation, de nouvelles habitations et d'infrastructures au sein du BP afin d'être localisés dans leur région d'appartenance. Ceux de la Vila Nazaré située à proximité avaient entrepris la même démarche. Pourtant, ce n'est qu'aujourd'hui, alors qu'il y a urgence avec la venue de la Coupe du monde, que l'intervention urbaine s'est mise en œuvre pour répondre aux demandes des quelque 1 500 familles. Le projet prévoyait la construction de 1 476 logements, 103 unités commerciales et un centre communautaire aux coûts de 57M R\$, soit 33,5M R\$ du Fédéral (59,28%) et 23,02M R\$ du municipal (40,72%).

Cependant le terrain choisi par les autorités pour déménager les habitants de ces deux vilas se situe dans la région Nordeste, à proximité du quartier Rubem Berta, l'un des secteurs les plus violents et défavorisés de la capitale. De plus, des retards importants dans la construction des logements ont forcé des citoyens expulsés de leurs vilas à vivre dans des cabanes d'urgence fournies par la Ville, dans des conditions de vie quasiment pire que celles de l'ancienne vila. Mais aussi, l'urgence de la situation a conduit à la construction de logements et d'infrastructures de mauvaise qualité. Aucune analyse géotechnique n'a été préalablement effectuée et déjà les logements présentent d'importantes fissures qui se sont formées et inquiètent les habitants. De plus, des égouts à ciel ouvert ont été aménagés et les résidants doivent vivre avec des inondations et des risques de contamination. Et comme si ces problèmes



Photo 4.57 Cabanes d'urgence de la nouvelle Vila Dique aux prises avec des inondations.
Source : SBT



Photo 4.58 Égouts à ciel ouvert de la nouvelle vila Dique.

n'étaient pas suffisants, un poste de santé (SMS 20110736) et une école (SMED 20110757) devaient être construits pour le nouveau quartier, projets inclus dans le plan d'investissement du BP de 2011. Cependant, ces deux projets n'ont pas encore été exécutés forçant les gens à retourner dans l'ancienne vila située à plusieurs kilomètres pour accéder à ces services.

Selon Lucimar F. Siqueira, géographe à l'Observatoire des Métropoles, les fonctionnaires du Département d'habitation de Porto Alegre exigèrent la signature d'un contrat en échange des clés des nouveaux logements. Pourtant, les habitants n'avaient aucune idée de la condition architecturale des nouveaux logements ni des montants mensuels exigés pour le loyer. Selon le journal *Publica* (avril, 2012), le Département municipal d'habitation n'explique pas les motifs de cette méthode employée. Est-ce parce que la Ville connaissait déjà la piètre qualité de la construction des nouvelles infrastructures? Était-ce à cause de l'urgence d'aménager les nouvelles pistes de l'aéroport qui doivent être prêtes à temps pour la Coupe du monde?

Et pour revenir sur la question des cabanes d'urgence, il est surprenant de constater le nombre de mesures de ce type incluses dans les derniers plans d'investissements. Les informations sont cependant incomplètes, ce qui est d'ailleurs déplorable, mais en 2010, une somme de 945 000 R\$ a été inscrites au plan d'investissement du BP à cet effet (DEMHAB 20100994). En 2011, 760 000 R\$ ont été débloqués pour l'implantation d'autres cabanes d'urgence (DEMHAB 20110709). En 2012, la demande DEMHAB 20120542 fut inscrite au plan d'investissement pour des cabanes d'urgence sans en spécifier la somme qui y serait dédiée, puis la demande DEMHAB 20120935 pour les mêmes fins, également sans aucune mention des montants alloués, mais qui devaient permettre de constituer 1000 cabanes d'urgence selon l'information disponible. Ces demandes inscrites aux plans d'investissements via le forum thématique de *l'habitation, l'organisation de la ville, le développement urbain et environnemental* ne sont pas des demandes des communautés, mais bien de la Ville elle-même qui, via certains

conseillers et délégués proches du gouvernement, inscrit ces mesures. Rappelons que ces cabanes d'urgence ont une superficie que de 12 m², n'ont pas d'eau courante, ni électricité ou toilette. Les habitants doivent se partager des toilettes chimiques.

Comment comprendre l'inscription d'autant de cabanes d'urgence aux plans d'investissements? Cela s'explique-t-il également par l'urgence de compléter les travaux dans le cadre de la Coupe du monde? Soulignons que la non-exécution des projets en habitations demandés par les citoyens au cours des dernières années y est sans pour quelque chose. De 2005 à 2011, 219 demandes en habitation ont été inscrites aux plans d'investissements. Au mois d'avril 2012, seulement 15% de ces demandes avaient été exécutées (ONG Cidade, avril 2012). Nous avons évoqué plus tôt la capacité du BP à amoindrir les disparités sociospatiales que peut engendrer le marché immobilier. De 1989 à 2004, près de 53 000 familles avaient bénéficié de la régularisation foncière et de nouveaux logements. Avec une exécution des projets en habitation inscrits aux plans d'investissements du BP si peu élevée depuis 2005, force est de constater que le processus a perdu la capacité de favoriser un développement urbain équitable, fondé sur le droit à la ville, considérant d'autant plus que le marché immobilier privé continue de progresser.

Plusieurs autres familles seront délocalisées à cause des projets reliés à la Coupe du monde. L'élargissement de l'avenue Tronco entraînera le déplacement de 1 800 familles essentiellement de la Vila Tronco et de la Vila Cruzeiro de la région Cristal. Au total dans la région métropolitaine de Porto Alegre, entre 9 000 et 10 000 familles seront déplacées. Le tableau qui suit recense les vila et les familles qui seront transférées.

Tableau 4.40 Nombre de familles déplacées dans le cadre de la Coupe 2014

Vilas	Nombre de familles déplacées
Tronco (Moab Caldas)	1.800

Dique	1.476
Nazaré	1.322
Chocolatão	181
Rodovia do Parque (Canoas)	599
Cristal (PISA)	1.680
Áreas de Risco (4,5 mil em 40 áreas)	2.000
Ocupação 20 de Novembro	18
TOTAL	9.076

Sources: PMPA, Prefeitura de Canoas

En avril 2012, les familles menacées d'expulsion ne savaient toujours pas où elles seraient transférées. En principe, ce sont des sommes provenant du programme *Minha casa minha vida* qui serviront à la construction de nouveaux logements, comme en fait foi le plan d'investissement 2011 du BP. Appuyés par le Comité populaire de la Coupe, les habitants exigèrent une « clé pour une clé », c'est-à-dire un logement en échange d'un autre. Si cette pression populaire est encourageante, rien ne garantit que l'octroi de nouveaux logements aura lieu dans la région d'appartenance.



Photo 4.59 "Clé pour clé. Non au loyer social et aux cabanes d'urgence!"

Source : Comitê popular da Copa

Il faut alors se questionner sur la capacité du BP à orienter les investissements dans le cadre de la Coupe du monde afin de répondre aux objectifs du droit à la ville et d'une communauté politique participative. Car, malgré qu'une grande part des fonds provienne du gouvernement fédéral, les projets urbains liés à la Coupe du monde

doivent être approuvés par le BP, tel qu'il est par exemple inscrit au plan d'investissements 2011 ci-dessous :

Tableau 4.41 Plan d'investissements du BP 2011 - Circulation et transport

THÉMATIQUE CIRCULATION TRANSPORT ET MOBILITÉ URBAINE			
SMOV	20110102	Projet d'élargissement de l'av. Oscar Pereira	\$---
SMOV	20110726	Élargissement de l'av. Voluntarios da Patria	\$---
SMOV	20110777	Travaux de la Coupe 2014 – Implantation de l'av. Tronco	\$---
SMOV	20110778	Travaux de la Coupe 2014 – Prolongement de l'a. Severo Dullius	\$---
SMOV	20110779	Travaux de la Coupe 2014 – Terminus d'autobus	\$---
SMOV	20110780	Travaux de la Coupe 2014 – Appui opérationnel du programme Porto Alegre Coupe 2014	\$---

Encore une fois, les demandes du tableau ci-haut ne proviennent pas directement d'associations ou d'ONG qui participent au BP, mais bien du gouvernement qui transitent par des conseillers du BP. Pourquoi ceux-ci accepteraient-ils la mise en œuvre de tels projets qui ont pour conséquence directe la délocalisation de milliers de résidents en périphérie? D'ailleurs, déjà les premières données sur les relocalisations via le programme *Minha casa minha vida* démontrent une tendance à la « périphérisation ». Selon les données du Ministère des Villes, en 2010 sur 3 660 unités d'habitations construites dans la région métropolitaine de Porto Alegre, 992 étaient localisées dans la ville de Porto Alegre contre 2668 dans les villes limitrophes. En d'autres termes, en 2010, 73% des unités d'habitation de Porto Alegre étaient construites en périphérie. Cette tendance semble démontrer une mise en application d'un urbanisme élitiste qui avait cours au début du XX^e siècle et sous la dictature. Il est vrai que les méthodes employées ne sont pas teintées de l'autoritarisme de l'époque. Cependant les conséquences sociales pourraient être relativement similaires. Rappelons qu'au début du XX^e siècle, c'était au nom du progrès et de l'hygiénisme social que les *cortiços* étaient détruits et que ses habitants des classes populaires étaient expulsés vers les périphéries :

À la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, Porto Alegre adopta des politiques d'hygiénisation de la ville et de normalisation de l'occupation du sol, répondant aux standards de développement urbain qui prévalait au Brésil. À l'époque, l'idée des dirigeants était de transformer les quartiers centraux des villes en espaces nobles,

propres et modernes. Le service municipal des inspections de l'hygiène était chargé de visiter les cortiços et les autres habitations précaires et ordonnait l'expulsion de ses résidents et la destruction de ces logements. Selon l'idéologie de l'époque, les classes subalternes devaient vivre en périphérie comme dans la basse ville ou près des manufactures. Seulement ceux qui pouvaient répondre aux valeurs et normes morales et hygiéniques pouvaient résider dans la ville formelle⁵⁵ (DEMHAB, PMPA, 2009, p.25)

Aujourd'hui, toujours au nom du progrès, mais dans le cadre de mégaévénements sportifs et du désir de visibilité internationale, les quartiers centraux sont de nouveau remodelés et une part importante de la population plus défavorisée est repoussée vers les quartiers périphériques. Porto Alegre n'échappe pas à cette dynamique : « Le résultat ne sera pas l'inclusion sociale, mais la reproduction de nouvelles régions Restingas, qui nécessiteront encore trois décennies pour obtenir des services et des équipements urbains » (ONG Cidade, avril, 2012).

Pourquoi alors, dans ce contexte, les projets reliés à la Coupe du monde sont si facilement approuvés par le BP? Le portrait que nous avons dressé précédemment sur la cooptation et le clientélisme explique sans doute cette passivité nouvelle du BP. D'ailleurs, la politisation du BP se perçoit dans la manière dont le gouvernement alloue ses investissements : au cours de la période 2005-2008, 60 % ont été destinés aux forums thématiques, au détriment des régions qui n'ont récolté que 8% des investissements. Selon Daniela Tolfo, sociologue et éducatrice sociale pour l'ONG CAMP et spécialiste du BP, à l'époque du PT, une grande part des investissements étaient aussi dirigés vers les projets émanant des forums thématiques, considérant qu'ils constituent généralement des travaux de grande envergure (avenues autoroutières, réseaux d'égouts et d'aqueducs, etc.). À l'époque, ces investissements furent approuvés par le Conseil du BP, tel que l'avenue Terceira Perimetral.

Mais, parallèlement, les régions bénéficiaient également d'une part importante d'investissements (pavage de rues, construction de crèches, assistance sociale, etc.).

⁵⁵ Traduction de Simon Langelier.

Toutefois, à l'arrivée du gouvernement Fogaça, les investissements dans les régions diminuèrent considérablement. Les grands projets des thématiques entrepris par l'administration PT furent complétés par la nouvelle gestion et d'autres s'y ajoutèrent, notamment l'aqueduc Álvaro Chaves (R\$ 59 millions) et la réfection des rues du centre-ville (R\$ 33 millions). Pourquoi les conseillers du Conseil du BP ont-ils accepté une si grande part de grands projets au détriment de ceux des forums régionaux de moindre envergure, mais qui s'adressaient davantage aux besoins des classes défavorisées ? Et pourquoi aujourd'hui les projets dans le cadre de la Coupe du monde sont-ils adoptés comme une lettre à la poste au sein du BP malgré leurs conséquences sociales ? Selon Tolfo, les conseillers sympathisants du PT ne pouvaient guère s'y opposer puisque certains des projets furent entrepris par l'ancienne administration. Et peu à peu, plusieurs se retirèrent. Simultanément, les conseillers sympathisants du gouvernement bénéficièrent de certains privilèges, s'apparentant à de la cooptation, pour approuver les grands projets du gouvernement, comme des contrats en assistance sociale et en éducation. De cette manière, par l'instauration de pratiques clientélistes, dignes d'une époque que le Brésil semblait avoir dépassée, le pouvoir populaire sur la gestion des ressources publiques a ainsi été progressivement sapé.

Ainsi, les négociations pour le transfert des vilas se font au cas par cas, avec des leaders communautaires sans que de réels débats n'aient lieu au sein de l'espace public du BP. De cette manière, il est plus difficile pour la société civile de développer une position plus ferme et organisée pour garantir le respect du droit à la ville.

Considérant ces observations il est aujourd'hui indéniable que le BP ne permet plus de forger une communauté politique participative. Le clientélisme et la cooptation ont miné sa structure favorisant le développement d'une ville-entreprise visant à soutenir le développement immobilier et du capital. En quelque sorte c'est comme si le modèle de la communauté politique autoritaire fondée sur le clientélisme qui prévalait au Brésil

avant les grandes réformes démocratiques et l'avènement d'expériences participatives ressurgissait de nouveau.

Et ce contrôle des partis politiques exercé sur le BP s'apparente, comme nous l'avions analysé à la lumière des écrits de Macpherson, à une domination des intérêts économiques et de la propriété privée défendus par la démocratie libérale.

Ajoutons à cela que cette forme de gouvernance urbaine, pour reprendre les termes de Swyngedouw, pervertit les fondements de la démocratie. L'introduction du modèle de la GSL et la présence du BP ne sont que des vernis qui donnent l'impression que l'État vise à rendre la société plus égalitaire. Mais nous avons vu à quel point le BP est coopté et à la merci des intérêts économiques, particulièrement dans le cadre de la Coupe du monde, tandis que la GSL présente plutôt un modèle hiérarchique et autoritaire. En ce sens, comme le relevait Swyngedouw, l'État promet l'égalité, mais impose subtilement les intérêts de l'économie néolibérale :

In other words, contrary to the popular belief that these new forms of neoliberal urban governance widen participation and deepen democracy, I shall insist that this post-political condition in fact annuls democracy, evacuates the political proper – i.e. While the nurturing of disagreement through properly constructs material and symbolic spaces for dissensual public encounter and exchange – and ultimately perverts and undermines that very foundations of democratic polis. This regime exposes what Rancière calls the scandal of democracy: while promising equality, it produces an oligarchically instituted form of governing in which political power seamlessly fuses with economic might (Rancière 2005b) and a governance arrangement that consensually shapes the city according to the dreams, tastes and needs of the transnational economic, political, and cultural elites (Swyngedouw, 2010, p.2-3).

Nous avons expliqué en nous référant à Macpherson que la communauté politique participative était en quelque sorte en conflit avec le modèle libéral. Ces dernières observations démontrent plus précisément que la communauté politique participative est en conflit avec le modèle de la communauté politique néolibérale. Celle-ci impose ses intérêts émanant d'une économie mondialisée auprès d'un processus démocratique intimement local. En d'autres termes, une sorte de conflit multiscale est observable,

c'est-à-dire que les intérêts de la mondialisation néolibérale interfèrent sur les modes de participation locale. Cette pression qu'exerce le modèle néolibéral sur la communauté politique participative est appuyée par le modèle autoritaire brésilien via des pratiques de clientélisme et de cooptation qui permettent de neutraliser le BP. Cela ne peut que nous amener à nous questionner sur la capacité des institutions locales à conserver leur autonomie face aux exigences de l'économie de marché qui favorisent le développement de la ville-marché.

Ainsi l'équilibre nécessaire entre le gouvernement et la société civile décrit par Avritzer et Wampler a visiblement été rompu par la démocratie représentative et les exigences du marché mondialisé. Les institutions et les mécanismes dont s'était doté le Brésil à la suite de sa démocratisation pour garantir la fonction sociale de la ville, à savoir la Constitution 1988, le Statut de la ville, le Ministère des villes, les plans directeurs participatifs, les budgets participatifs, ont perdu une grande partie de leur efficacité à transformer la société dans le contexte de la mondialisation.

4.7.6 Démocratie représentative élitiste

Nous venons de voir que la démocratie participative est assujettie aux volontés du système représentatif et de sa vision élitiste de la ville. À ce titre, une loi municipale adoptée en janvier 2010 devait garantir que minimalement 80% des communautés défavorisées qui bénéficieraient du programme *Minha casa minha vida*, pourraient profiter de nouveaux logements au sein de leur région d'appartenance (art. 3 – 636). Un total de 54 000 personnes se sont



Illustration 4.15 Maire Fortunati et le tribunal régional fédéral qui nettoient la ville.

Source : Augusto Bier

inscrites à Porto Alegre pour bénéficier de ce programme. Pourtant, la chambre des représentants de Porto Alegre invalida cette règle par la suite en proposant un projet de loi qui stipule que dans le cadre de la Coupe du Monde 2014, les dispositions de l'article 3 de la loi 636 ne peuvent s'appliquer (art. 74 – 854/10).

Une exception fut ainsi créée à la règle des 80% de la région d'appartenance. Selon le Forum étatique pour la réforme urbaine du Rio Grande do Sul (FERU/RS), la quasi-totalité des sites identifiés par la Ville pour les relocalisations sont situés à l'extérieur des quartiers populaires actuels, dont plusieurs dans les zones extrêmes sud de Porto Alegre. Le comble est que selon le politologue et directeur de l'ONG Cidade, Sérgio Baierle, certains des quartiers populaires qui seront déplacés, ont par le passé bénéficié de la mise en place d'infrastructures grâce au BP. Certaines parties de ces terrains serviront à construire des condos de luxe. La venue de la Coupe du monde favorise donc la ségrégation sociospatiale au profit des promoteurs immobiliers.

D'autres mesures adoptées par le gouvernement municipal témoignent du développement de la ville-marché. En 2008, la loi municipale L10.531 interdit la circulation au centre-ville des *carroceiros*, les collecteurs de matières recyclables qui utilisent des carrosses pour la récolte des matières recyclables.

Également, à la même époque, en partenariat avec l'entreprise privée, le gouvernement inaugura le Camelódromo, une foire commerciale qui a regroupé les travailleurs informels dans ce bâtiment pour les retirer des rues du centre-ville à la suite des pressions des commerçants dits légaux. À l'origine, ce projet était effectué également en partenariat avec les commerçants informels, mais peu de temps après sa concrétisation, de nombreux problèmes sont survenus. Les kiosques construits sont beaucoup plus exigus que prévu et leur attribution fut entachée de pratiques clientélistes. Ceux qui étaient davantage conciliants avec le pouvoir politique eurent

droit à des kiosques localisés à l'entrée alors que les autres furent relégués au fond de la foire, mettant en jeu leur survie économique.

Soulignons aussi un cas particulier survenu en 2008. Le gouvernement municipal céda gratuitement un terrain municipal au club de foot, l'*Internacional* de Porto Alegre, pour ses projets d'agrandissement qui se concrétisent aujourd'hui dans le cadre de la Coupe du monde. Pourtant, ce terrain municipal est depuis longtemps revendiqué par le Mouvement national de lutte pour l'habitat (MNLM). Ce terrain, baptisé *20 de novembro*, à la suite d'une confrontation entre les autorités municipales et le MNLM, le 20 novembre 2007, est le lieu de résidence de quelques familles menacées plus que jamais aujourd'hui d'expulsion. Cette donation fut l'objet d'un débat lors de l'Assemblée plénière de la région Centro en 2008⁵⁶. Le maire José Fogaça, présent lors de cette assemblée, justifiait le don de ce terrain en stipulant qu'il « fut approuvé à l'unanimité souveraine par le Conseil municipal de Porto Alegre de manière transparente! ». Il est étrange d'un homme politique qui parcourait les grandes villes du monde pour vanter les vertus du budget participatif et de la mobilisation populaire de Porto Alegre ait rejeté si rapidement du revers de la main lors d'une assemblée du BP une revendication légitime de citoyens en valorisant la prédominance de la démocratie représentative – le Conseil municipal – sur la démocratie participative – le BP.

À ces exemples qui confirment le développement de la ville-marché, il faut ajouter l'adoption de mesures favorisant les entreprises liées à la FIFA. Notamment, les villes comme Porto Alegre qui accueilleront des parties de la Coupe du Monde et l'État brésilien ne prélèveront aucun impôt pour les entreprises liées à la FIFA et au COI. De plus, un amendement de la loi de responsabilité fiscale a été adopté dans le cadre de l'avènement de ces mégaévénements qui permettront de manière illimitée l'accumulation de déficits publics pour concrétiser les besoins en terme

⁵⁶ Nous avons écrit un article plus exhaustif sur cette question en 2008 intitulé *Soberania política e construção do bem comum no OP*, disponible à l'adresse suivante en portugais : <http://ongcidade.org/site/arquivos/artigos/artigosimon4837148a9223b.pdf>

d'infrastructures et de sécurité exigés par la FIFA et le COI. Pourtant, en temps normal, les villes doivent respecter un cadre fiscal rigide en vertu de la loi de responsabilité fiscale sous la menace de se faire retrancher des transferts de l'union. Alors, le tapis rouge fut visiblement déroulé pour la venue des mégaévénements sportifs où le contrôle des coûts est relégué aux calendes grecques ce qui favorisera l'élite économique de la ville et les entreprises liées à la FIFA et au COI. De plus, le gouvernement fédéral a adopté la *Loi générale de la Coupe*, qui stipule entre autres qu'un périmètre de 2 km aux alentours des stades de la Coupe sera réservé aux entreprises liées à la FIFA. Or, quiconque connaît le Brésil sait qu'à chaque événement de moindre et de grande envergure, les nombreux commerçants informels tentent d'en profiter un peu pour vendre leurs produits. Interdire leur présence revient à exclure les classes subalternes des fruits que pourraient générer ces événements.

Le budget participatif qui avait permis le développement de Porto Alegre de manière participative et répondant aux critères du droit à la ville aurait pu servir de contrepouvoir pour concilier davantage les intérêts des acteurs économiques et ceux de la société civile dans le cadre de la Coupe. Cependant, le BP est visiblement manipulable et il n'aura pas servi de contrepoids à la vision de la ville-marché exacerbée par l'avènement de ces mégaévénements sportifs où l'objectif premier est de donner une image enviable et lustrée au niveau international. Ne pouvant être éliminé, considérant le prestige international qu'il confère à Porto Alegre, le BP a été vidé de sa substance par le clientélisme et la cooptation permettant ainsi de concrétiser la vision de la ville globale avec une apparence de participation citoyenne.

CONCLUSION

Le budget participatif de Porto Alegre avait soulevé énormément d'espoir pour le renouvellement de nos démocraties mises à mal au cours des dernières décennies. Il faut le reconnaître, son processus était d'une originalité surprenante et rappelait même à certains égards le modèle de la démocratie directe athénienne, qui jusqu'à nos jours constitue l'idéal démocratique véhiculé par les politologues et philosophes. Qui plus est, dans le contexte de la mondialisation et de transformation de l'État-nation, ce modèle était perçu comme un renouvellement de la citoyenneté de plus en plus désincarnée de ses institutions et de la population. C'est pourquoi cette thèse visait à vérifier si l'expérience du budget participatif de Porto Alegre constituait une nouvelle forme de communauté politique, de nature participative à l'échelle urbaine, qui se distinguait des autres modèles fondés sur la démocratie représentative.

D'une part, tel que décrit, la démocratie libérale fut fondée en Angleterre puis aux États-Unis et devait essentiellement servir à défendre les droits individuels et garantir le bon fonctionnement du capitalisme. Ainsi, comme nous l'avons vu chez Hobbes et Locke, la création de l'État et la mise en place de la démocratie représentative servaient à protéger ces libertés individuelles. Or ce modèle fut fortement critiqué par Macpherson qui soutenait que le système de partis politiques ne visait qu'à estomper les conflits sociaux engendrés par le système capitaliste. Quant à Barber, il dénonçait la faiblesse des objectifs de la démocratie libérale axés sur l'idéal du « small man », ce consommateur désintéressé de la chose publique.

D'autre part, nous avons présenté le modèle républicain qui véhicule davantage des valeurs fondées sur le patriotisme et la formation civique. Notamment, l'accessibilité à

l'école était valorisée afin de former des citoyens davantage politisés pour qu'ils puissent préserver les libertés nationales et combattre la menace du despotisme. Si l'investissement du citoyen au sein des associations politiques est plus véhiculé par ce modèle que le libéralisme, il reste néanmoins soumis à un État centralisateur de type jacobin, au sein duquel la participation directe n'est pas valorisée. Certes, ce modèle favorisait une économie planifiée par une bureaucratie d'experts, une répartition des richesses plus équitable et la gestion des conflits sociaux au sein de l'État-providence. Toutefois, le citoyen avait peu d'autonomie au sein de cet État paternaliste. Et de plus, ce modèle s'est affaibli ces dernières décennies par le processus de la mondialisation et la montée en puissance des idées néolibérales, remettant en cause par le fait même la structure de la citoyenneté qui prévalait.

Car, en ouvrant les frontières de l'État-nation au profit de l'économie de marché véhiculée par le néolibéralisme, les citoyens, même s'ils étaient parfois confrontés à l'autoritarisme de l'État, ont perdu une part de leur emprise sur les décisions politiques qui les concernent. De plus, telle que présentée, la communauté politique néolibérale a favorisé l'émergence d'une reterritorialisation des pouvoirs politiques et économiques, d'une part, à l'échelle supranationale, comme avec la création de l'Union européenne et, d'autre part, au niveau métropolitain par l'émergence des *global cities*, résultant de la propagation de l'économie de marché mondialisée. Celles-ci attirent davantage les entreprises et les firmes liées au système financier ainsi que des sièges sociaux de multinationales sur leur territoire local. Par ailleurs, souhaitant consolider ou améliorer leur position sur l'échiquier mondial en compétition, ces villes et d'autres apportent des réformes institutionnelles. Entre autres, la gouvernance urbaine vise à regrouper une myriade d'acteurs, pour élaborer par exemple des projets urbains de relance économique. Cependant, l'agenda politique exclut toute remise en question de l'approche de la ville-marchandise. De plus, ces villes sont aussi aux prises avec un développement urbain de plus en plus polarisant sur le plan de l'équité sociale. C'est

pourquoi des organisations demandent l'implantation de mécanismes participatifs afin que le droit à la ville de tous soit respecté.

Or, face à ces modèles de communauté politique, nous avons présenté, sur le plan théorique, celui fondé sur la démocratie participative et délibérative. Les théories développées par Rousseau, Macpherson, Barber, Habermas, Avritzer, Wampler et l'école néo-institutionnaliste soutiennent que l'action de l'État doit s'ouvrir davantage à la participation citoyenne qui permettrait de favoriser notamment la construction du bien collectif. Dans cette perspective, la communauté politique participative devrait théoriquement pallier aux difficultés engendrées par les autres modèles présentés.

Dans cette perspective, les théories de Tocqueville, Putnam, Fung et Wright, Baiocchi, Wampler et Avritzer prétendaient que l'ouverture de nouveaux espaces publics permettrait un renforcement mutuel entre la société civile et les institutions politiques et le développement de vertus civiques, essentielles à la construction du bien commun. En ce sens, ces nouveaux espaces publics solidifieraient les vertus civiques et politiques, particulièrement faibles et fragmentées au sein du modèle libéral et néolibéral.

Également, les auteurs spécialistes de la démocratie participative soutenaient que l'ouverture de nouveaux espaces publics de participation citoyenne contribuerait à une répartition plus équitable des richesses et en quelque sorte d'amoindrir les disparités sociales engendrées par une économie de marché, particulièrement dans les grandes villes.

Enfin, rappelons que l'expérience participative de Porto Alegre constitue un modèle qui s'oppose de front à la structure clientéliste qui caractérisait la politique brésilienne depuis la période coloniale. Comme nous l'avons vu, les campagnes électorales, dans un premier temps dans les régions rurales puis dans les villes brésiliennes, étaient structurées par l'échange de votes des classes subalternes localisées en périphéries

urbaines obtenues grâce à la cooptation de leaders communautaires, contre des infrastructures et services. Ce modèle politique élitiste fondé sur le clientélisme contribuait donc à perpétuer le paysage urbain fragmenté : d'un côté la ville formelle, habitée par la classe moyenne et l'élite, et de l'autre, la ville informelle composée des classes subalternes. Or, les organisations de quartiers, notamment les communautés ecclésiastiques de base, les mouvements urbains et le PT militèrent pour transformer ces méthodes à partir des années 1970. La démocratie participative visait donc à garantir davantage de transparence, d'équité dans la répartition des ressources publiques et un développement urbain mieux ordonné et fondé sur le droit à la ville. Ainsi, la Constitution de 1988, le Statut de la ville, la création du ministère des villes, les plans d'urbanisme participatifs et le budget participatif devaient permettre d'atteindre ces objectifs.

Ainsi, telle que décrite, la forme étatique élaborée à Porto Alegre se distingue effectivement de la communauté politique libérale et républicaine, toutes deux fondées sur la démocratie représentative. Car, rappelons que nous nous demandions si le BP de Porto Alegre permettait la construction d'une communauté politique participative à l'échelle urbaine qui se distinguait des autres modèles classiques. Nous soutenions que cela était possible, mais sous certaines conditions, notamment par une fine interaction entre l'État et la société civile, tel que décrit par Wampler et Avritzer, la présence d'une qualité délibérative et d'une forte mobilisation populaire au sein des espaces publics qui permettraient de construire une conception du bien commun, solidifier l'identité locale et redistribuer les richesses plus équitablement.

Or, en effet, la cogestion entre la société civile et le gouvernement a permis à ce modèle d'orienter les investissements publics de manière plébéienne. Wampler et Avritzer avaient bien identifié cette fine interaction comme condition essentielle. De plus, il a été démontré que la participation et la démocratie délibérative, qui caractérisent ce modèle, peuvent favoriser la mise en place de règles démocratiques de type

habermassienne et la construction du bien commun et d'une identité locale, comme l'exemple de l'*Unidade* l'a démontré. Cette construction s'apparente à la conception du bien commun et de l'identité du modèle républicain, mais s'effectue par la participation populaire directe et la délibération, plutôt que par l'imposition de valeurs nationalistes d'un État jacobin.

Aussi, l'adoption de règles fondées sur la non-partisanerie aura facilité les négociations entre les différentes organisations de la région Centro et une répartition plus équitable des richesses. Encore une fois, cela peut s'apparenter au modèle de l'État-providence inhérent au républicanisme. Mais au lieu d'être régulé par une bureaucratie, ce sont les citoyens directement impliqués dans la délibération qui orientent ces politiques.

Ces règles auront aussi renforcé la société civile, si nous l'analysons dans la perspective des théories sur le capital social ou de *l'empowered participatory governance*, alors que le modèle libéral véhicule davantage la passivité citoyenne. Rappelons aussi les visites des conseillers et délégués dans les communautés défavorisées qui auront aussi contribué à la construction du bien commun, tout comme l'utilisation de la méthode délibérative du « storytelling », théorisée par Young, employée particulièrement par les habitants de la Vila Chocolate.

Concernant le marché, les données présentées démontrent que le BP a permis d'amoinrir les effets pervers que peuvent engendrer le développement immobilier, notamment pas l'urbanisation *in situ*. Car, tel que nous l'avons vu, les quartiers centraux ont bénéficié historiquement de la majeure partie des investissements publics tandis que la périphérie servait de zone d'épuration sociale. Les rares investissements qui y étaient effectués l'étaient dans une perspective clientéliste. Avec l'octroi de fonds publics importants vers ces zones par la participation populaire, le BP a permis de rompre avec le modèle clientéliste et de cooptation du moins pour une période. Dès lors, avec le BP, Porto Alegre se distingue du modèle libéral, fondé sur le libre marché,

et du républicanisme qui prône une intervention de l'État, mais de manière centralisatrice et bureaucratique, de même que du néolibéralisme qui favorise une conception marchande de la ville.

À la lumière de ces constatations, il semblait que le BP avait la capacité de construire une communauté politique participative à l'échelle urbaine. Cependant, tel qu'il a été analysé, le BP fait aujourd'hui face à de grandes difficultés. L'exécution des demandes d'investissements n'est plus au rendez-vous, particulièrement dans le domaine de l'habitation. De plus, les informations recueillies semblent indiquer que les conseillers du BP aux affiliations partisans du gouvernement peuvent bénéficier plus facilement des investissements publics que ceux aux affiliations opposées. D'ailleurs, de nombreux témoignages font état d'avantages obtenus chez les conseillers qui défendent les positions gouvernementales, tel que le cas de la région Leste l'a démontré. Les conséquences du rétablissement du clientélisme et de la cooptation sont considérables. Il a été démontré aussi que des conseillers proches du gouvernement entravent le déroulement des délibérations des assemblées plénières et que des stratagèmes antidémocratiques sont appliqués pour contrôler le résultat des élections.

De plus, cette situation a aussi entraîné des conséquences plus profondes, notamment par la révision des règlements internes qui ont affaibli le processus délibératif, particulièrement pour les délégués. Par le fait même, il est difficile d'envisager comment le bien collectif peut se construire, si non seulement le taux d'exécution des projets est endémique, mais aussi si le processus délibératif est fortement affecté. Et à cet affaiblissement du processus délibératif par l'accroissement du pouvoir des conseillers du BP au détriment des délégués, il faut ajouter le faible renouvellement des membres du Conseil du BP, qui par certains stratagèmes contournent la règle qui leur interdit de se présenter à plus de deux mandats consécutifs. Or, l'une des innovations du BP constituait à faire participer des citoyens de la société civile, normalement exclus des institutions, particulièrement ceux des classes défavorisées. Le faible renouvellement

des membres du Conseil entrave la participation plébéienne et contribue plutôt à l'édification d'une autre classe politique au service des intérêts du gouvernement et de l'élite économique.

D'ailleurs, les projets approuvés dans le cadre de la Coupe du monde de 2014 démontrent le peu d'efficacité du BP à conserver un équilibre entre le développement économique et le droit à la ville. Pourquoi approuver une multitude de projets si les conséquences seront la périphérisation croissante des classes défavorisées et l'édification de milliers de cabanes d'urgence, alors que traditionnellement le BP avait réussi à implanter des projets d'urbanisation *in situ* qui contribuaient à amoindrir les effets pervers de l'économie de marché? Son efficacité à favoriser le droit à la ville semble remise en question. Il est difficile de ne pas blâmer le retour de la cooptation et du clientélisme pour expliquer ces orientations. C'est pourquoi nous y voyons un conflit multiscalair entre différentes conceptions de la communauté politique, soit la néolibérale, représentant l'échelle mondiale, et la participative, représentant l'échelle locale. De plus, les relents de clientélisme et de cooptation au sein de l'appareil municipal et employés pour contrôler le BP ne sont pas sans rappeler les méthodes qui prévalaient avant la démocratisation du Brésil. Ainsi, c'est comme s'il existait une tension entre les différentes formes de communautés politiques existantes, la participative, la néolibérale et l'autoritarisme brésilien.

À ces observations, il faut toutefois préciser que des facteurs externes sont venus aggraver la difficulté à exécuter certaines demandes, principalement en matière d'habitation, notamment les compressions dans les transferts fédéraux vers les villes suite à l'arrivée du gouvernement Lula qui dut faire des compromis avec la droite qui détenait la majorité au congrès. Un de ces compromis fut de sacrifier la réforme urbaine et le ministère des villes aux intérêts conservateurs. En effet, alors qu'à l'origine ce ministère était investi par des architectes et urbanistes progressistes comme Raquel Rolnick et Erminia Maricato qui militèrent dans les années 1980 et 1990 pour

l'implantation du concept du droit à la ville et de la participation populaire au sein des nouvelles institutions démocratiques, son ministre, Olívio Dutra du PT, fut limogé à la demande des partis conservateurs qui voulaient contrôler cette importante position. Ce fut Marcio Fortes du Parti progressiste (PP) qui le remplaça, aujourd'hui président de l'autorité publique olympique, ce qui causa une inertie dans les investissements en habitation et des blocages des budgets par le ministère des finances, compromettant par le fait même la réforme urbaine (Maricato, 2011).

Et si aujourd'hui des budgets importants dédiés à l'habitation ont été dégagés, via essentiellement le programme *Minha casa minha vida* (MCMV), nous avons vu que le manque de critères établis par le gouvernement entraîne la périphérisation des projets destinés aux classes subalternes. De plus, une part importante des projets en habitation de MCMV est destinée à la classe moyenne, alors que la vaste majorité des besoins se retrouvent plutôt chez les populations à faible revenu. En effet, la population gagnant entre 0 et 3 salaires minimums mensuellement constitue 90% de la part du déficit en habitation contre seulement 2,4% pour les personnes gagnant 6 à 10 salaires minimums. Pourtant, seulement 40% des projets financés s'adresseront à la tranche des revenus la plus faible contre 25% pour celle de 6 à 10 salaires minimums, situation s'apparentant à l'application des programmes d'habitation du gouvernement Vargas et de la dictature militaire. Le lobbying pour la construction de logements de la classe moyenne, plus rentable, de la part des promoteurs immobiliers expliquerait cette orientation (Maricato, 2011). Aussi, il a été démontré que ces projets d'habitation pour la classe moyenne sont davantage localisés dans les quartiers centraux contre ceux des classes subalternes localisés en grande majorité en périphérie (Observatório das metrópoles, 2012). Des ensembles d'habitations standardisées à perte de vue, dénudés de services et d'emplois, démontrent la vision à court terme de ces projets au nom de l'urgence due à la Coupe du monde et des Olympiques.

Ainsi, ces facteurs externes ont sans l'ombre d'un doute des effets néfastes sur le BP et nuisent à sa capacité de construire une communauté politique soucieuse de favoriser le droit à la ville et le bien commun. Tel que cité précédemment, Sousa Santos mettait en garde ceux qui croyaient que la démocratie était un remède à tous les maux politiques :

Perversion can occur in many different ways : bureaucratization of participation, by the rigidification of the participatory institutions and by the emergence of professionalized active citizens; reintroduction of clientelism in new guises through the co-optation of participation by conventional top-down politics; sectarian instrumentalization by powerful actors able to reduce the scope of deliberative participation; exclusion of subordinate interests through the silencing or manipulation of participatory institutions; delegitimation of lay and popular knowledge by the techno-managerial colonization of argumentative and deliberative contexts; manipulative use of devolution by the state so that the latter withdraws from its responsibility as guarantor of economic and social rights, thus transforming participatory democracy into sham (Sousa Santos, 2007, p.lxix).

Ces avertissements se sont malheureusement traduits en réalité dans le cas du BP de Porto Alegre. Professionnalisation, clientélisme, cooptation, affaiblissement délibératif et inégale redistribution des richesses, mettant en veilleuse la construction de la communauté politique participative. Il ne s'agit pas ici de discréditer l'implantation de ce type de mécanismes participatifs, qui a démontré biens des qualités surprenantes, comme avec l'*Unidade do Centro* par exemple, mais d'encourager périodiquement l'évaluation du processus pour vérifier s'il continue à répondre aux objectifs initiaux.

Différentes pistes de solutions pourraient favoriser une large réforme du BP. Il a été démontré que la partisanerie croissante du Conseil du BP et l'introduction du clientélisme et de la cooptation entravent le processus. Or, il serait pertinent de prévoir une meilleure séparation des pouvoirs entre le BP et le politique. Pour y arriver, il faudrait envisager son institutionnalisation sur le plan juridique, au sein de la loi organique de la ville, projet mis en veilleuse au début des années 1990. Il ne faut pas percevoir l'institutionnalisation comme une intégration de la société civile au politique, qui causerait la perte de son autonomie. Il faut plutôt la considérer dans les termes de Montesquieu, à savoir la séparation des pouvoirs afin de lutter face aux risques du despotisme et de la manipulation politique. Cela ne réglerait pas l'ensemble des

problèmes auxquels fait face le BP, mais la question de la séparation des pouvoirs est centrale. Si la démocratie représentative libérale a autant eu de succès, c'est aussi grâce à des fondements juridiques et des règles de fonctionnement bien établies. Cette réflexion doit rapidement être entamée dans le cadre du BP.

De plus, de simples mesures pourraient éviter la professionnalisation des membres du Conseil du BP qui mine le renouvellement des membres du BP et facilite sans doute la cooptation. Les mesures adoptées qui ont affaibli les pouvoirs délibératifs des délégués seraient aussi à remettre en question.

Enfin, la difficulté d'exécution des projets d'investissements nuit sans aucun doute à l'efficacité du processus et à la confiance des participants. Aucune étude rigoureuse n'a permis de démontrer que l'ensemble des budgets d'investissement (10% annuellement) était réellement exécuté. L'ONG Cidade soutient qu'à ses débuts le BP exécutait plutôt 30% à 40% des budgets d'investissements. Et aujourd'hui, ces niveaux sont bien inférieurs. En 2011, le gouvernement municipal avait promis des investissements de 695 millions de reais, mais qui furent révisés à la baisse à 293 millions de reais. De cette somme, seulement 30 millions furent consacrés au BP (ONG Cidade, 2012). Ainsi, il faut s'interroger sur ces prévisions erronées du gouvernement et sur la faible exécution des projets qui apparaissent pourtant dans les plans d'investissements. Un meilleur contrôle d'un vérificateur général indépendant pourrait par exemple forcer le gouvernement à garantir plus de transparence dans les budgets alloués au BP.

Une meilleure séparation des pouvoirs et des mécanismes de contrôle ne permettraient sans doute pas de complètement garantir le pouvoir populaire dans le cadre d'une économie mondialisée. Déjà les États nationaux sont aux prises depuis plusieurs années avec des multinationales et des règles internationales qui minent leur autorité. Mais ces pouvoirs furent délibérément dévolus par les États. Ultiment, eux seuls, appuyés par une mobilisation populaire, pourraient les reprendre.

Cette recherche imposait certaines limites. Notamment la difficulté d'évaluer l'ampleur réelle des investissements et leurs effets globaux sur la redistribution des richesses. Nous avons donné de nombreux exemples et présenté des données sur la redistribution des richesses. L'impact positif du BP est indéniable, du moins pour une certaine période. Mais jusqu'à quel point a-t-il pu combattre les inégalités et amoindrir la périphérisation ? D'autres facteurs peuvent y contribuer comme un essor économique par exemple. Une évaluation plus en profondeur serait nécessaire.

Aussi, nous avons présenté la capacité du BP à forger une conscience du bien commun, mais également certaines limites, voire faiblesses, qui ont conduit à l'apparition du clientélisme et de la cooptation. Il aurait été intéressant d'avoir une lecture plus ample de ces phénomènes en analysant l'ensemble des forums régionaux et thématiques, mais une recherche d'une telle ampleur aurait exigé le soutien d'une grande équipe de chercheurs.

Mais si des failles sont apparues au sein du BP, c'est en partie par une résistance de la démocratie représentative, mais aussi par le manque de participation de la population de manière globale. Le modèle de Porto Alegre s'est fondé sur les associations de quartiers. Si cela a pu fonctionner durant une période, il est préoccupant que la grande majorité des citoyens n'y participent pas. S'ils avaient été davantage présents, la cooptation aurait peut-être été plus ardue. Et par une participation plus ample, le renforcement de la communauté politique pourrait être davantage favorisé par la délibération entre diverses classes sociales par exemple. Comment alors encourager la participation ? Quel modèle institutionnel pourrait les inciter à participer davantage ? Et est-ce que la ville constitue l'échelle idéale pour la participation alors que ce sont les États qui détiennent la part la plus importante des budgets publics ? Doit-on plutôt décentraliser encore plus de pouvoirs et de sommes budgétaires aux villes ? Et est-ce

que le modèle participatif est une utopie ? Au final, cela nous ramène à la question d'Aristote : quel est le meilleur régime ?

Bref, une grande réflexion sur les objectifs du BP et de la démocratie participative devrait être mise en branle par la société civile et le monde politique de manière générale. Car le BP avait démontré sa capacité à construire une nouvelle forme de communauté politique de type participative. Plutôt que de laisser s'enliser cette innovation démocratique populaire, il faut travailler à la revigorer.

APPENDICE A

GUIDE D'ENTRETIEN

Informação socio-demográfica

1. Nome
2. Idade
3. Sexo
4. Etnia
5. Profissão (outra além do OP)?
- 6.. Quantos salários mínimos você recebe?
7. Nível de educação?
8. Região de afiliação?
9. Bairro de afiliação?
10. Membro de alguma entidade?
11. Para qual partido político, você votou nas últimas eleições locais?

Informação geral

12. Funções dentro do OP?
13. Percurso político (primeira eleição)? Dossiês prioritários nos últimos anos e neste ano?
14. Por que você decidiu se envolver politicamente? (Para resolver uma questão específica? Para servir a comunidade? Outra razão?).
15. No começo de tua implicação no OP, quais eram tuas expectativas?
 - a. Essas expectativas se concretizaram? Se sim, por quê? Se não, por quê?

BLOCO 1: Partidos políticos: período PT / após PT

Periodo PT

16. Como você qualificaria o 16 anos do poder do Fronte popular?

17. No fim dos 16 anos de poder do Fronte popular, você notou mudanças particulares no OP, notadamente:
- Implementação das obras?
 - Investimentos?
 - Processo em geral?
 - Participação?
 - Acesso à informação?
 - Participação e apoio da prefeitura?
 - Cooptação?
 - Clientelismo?
 - Interferencia do governo (ex. Coloca seus delegados)?
 - Influencia do setor privado?
 - Conflitos entre as entidades, bairros e regiões?
 - Relações entre os delegados e entre conselheiros?
 - Rivalidade partidaria?

Periodo depois PT

18. Como você qualificaria o trabalho do governo Fogaça até agora?
19. Desde a chegada do governo Fogaça, você notou mudanças particulares no OP, notadamente:
- Implementação das obras
 - Investimentos?
 - Processo em geral?
 - Participação da população?
 - Acesso à informação?
 - Participação e o apoio da prefeitura?
 - Cooptação?
 - Clientelismo?
 - Interferencia do governo (ex. Coloca seus delegados)?
 - Influencia do setor privado?
 - Conflitos entre as entidades, bairros e regiões?
 - Relações entre os delegados e entre conselheiros?
 - Rivalidade partidaria?
20. Que você acha do conceito da governança local solidária?
21. Que você acha do trabalho do governo Fogaça na sua região? No seu bairro? Na sua entidade?

BLOCO II: Concepção da comunidade política

22. Quem, conforme você, deve participar na elaboração do orçamento municipal?
23. Você acha que é importante que os cidadãos das comunidades participem do OP? Por quê?
24. O OP mudou tua concepção da cidadania?
25. O que é o bem comum conforme sua opinião?
26. De maneira geral, durante deliberações, você justifica tuas intervenções ou perguntas em nome do bem comum?
27. Conforme você, o estado deve ficar neutro, isto é que ele não deve favorecer um grupo particular (ex. Cotas nas universidades)?
28. Conforme você, as mulheres têm necessidades específicas? Os negros? As pessoas mais pobres?
 - a. Se sim, o estado (particularmente a prefeitura) deveria implantar políticas (ex. políticas afirmativas) para sustentá-los? Se sim, de quais tipos?
29. Você já reclamou no OP que grupos sociais particulares (mulheres, negros, pobres) deveriam ter direito a algumas medidas ou políticas especiais (ex. cota, centro comunal oferecendo alguns serviços específicos, etc.)?
30. Conforme você, o processo de deliberação do OP deveria permitir aos participantes de demonstrar que eles são vítimas de discriminação (pobres, mulheres, Negros)?
31. Você acha que pessoas de grupos sociais diferentes (classe social, etnia, sexo), têm interesses freqüentemente diferentes durante as deliberações?
35. O processo da deliberação democrática do OP mudou teu conhecimento sobre grupos particulares?

Deliberações

40. Durante os debates e deliberações, os participantes emitem opiniões ligadas ao interesse pessoal ? Ao interesse de um grupo particular:, Classe social? Grupo ethnico? Genro? Interesse economico?
41. Os delegados e conseleiros vao geralmente avrir mao pra o interesse geral ou eles vao so defender o interesse da entidade ou do bairro?
42. Você acha que as negociações (trocas de obras) entre os delegados-conselheiros têm um peso mais importante que as deliberações (melhor argumento)?
43. Quando você faz alianças para fazer a hierarchisação das obras ou para eliger delegados-conselheiros numa comissão por exemplo, quais são os critérios que você utiliza para constituir estas alianças?
- Mesma afiliação politica?
 - Afiliações num grupo social: Classe social? Ethnia? Genro? Religioso? Cultural? Outro?
 - Afiliação territorial?
 - Amizade?
 - Outro?

Identidade

44. Você se lembra de algum momento preciso onde você conseguiu convencer teus interlocutores (particularmente se era um conflito entre grupos sociais ou no nível do território)?
- Qual tipo de argumento você utilizou?
45. Ao contrário, houve momentos precisos durante as deliberações onde um interlocutor conseguiu te convencer (particularmente se era um conflito entre grupos sociais ou no nível do território)?
- Qual tipo de argumento ele utilizou?

Identidade territorial

46. Você se sente mais ligado:
- Ao seu bairro?
 - À sua região
 - À sua cidade?
 - À sua entidade?
 - À um grupo social?
 - À um partido politico?
 - À um grupo religioso?

47. O interesse da cidade deveria prevalecer sobre aquele da região? E aquele da região, deveria prevalecer sobre aquele do bairro?
- a. Se sim, por quê? Se não, por quê?
48. Às vezes, há alguns conflitos entre bairros de uma mesma região entre grupos de classes sociais deferentes? Grupos ethnícos? Genros?
- a. As deliberações permitem geralmente resolver esses conflitos?
- b. Quais tipos de argumentos ou de estratégias permitem resolver esses conflitos?
49. Existem algumas medidas ou meios para favorecer o desenvolvimento de uma visão comum entre os bairros? As regiões? A cidade? As entidades?
41. Você acha que as temáticas permitem transcender as visões particularistas dos bairros, regiões e entidades?

Acesso ao espaço público

52. Dentro das comunidades e entidades, os cidadãos participam na elaboração das prioridades e dos projetos para implementar, ou são mais os delegados e presidentes de associações?

Relação Estado/sociedade civil

57. Qual é o papel da democracia representativa numa cidade como Porto Alegre onde tem o OP que favorece a participação popular?

APPENDICE B

QUESTIONNAIRE



Université du Québec à Montréal

Instituição: Universidade do Québec em Montréal (Canadá)

Pesquisador: Simon Langelier

Público Pesquisado: Conselheiros, delegados e cidadãos do COP e do FROP da região Centro e Leste

Questionário – Abril 2008

1. Sexo:

Homem

Mulher

2. Idade: _____

3. Raça/Etnia:

Branco

Negro

Pardo

Indígena

Outro Especifique: _____

4. Estado civil:

Solteiro(a)

Casado(a)

Viúvo(a)

Separado(a) ou divorciado(a)

5. Profissão/Ocupação: _____

6. Religião: _____

7. Incluindo você, quantas pessoas moram na tua casa? _____

8. Você tem quantos filhos(as)? _____

9. Qual é a tua renda familiar mensal em salários mínimos (soma da renda total das pessoas que moram na tua casa)? (salário mínimo nacional = R\$ 415,00)

- De 1 a 2
- De 2 a 4
- De 4 a 8
- De 8 a 12
- Mais de 12
- Não sei

10. Escolaridade:

- Ensino Fundamental incompleto (8ª série incompleta)
- Ensino Fundamental completo (8ª série completa)
- Ensino Médio incompleto (2º grau incompleto)
- Ensino Médio completo (2º grau completo)
- Ensino superior incompleto
- Ensino superior completo

11. Você é um:

- Delegado ou conselheiro
- Cidadão
- Outro Especifique: _____

12. Há quantos anos você participa do OP?

- 1 ano ou menos
- 2 a 4 anos
- 4 a 6 anos
- 6 a 8 anos
- 8 a 10 anos
- 10 anos ou mais

13. Você é integrante de alguma entidade?

- Sim Não

Se você **respondeu SIM**, por favor, assinale o(s) tipo(s) de entidade(s):

- Associação de moradores
- Grupo da cultura Afro ou Negra
- Grupo de mulheres
- Grupo cultural
- Grupo esportivo
- Grupo religioso

- Movimento social ou ONG
- Comissão de rua
- Centro comunitário
- Sindicato
- Partido político
- Outro Especifique: _____

14. Você é simpatizante a algum partido político municipal?

Sim Não

Se você respondeu SIM, por favor, assinale o partido político:

- PCdoB PDT DEM PMDB PP PPS
- PR PSDB PSOL PSTU PT PTB

- PARA A PERGUNTA **15**, COLOQUE EM ORDEM NUMÉRICA, AS OPÇÕES DE RESPOSTAS COM AS QUAIS VOCÊ SE SENTE MAIS ENVOLVIDO.
- ENTÃO, SE POR EXEMPLO EM PRIMEIRO LUGAR VOCÊ SE SENTE MAIS ENVOLVIDO COM A REPOSTA "A" ESCREVE "1". SE EM SEGUNDO LUGAR VOCÊ SE SENTE ENVOLVIDO COM A REPOSTA "G" ESCREVE "2". FAÇA A MESMA COISA PRA O RESTO DAS RESPOSTAS.
- SE TEM UMA, OU MAIS DE UMA OPÇÃO DE RESPOSTA QUE NÃO SE APLICA PARA VOCÊ, DEIXE O ESPAÇO DE RESPOSTA VAZIO.

15. Você se sente mais envolvido com:

- A. *Tua associação ou entidade* _____
- B. *Tua região* _____
- C. *Tua cidade (Porto Alegre)* _____
- D. *Teu grupo social – As mulheres* _____
- E. *Teu grupo social – Os Negros* _____
- F. *Teu grupo social – Os Indígenas* _____
- G. *Teu partido político* _____
- H. *Teu grupo religioso* _____
- I. *Teu trabalho* _____

- PARA A PERGUNTA **16**, COLOQUE TODAS AS OPÇÕES DE RESPOSTAS EM ORDEM NUMÉRICA DE IMPORTÂNCIA PARA VOCÊ.

16. No OP, o que é o mais importante, conforme tua opinião?

- A. *Conseguir as demandas pra minha comunidade ou entidade* _____
- B. *Conseguir as demandas pra minha região* _____
- C. *Conseguir as demandas pra toda a cidade* _____
- D. *Sacrificar minha demanda para comunidades que são mais carentes* _____
- E. *Desenvolver solidariedades com outras comunidades, entidades ou regiões* _____

AGORA, POR FAVOR, MARQUE COM UM CÍRCULO A LETRA DE TUA RESPOSTA:

17. Ao longo da história do OP, ele permitiu aos mais pobres de Porto Alegre melhorar suas condições de vida:

- A. *Concordo*
- B. *Concordo parcialmente*
- C. *Não concordo*
- D. *Não sei*

18. Ao longo da história do OP, ele permitiu ao povo negro de Porto Alegre melhorar suas condições de vida:

- A. *Concordo*
- B. *Concordo parcialmente*
- C. *Não concordo*
- D. *Não sei*

19. Ao longo da história do OP, ele permitiu às mulheres de Porto Alegre melhorar suas condições de vida:

- A. *Concordo*
- B. *Concordo parcialmente*
- C. *Não concordo*
- D. *Não sei*

20. Ao longo da história do OP, ele permitiu desenvolver uma consciência do bem coletivo entre as comunidades, delegados e conselheiros:

- A. *Concordo*
- B. *Concordo parcialmente*
- C. *Não concordo*
- D. *Não sei*

21. Deveria ter um artigo dentro do regimento interno do OP que obrigasse a ter pelo menos um negro na composição das chapas dos conselheiros de cada região e temática:

- A. *Concordo*
- B. *Concordo parcialmente*
- C. *Não concordo*
- D. *Não sei*

22. Deveria ter um artigo dentro do regimento interno do OP que obrigasse a ter duas mulheres e dois homens na composição das chapas de conselheiros de cada região e temática:

- A. *Concordo*
- B. *Concordo parcialmente*
- C. *Não concordo*
- D. *Não sei*

23. A classe média e alta deveria participar mais das reuniões do OP:
- A. *Concordo*
 - B. *Concordo parcialmente*
 - C. *Não concordo*
 - D. *Não sei*
24. Durante as reuniões do OP, os participantes emitem opiniões ligadas ao seu interesse pessoal:
- A. *Sempre*
 - B. *Frequentemente*
 - C. *Às vezes*
 - D. *Nunca*
 - E. *Não sei*
25. Durante as reuniões do OP, os participantes emitem opiniões ligadas ao interesse de um partido político:
- A. *Sempre*
 - B. *Frequentemente*
 - C. *Às vezes*
 - D. *Nunca*
 - E. *Não sei*
26. Durante as reuniões do OP, os Negros emitem opiniões ligadas ao interesse deles:
- A. *Sempre*
 - B. *Frequentemente*
 - C. *Às vezes*
 - D. *Nunca*
 - E. *Não sei*
27. Durante as reuniões do OP, os Brancos emitem opiniões ligadas ao interesse deles:
- A. *Sempre*
 - B. *Frequentemente*
 - C. *Às vezes*
 - D. *Nunca*
 - E. *Não sei*
28. Durante as reuniões do OP, as mulheres emitem opiniões ligadas ao interesse delas:
- A. *Sempre*
 - B. *Frequentemente*
 - C. *Às vezes*
 - D. *Nunca*
 - E. *Não sei*

29. Durante as reuniões do OP, os homens emitem opiniões machistas:
- A. Sempre
 - B. Frequentemente
 - C. Às vezes
 - D. Nunca
 - E. Não sei
30. De maneira geral, as lideranças (delegados e conselheiros) dão retorno de informações para as comunidades durante o processo do OP?
- A. Sempre
 - B. Frequentemente
 - C. Às vezes
 - D. Nunca
 - E. Não sei
31. Na tua avaliação, as comunidades participam sempre da hierarquização das demandas e dos projetos do OP, ou somente as lideranças fazem isto?
- A. As comunidades participam sempre
 - B. Principalmente as lideranças fazem isso
 - C. Os dois fazem juntos
 - D. Não sei
32. Durante o mandato atual do governo Fogaça, o OP foi:
- A. Fortalecido
 - B. Mantido como era antes
 - C. Levemente enfraquecido
 - D. Enfraquecido
 - E. Substituído por outra forma de participação
 - F. Não sei
33. Durante o mandato atual do governo Fogaça, em comparação ao período dos 16 anos do poder da Frente popular, o clientelismo (troca de favores):
- A. É o mesmo
 - B. Diminuiu
 - C. Diminuiu um pouco
 - D. Aumentou um pouco
 - E. Aumentou
 - F. Não sei
34. Você já participou de reuniões da Governança Solidária Local (GSL)?
- A. Sim
 - B. Não

SE VOCÊ RESPONDEU SIM, POR FAVOR, RESPONDA ÀS PERGUNTAS 34A, 34B E 34C. SE VOCÊ RESPONDEU NÃO, VÁ PARA A PERGUNTA 35.

34A. De quantas reuniões da GSL você já participou em 2007?

- A. 1 a 2
- B. 3 a 4
- C. 5 a 6
- D. 7 a 8
- E. Mais que 8

34B. Onde essas reuniões ocorrem? (PODE MARCAR COM UM CÍRCULO MAIS DE UMA REPOSTA)

- A. Região
- B. Associação de moradores
- C. Numa Secretaria da prefeitura
- D. Associação empresarial
- E. Outro lugar: Por favor, diga onde
- F. Não sei

34C. Quem mais participa dessas reuniões além de você?
(PODE MARCAR MAIS DE UMA RESPOSTA COM UM CÍRCULO)

- A. Governo
- B. Associações de moradores
- C. Empresários
- D. Igrejas
- E. Ministério Público
- F. Outro: Por favor, precise quem: _____

35. Quantas medidas foram decididas e implementadas na tua região com a GSL?
(POR FAVOR, INDIQUE O NÚMERO DE MEDIDAS PARA CADA ANO, OU SE VOCÊ NÃO SABE, MARQUE "NÃO SEI" NO QUADRADO COM UM "X")

- Em 2005?: _____ Não sei
- Em 2006?: _____ Não sei
- Em 2007?: _____ Não sei
- Em 2008?: _____ Não sei

36. As atas das reuniões da GSL são disponíveis para o público? Onde é possível ter acesso a elas?

A. *Sim, estão disponíveis: (escreva o lugar. Ex. CAR, site da prefeitura, antes das reuniões da GSL, etc.)*

B. *Não*

C. *Não sei*

37. Para você, a GSL permitiu:

37A. Conhecer melhor as necessidades da tua comunidade?

A. *Sim*

B. *Não*

C. *Não sei*

37B. Aumentar a cooperação entre as comunidades da tua região?

A. *Sim*

B. *Não*

C. *Não sei*

37C. Melhorar a qualidade da vida da tua comunidade e região?

A. *Sim*

B. *Não*

C. *Não sei*

38. Você acha que, em relação ao OP, a GSL:

A. *Ajudou a melhorar o OP*

B. *Prejudicou o OP*

C. *Não interferiu no funcionamento do OP*

D. *É uma estrutura desnecessária*

E. *Não sei*

39. Desde a chegada do governo Fogaça, tua comunidade ou entidade conseguiu conquistar suas principais demandas?

A. *Sim*

B. *Não*

C. *Não sei*

39A. Quais foram essas demandas (conquistadas ou não)?

(ex. Moradia, creche, etc.)

- PARA A PERGUNTA **40**, COLOQUE EM ORDEM NUMÉRICA, DA MAIOR ATÉ A MENOR O GRAU DE ENVOLVIMENTO
- SE TEM UMA, OU MAIS DE UMA OPÇÃO DE RESPOSTA QUE NÃO SE APLICA PARA VOCÊ, DEIXE O ESPAÇO DE RESPOSTA VAZIO.

40. Ao longo da tua participação no OP, você se envolveu em causas (lutas por demandas) relacionadas:

- A. Para tua comunidade/entidade _____
- B. Para tua região _____
- C. Para toda a cidade toda _____
- D. Para outras comunidades carentes _____

- PARA A PERGUNTA **41**, COLOQUE EM ORDEM, DA AMEAÇA MAIOR ATÉ A MENOR, TODAS AS QUESTÕES.

41. Para você, o que poderia ameaçar o OP de paralisar ou de desaparecer?

- A. O povo não participa mais _____
- B. O governo quase não executa as demandas _____
- C. O governo não participa mais às reuniões _____
- D. Tem uma grande rivalidade partidária entre os conselheiros/delegados _____
- E. O clientelismo está muito implantado entre a prefeitura e os conselheiros/delegados _____
- F. Os conselheiros/delegados não dão mais retorno pra suas entidades e comunidades _____

AGORA, PARA AS DUAS ÚLTIMAS PERGUNTAS, MARQUE COM UM CÍRCULO A LETRA DE TUA RESPOSTA:

42. Hoje, na situação atual do OP, ele permite ainda desenvolver uma consciência do bem coletivo entre as comunidades, delegados e conselheiros:

- A. *Concordo*
- B. *Concordo parcialmente*
- C. *Não concordo*
- D. *Não sei*

43. Você acha que o OP está ameaçado de paralisar ou desaparecer em pouco tempo?

- A. *Sim*
- B. *Não*
- C. *Não sei*

COMENTÁRIOS:

MUITO OBRIGADO!

APPENDICE C

LISTE DES CARTES

CARTES

1.1 Traite des esclaves.....	16
1.2 Le commerce triangulaire.....	17
1.3 Répartition des quilombos dos Palmares.....	17
1.4 Les 14 capitaineries héréditaires.....	20
1.5 Plan général d'améliorations de Porto Alegre (1914).	28
1.6 Plan Agache de Rio de Janeiro (1928).....	28
1.7 Plan des avenues Maia, São Paulo (1930).	30
1.8 Flux migratoire au XXe siècle au Brésil.	31
1.9 Proportion de personnes gagnant un revenu inférieur à R\$75,5.....	38
4.1 Indice de développement humain - Région métropolitaine de Porto Alegre	169
4.2 Division régionale de Porto Alegre	182
4.3 Ménages avec un revenu jusqu'à 2 salaires minimums (%)	204
4.4 Région Leste à Porto Alegre.....	230

APPENDICE D

LISTE DES PHOTOS

PHOTOS

1.1 Ouro Preto - ancienne capitale du Minas Gerais.....	25
1.2 Viaduc de l'avenue Borgeis de Medeiros dans les années 1940.	28
1.3 Avenida Central, Rio de Janeiro, début du XXe siècle.	29
1.4 Théâtre municipal de São Paulo.	30
1.5 Cortiços de la région Menino Deus à Porto Alegre, début du XX ^e siècle.....	33
1.6 Cortiços São Paulo, début du XX ^e siècle.	35
1.7 Le président Jucelino Kubichek en compagnie de Fidel Castro.....	41
1.8 Le président Jânio Quadros avec Che Guevara.	41
4.1 Évictions forcées sous la dictature à Porto Alegre	170
4.2 Assemblée plénière, région Nordeste - Reddition de compte du secrétaire de la gouvernance, César Busatto.	183
4.3 Assemblée plénière, région Centro – Période de questions. Question du leader communautaire de la Vila dos Papeleiros.	183
4.4 Assemblée plénière, région Nordeste.	184
4.5 Assemblée plénière, région Centro – Chapa de quatre candidats se présentant à l'élection de conseillers.	185
4.6 Assemblée plénière, région Nordeste. Jeune participant demandant la construction d'égouts et aqueducs dans leur vila.	186
4.7 Forum des délégués région Centro - Reddition de compte du gouvernement.	187
4.8 Rue commerciale; Rua da Praia; Port de Porto Alegre; Marché central de la capitale..	203
4.9 ONG Integração do Anjos = Assemblée plénière Centro 2008.....	205
4.10 Formation au BP de l'ONG Cidade pour le forum de la population de la rue.	205
4.11 Kiosques des vendeurs informels au centre-ville.	206
4.12 Leader de l'ASFERAP et conseiller au BP, Juliano Fripp.....	206
4.13 Plan d'urbanisation de la vila Juliano Moreira.....	207
4.14 Égouts à ciel ouvert - Vila Juliano Moreira.	207
4.15 Vila Chocolate. Contraste entre la pauvreté extrême et la ville développée.	208
4.16 Édifice qui a inspiré le nom de la vila.....	208
4.17 Papeleiro / caroceiro recueillant les déchets.....	209
4.18 Enfants marchant pieds nus sur des sols contaminés jonchés de déchets et d'eau stagnante due à l'absence d'égouts.....	209
4.19 Conseillers du BP qui constatent l'ampleur des conditions de vie désastreuses.....	210
4.20 L'édifice du Tribunal régional fédéral faisant contrastant avec la vila.....	210
4.21 Vila Chocolate.....	211
4.22 Vila Chocolate.....	211

4.23 Jeune garçon de la Vila Chocolateão.....	212
4.24 Partie de la vila incendiée en 2009 et en 2011.....	212
4.25 Le leader communautaire Léo Antônio Genovêncio Maciel.....	213
4.26 Cabanes d'urgence qui devinrent des logements permanents.....	215
4.27 Fondation inexistante, sol instable et arbre à moitié déraciné.....	216
4.28 Antonio Papeleiro dans le centre de triage de la vila.....	216
4.29 Maria Elaine, présidente de l'association Mocambo.....	217
4.30 Membres fondateurs de l'ONG Resistencia participativa desperta coletivo.....	217
4.31 Conseillers et délégués de la région Centro lors de la visite des communautés.....	226
4.32 Visite de la vila Juliano Moreira.....	227
4.33 Autobus du BP BP.....	227
4.34 Visite de la vila du Chocolateão.....	227
4.35 Maison luxueuse sécurisée du quartier Três Figueiras.....	230
4.36 Vila Pinto, quartier Bom Jesus.....	231
4.37 Détritrus abandonnés à proximité d'un ruisseau.....	231
4.38 Égout à ciel ouvert quartier Bom Jesus.....	232
4.39 Enfants d'une famille de papeleiros - quartier Bom Jesus.....	232
4.40 Vila Planetário – Avant la régularisation foncière.....	243
4.41 Vila Planetário - Après la régularisation foncière.....	244
4.42 Condomínio Princesa Isabel.....	245
4.43 Crèche du Condominio Princesa Isabel.....	246
4.44 Condominio Princesa Isabel.....	246
4.45 Vila dos papeleiros avant la régularisation foncière.....	247
4.46 Vila dos Papeleiros, rebaptisée le Condomínio Santa-Terezinha suite à sa construction de 122 unités d'habitation et de commerces.....	247
4.47 Réunion de femmes du Centre d'éducation environnemental (CEA) de la Vila Pinto.....	272
4.48 Femmes travaillant au tri des matières recyclables - CEA, Vila Pinto.....	272
4.49 Ballots de matières recyclables compressés, CEA, Vila Pinto.....	272
4.50 Le maire José Fogaça.....	279
4.51 Le coordonnateur du secrétariat de la gouvernance, César Busatto.....	279
4.52 Stade Beira-Rio en bordure du lac Guaíba.....	308
4.53 Hangars portuaires en jaune et rouge.....	312
4.54 La vila Chocolateão suite à sa destruction en 2011.....	316
4.55 Avion survolant la vila Dique.....	317
4.56 Localisation de la vila Dique et de la vila Nazaré.....	317
4.57 Égouts à ciel ouvert de la nouvelle vila Dique.....	318
4.58 Cabanes d'urgence de la nouvelle Vila Dique aux prises avec des inondations.....	318
4.59 « Clé pour clé. Non au loyer social et aux cabanes d'urgence! ».....	321

BIBLIOGRAPHIE

ABERS, Rebecca. 2000. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 267 p.

ALMANDOZ, Arturo. 2010. *Planning Latin America's capital cities, 1850-1950*, Routledge, London, 282 p.

AMARAL, Sergio. 2003. *Porto Alegre, les voix de la démocratie*, Paris, Charles Léopold Mayer, 170 p.

ANDERSON, Benedict. 2002. *L'imaginaire national: réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, La Découverte, Paris, 212 p.

ARISTOTE. 1950. *Politique d'Aristote*, PUF, Paris, 243 p.

AVRITZER, Leonardo. 2009. *Participatory institutions in democratic Brazil*, Woodrow Wilson Center Press; The Johns Hopkins University Press, Washington, D.C. Baltimore, 205 p.

----- . 2002. *Democracy and the public space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 202 p.

BACQUÉ M-H, REY & SINTOMER, Y. 2005. *Gestion de proximité et démocratie participative*, La découverte, Paris, 307 p.

BADIE, Bertrand. 1995. *La fin des territoires*, Fayard, Paris, 278 p.

BAIERLE, Sérgio. « Porto Alegre neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do novo gerencialismo público inclusivo », *Cadernos da CIDADE*, no. 15, vol. 12, novembre 2009, 43 p.

----- . 2007. *Lutas urbanas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo*, ONG Cidade, Porto Alegre, 104 p.

BAIOCCHI, Gianpaulo. 2005. *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press, Stanford, 224 p.

----- . 2003. *Radicals in power: the Workers' Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil*, Zed Books, London; New York New York, ; Distributed in the USA exclusively by Palgrave, 254 p.

BARBER, Benjamin. 2003. *Strong democracy : participatory politics for a new age*, University of California Press, Berkeley, 320 p.

BENHABIB, Seyla. 1996. *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, 373p.

BERDOULAY, Vincent. « Modernismo e espaço public: o Plano Agache do Rio de Janeiro », *Revista Território – Ano VII*, no 11, 12, 13, sept/oct. 2003, p. 123-132.

BHERER, Laurence. 2005. *Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Les Presses de l'Université Laval, Québec, 527 p.

BIRNBAUM, Pierre. 1997. « Citoyenneté et identité: de T.H. Marshall à Talcott Parsons » , *Citizenship Studies*, Vol. 1, No. 1, p. 133-151.

BLONDIAUX, Loïc. 2008. *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Seuil, Paris, 109 p.

BUENO, Eduardo 2003. *Brasil: uma história*, Leya, São Paulo, 480 p.

Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB). 2009. *Plano municipal de Habitação de interesse social*, Porto Alegre, 248 p.

BOURNE, L. S. et J. W. SIMMONS. 2003. «New Fault Lines ? Recent Trends in the Canadian Urban System and their Implications for Planning and Public Policy», *Canadian Journal of Urban Research/Revue canadienne d'études urbaines*, 12(1), p. 22-47.

BOUVIER, Pierre. 2005. *Le lien social*, Gallimard, Paris, 401p.

BRENNER, Neil et THEODORE, Nick. (dir). 2002. *Spaces of Neoliberalism : Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell Publishing, Oxford, 294p.

BRUNET, Normand. 2002. « Le nouveau statut de la cité brésilienne », *La revue en sciences de l'environnement sur le WEB*, Vol 3 No 2 , Octobre , 10p.

CABANE, Yves et BAIERLE, Sergio. 2002. *Budget participatif et finances locales*, Porto Alegre, Mairie de Porto Alegre, 103p.

CARPENTIER, Jean et LEBRUN, François. 1992. *Histoire de France*, Seuil, Paris, 498 p.

CHAVEZ, Daniel. 2006. « The watering down of people power in Porto Alegre », *Alternatives International*, 5 mai , 4 p.

CHOMSKY, Noam. 1997 «Market Democracy in a Neoliberal Order: Doctrines and Reality», *Z Magazine*, Novembre, <http://www.chomsky.info/articles/199711--.htm>

COCO, Giuseppe et VERCELLONE Carlos. 1991. « Les paradigmes sociaux du post-fordisme », *Multitudes*, Janvier, 56p. <http://multitudes.samizdat.net/Les-paradigmes-sociaux-du-post.html>

COHEN, Joshua. 2009. *Philosophy, politics, democracy*, Harvard University Press, Cambridge, 394 p.

CONSTANT, Benjamin. 1997. *Écrits politiques*, Gallimard, Paris, 807 p.

CORDEIRO, Simone Lucena. 2003, *Moradia popular na cidade de São Paulo*, PUC SP, São Paulo, 13 p.

COURTOIS, Stéphane.2003. « Droit et démocratie chez John Rawls et Jürgen Habermas : fondationnalisme des droits ou démocratie délibérative ? », *Politiques et sociétés*, Volume 22, numéro 2, , p. 103-124, <http://www.erudit.org/revue/ps/2003/v22/n2/007876ar.html>

DABÈNE, Olivier. 2011. *L'Amérique latine à l'époque contemporaine*, Armand Colin, Paris, 272 p.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J. & PANFICHI, Aldo. 2006. *A disputa pela construção democrática na América Latina*, Paz e Terra, São Paulo, 501 p.

DAHL, Robert. 1973. *Size and democracy*, Stanford University Press, Stanford, 148 p.

DE COULANGE, Fustel. 1864. *La Cité antique*, Hachette, Paris, 492 p., http://classiques.uqac.ca/classiques/fustel_de_coulanges/cite_antique/fustel_la_cite_antique.pdf

DIAS, Marcia Ribero.2002. *Sob a signo da vontade popular : o orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre*, UFMG, Belo Horizonte, 305 p.

DUPAUL, Richard 2011. « Brésil: crédit, quand tu nous tiens », *La Presse*, 21 novembre, <http://affaires.lapresse.ca/opinions/chroniques/richard-dupaul/201111/21/01-4469893-bresil-credit-quand-tu-nous-tiens.php>

FILION, P., BUNTING, T. & Gertler, L. 2000. « Cities and Transition: Changing Paterns of Urban Growth and Form in Canada », *Canadian Cities in Transition*, Oxford, p.1-25

FLYVBJERG, Bent. 1998. « Empowering Civil Society : Habermas, Foucault and the Question of Conflict » dans Douglass et Friedmann. (dir). *Cities for citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, John Wiley & Son, Chichester, 305 p.

FEDOZZI, Luciano. 2007. *OBSERVANDO O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas*, Tomo Editorial, Porto Alegre, 48 p.

----- .2001. *Orçamento participativo : reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Tomo Editorial, Porto Alegre, 247 p.

----- . 2000. *O poder da aldeia : gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre*, Tomo Editorial, Porto Alegre, 237 p.

FRAZER, Nancy. 2003. « Repenser l'espace public : une contribution à la critique de la démocratie existante dans Renault et Sintomer (dir). *Où en est la théorie critique ?*, Paris, La découverte, p.103-134

FUNG, Archon et WRIGHT, Erik Olin Wright. 2003. *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*, Verso, London, 310 p.

GARNIER, Jean-Pierre. 2003. « Proximité spatiale et distance politique », dans *Espaces et sociétés*, no. 112 Paris, p. 119-131.

GAUCHET, Marcel. 2007. *L'avènement de la démocratie*, Gallimard, Paris, 206 p.

GENESTIER, Philippe, JOUVE, Bernard et BOINO, Paul. 2008. « L'aménagement urbain et territorial, entre post-keynésianisme et néo-keynésianisme », *Métropoles*, No. 4, p. 4-26, <http://metropoles.revues.org/3583>

GENRO, Tarso et DE SOUZA, Uribatan. 1998. *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, C. L. Mayer, Paris, 103p.

GILBERT, Alan. 1998. *Latin American City*, Russell Press, NYC, 190 p.

GLOTZ, Gustave. 1988. *La cité grecque*, Albin Michel, Paris, 480 p.

GOLDFRANK, Benjamin. 2001. « Qui ira participer au BP quand toutes les rues auront été pavées ? », dans GIANPAOLA et SINTOMER, *Un nouveau monde en construction*, GUAYI, Paris, p. 45-56.

GOMEZ, Thomas, OLIVARES, ITAMAR. 1993. *La Formation de l'Amérique hispanique: XV^e-XIX^e siècle : textes et documents*, Armand Collin, Paris, 293 p.

GONTCHAROFF, Georges. 1999. « Le renouveau des comités de quartier », dans BLONDIAUX, Loïc (dir.), *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 307 – 327.

GRET, Marion et SINTOMER, Yves. 2003. *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte, Paris, 136 p.

HABERMAS, Jürgen. 1997. *Droit et démocratie entre faits et normes*, Gallimard, Paris, 551 p.

----- . 1987. *The philosophical discourse of modernity*, Mit press, Cambridge, 430 p.

----- . 1987. *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 480 p.

HARENDT, Hanna. 1972. *La crise de la culture*, Gallimard, Paris, 380 p.

HARVEY, David. 2012. *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, Verso, NYC, 206 p.

HAYEK, Friedrich A. 2005. *La route de la servitude*, PUF, Paris, 176 p.

HOBBS, Thomas. 1661. *Le Léviathan*, 562 p.

http://classiques.uqac.ca/classiques/hobbes_thomas/leviathan/leviathan.html

HOLSTON, J. 2008. *Insurgent citizenship : disjunctions of democracy and modernity in Brazil*, Princeton University Press, Princeton, 395, p.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2010. *O Brasil em 4 décadas*, Presidência da República, 100 p.

----- .2008. *Pobreza e riqueza no Brasil metropolitano*, Assesoria Técnica da Presidência, 15 p., http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/ReducaoPobreza_CPresi7.pdf

ISIN, Engin F. 2000. *Democracy, citizenship, and the global city*, Routledge, Toronto, 336 p.

JESSOP, Bob. 1988. *Thatcherism : a tale of two nations*, Polity Press in association with Basil Blackwell, New York, 219 p.

JOUBE, Bernard, BOOTH, Philip. (dir). 2004. *Démocraties métropolitaines*, PUQ, Montréal, 335p.

----- . *La gouvernance urbaine en question*. 2003. Paris, Elsevier, 124 p.

KLEIN, Juan-Luis, FONTAN, Jean-Marc et Gabrielle-Tremblay, Diane. 2005. *Innovation socioterritoriale et reconversion économique: Le cas de Montréal*, l'Harmattan, Montréal, 169 p.

LANGELIER, Simon. 2011. « Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre ? », *Le Monde diplomatique*, Octobre, p. II et III, <http://www.monde-diplomatique.fr/2011/10/A/21113>

----- . *Soberania política e construção do bem comum no OP*. 2008. ONG Cidade, Porto Alegre, mais, <http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/artigosimon4837148a9223b.pdf>

LANGELLIER, Jean-Pierre. 2010. « Un colosse en quête d'un premier rôle », *Le Monde Hors-série : Brésil, un géant s'impose*, septembre, octobre , p. 16-18.

LEVINE, Daniel H.1990. « L'impact de la théologie de la libération en Amérique latine », *Archives de sciences sociales des religions*, 35^e année, No. 71, *La théologie de la libération en Amérique Latine* (Jul. – Sep.), p.43-62.

LIEPIETZ, Alain. 1990. « Après-fordisme et démocratie », *Les Temps Modernes* Mars 1990 n°524, 15p.

LOCKE, John. 1992. *Traité du gouvernement civil*, Paris, G-F Flammarion, Paris, 381 p.

MACEDO, Stephen. (dir). 1999. *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford, Oxford University Press, 289p.

MACPHERSON, C.B. 1985. *Principes et limites de la démocratie libérale*, Boréal, Montréal, 155 p.

MARSHALL, T.H., 1992. *Citizenship and social class*, Pluto Press, London, 101 p.

MARICATO, Erminia. 2011. *O impasse da política urbana no Brasil*, Editora Vozes, Petropolis, 219 p.

MARTUCCELLI, Danilo. 1999. *Sociologies de la modernité*, Gallimard, Paris, 709 p.

MATTOS, Enlison. 2011. *Capitanias hereditarias e desenvolvimento : Herança colonial sobre desigualdade e instituições*, Escola de Economia de São Paulo, São Paulo, 39 p.

MILL, John Stuart. 2009. *Considération du gouvernement représentatif*, Gallimard, Paris, 311 p.

MILLER, David. 1992. *Deliberative Democracy and Social Choice*, Political Studies, Volume 40, Issue Supplement s1, août, , p.54–67.

MAMOUDOU, Gazibo. 2002. « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse comparée des processus de démocratisation », *Politique et Sociétés*, vol. 21. No.3, p. 139-160.

MELKEVIC, Bjarne. 2011. *Habermas : droit et démocratie délibérative*, Presse de l'université Laval, Québec, 214 p.

MONGIN, Olivier. 2004. « La mondialisation et les métamorphoses de l'urbain », *Esprit, Mégacités, villes globales et métropoles*, mars-avril, p. 175-198.

MUSSET, A. 2002. *Villes nomades du nouveau monde*, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, Paris, 397 p.

NOOTENS, Geneviève. 2004. *Désenclaver la démocratie*, Québec Amérique, Montréal, 168 p.

NOZYCK, Robert. 1988. *Anarchie, État et utopie*, PUF, Paris, 442 p.

NYGAARD, Paul Dieter. 2005. *Planos diretores de cidades: discutindo sua base doutrinária*, UFRGS Editora, Porto Alegre, 287 p.

OLIVEIRA, Nelma Gusmão et GAFFNEY, Christopher Thomas. 2010. *Rio de Janeiro e Barcelona: os limites do paradigma olímpico*, Revista bibliográfica de geografia y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, 5 novembre, <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-895/b3w-895-17.htm>

ONG Cidade. 2007. *Olhar de Mulher : A fala das conselheiras do orçamento participativo de Porto Alegre*, ONG Cidade, Porto Alegre, 70 p.

OUTTES, Joel. 2003. *Disciplining Society through the City: The Genesis of City Planning in Brazil and Argentina. (1894-1945)*, University of Oxford, 45 p.

PASSERIN d'Entrèves, Maurizio. (dir). 2002. *Democracy as Public Deliberation*, Londres, Transaction Publishers, 228 p.

PEREIRA, Elson Manuel et PERRIN, Mathieu. 2011. « Le droit à la ville. Cheminement géographique et épistémologique (France – Brésil – International) », Armand Colin, *L'information géographique*, 01. – Vol. 75, p. 15-36.

PIOTTE, Jean.-Marc. 1999. *Les grands penseurs du monde occidental l'éthique et la politique de Platon à nos jours*, Fides, Montréal, 619 p.

POCHMANN, Marcio. 2007. « O país dos desiguais », *Le Monde diplomatique Brasil*, Octobre, <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=30>

PORTES, A. et WALTON, J. 1976. *Urban Latin America: the political condition from above and below*, University of Texas Press, Austin, 217 p.

POURTOIS, Hervé. 2002. « Luttres pour la reconnaissance et politique délibérative », *Philosophiques*, Volume 29, numéro 2, automne, p. 287-309

PRO PROFS QUIZ MAKER. 2011. Mapa dos fluxos migratorios, <http://www.proprofs.com/quiz-school/story.php?title=mackenzie-dezembro2011-geografia>

PURCELL, Mark. 2003. « Citizenship and the Right to the Global City: Reimagining the Capitalist World Order », *International Journal of Urban and Regional Research*,

PUTNAM, Robert, D. 2000. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*, Simon & Schuster, New York, 541 p.

QUEIRÓS MATTOSO DE, Katia M. 1994. *Être esclave au Brésil: XVI^e-XIX^e siècles*, l'Harmattan, Paris, 331 p.

RAWLS, John. 1993. *Libéralisme politique*, PUF, Paris, 450 p.

----- . 1987. *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 666 p.

RENAN, Ernest. 1882. *Qu'est-ce qu'une nation?*, Conférence prononcée le 11 mars 1882 à la Sorbonne), 63 p.

http://classiques.uqac.ca/classiques/renan_ernest/qu_est_ce_une_nation/renan_quest_ce_une_nation.pdf

RIBEIRO, Darcy. 1995, *O povo brasileiro*, Editora Schwarcz, São Paulo, 437 p.

ROBINSON, Jennifer 2002. « Global and Worls Cities: A View from off Map », *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 26.3 Sept., 531-554.

RODRIGUES, Edelvez Vieira. 1998. *O processo civilizatório e a influência da medicina social: cortiço – fotografia de época*, UFPR, p. 147-151.

ROLNICK, Raquel. 2011. « Porque nossas cidades continuam tão precarias? », *Novos Estudos*, mars, 89-109.

----- . 2011. « Democracy on the Edge: Limits and Possibilities in the Implementation of an Urban Reform Agenda in Brazil », *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 35.2, mars, p. 239-255.

----- . 1997. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*, Studio Nobel, São Paulo, 242 p.

ROSANVALLON, Pierre. 2006. *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Seuil, Paris, 344 p.

----- . 1998. *Le peuple introuvable*, Paris, Gallimard, 491 p.

ROUQUIÉ, Alain. 2006. *Le Brésil au XXIe siècle: naissance d'un nouveau grand*, Fayard, Paris, 409 p.

ROUSSEAU, J-J. 1993. *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, dans Gérard Allard, *Rousseau sur le cœur humain*, Le Griffon d'argile, Québec, 318 p.

----- . 1762, *Du contrat social*, 89 p.

http://classiques.uqac.ca/classiques/Rousseau_jj/contrat_social/Contrat_social.pdf

SANFAÇON, Robert. 2001. « Le retour du pédagogue », *Le Devoir*, 8 mai, p. A6.

SASSEN, Saskia. 2012. *Cities in a World Economy*, Sage publications, Columbia University, 424 p.

SCHNAPPER, Dominique. 1997. « La conception de la nation », *Citoyenneté et société, Cahiers Français*, n° 281, mai-juin, 83 p.

----- . 1994. *La communauté des citoyens*, Gallimard, Paris, 228 p.

SEYMOUR, Michel. 1999. *La nation en question*, L'Hexagone, Montréal, 206 p.

SIROËN, Jean-Marc. 1994. *L'économie mondiale. Tome 2, Contraintes et perspectives*, Armand Colin, 175 p.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. 2005. *Democratizing democracy : beyond the liberal democratic canon*, Verso, London, 477 p.

TOCQUEVILLE, Alexis. [1835]. 1981. *De la démocratie en Amérique*, Gallimard, t.1, Paris, 569 p.

TODOROV, Tzvetan. 2000. *Le jardin imparfait la pensée humaniste en France*, Librairie générale française, Paris, 350 p.

----- . 2000. *Mémoire du mal, tentation du bien enquête sur le siècle*, R. Laffont, Paris, 355 p.

TOURAINE, Alain. 1994, *Qu'est-ce que la démocratie?*, Fayard, Paris, 1994, 297 p.

----- . 1992. *Critique de la modernité*, Fayard, Paris, 462 p.

http://classiques.uqac.ca/contemporains/touraine_alain/critique_de_la_modernite/touraine_critique_de_la_modernite.pdf

- VALANCE, Georges. 2009. *Hausmann le grand*, Flammarion, Paris, 362p.
- VERLE, João et Brunet, Luciano (dir.). 2002, *Un nouveau monde en construction : Évaluation de l'expérience du budget participatif de Porto Alegre*, Guayi, Porto Alegre, 236 p.
- VIDAL, Dominique. 2003. « Sens du juste, légitimation et gouvernabilité dans le Brésil de Lula », dans Jacky Picard, *Le Brésil de Lula*,
- VILLIERS, Patrick. 2000. Les corsaires du littoral: Dunkerque, Calais, Boulogne: de Philippe II à Louis XIV, 1568-1713, Septentrion, Paris, 358 p.
- WAMPLER, Brian. 2009 *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, Pennsylvania State University Press, Philadelphia, 330p.
- WORLD BANK. 2003. *Brazil Inequality and Economic Development*, Octobre, 77p.
- YOUNG, Marion Iris. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press, Oxford political theory, Oxford 304 p.
- . 1990. *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 286 p.