

Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer  
38, rue Saint Sabin  
75011 Paris  
tel/fax : 01 48 06 48 86  
diffusion@eclm.fr  
www.eclm.fr

Les versions électroniques et imprimées des documents sont librement diffusables,  
à condition de ne pas altérer le contenu et la mise en forme.  
Il n'y a pas de droit d'usage commercial sans autorisation expresse des ECLM.

une ville par tous



Robert Cabanes

# Une ville par tous

nouveaux savoirs et  
nouveaux métiers urbains ;  
l'expérience de Fortaleza au Brésil

L'association Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer a pour objectif d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) et de ses partenaires. On trouvera en fin d'ouvrage un descriptif sommaire de cette Fondation, ainsi que les conditions d'acquisition des ouvrages et dossiers édités et coédités.

L'auteur

Robert Cabanes est chercheur à l'Institut de recherche pour le développement (IRD). Il travaille, dans l'unité de recherche « Savoirs et Développement », sur le processus de développement des cultures urbaines, ouvrières et populaires, notamment dans la région de São Paulo.

Institut de recherche pour le développement  
231 rue Lafayette  
75010 Paris  
TÉL. : 01 4 8 0 2 7 7 8 7  
Mél : robert.cabanes@wanadoo.fr

© Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer, 2000  
Dépôt légal, 3<sup>e</sup> trimestre 2000  
Dossier FPH n° DD 100 \* ISBN : 2-84377-042-4  
Diffusion : Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer,  
38 rue Saint-Sabin, 75011 PARIS  
Graphisme et mise en page : Madeleine Racimor  
Maquette de couverture : Vincent Collin

# Sommaire

Introduction : Un nouveau métier urbain .....	7
1. Les « occupations », un phénomène social total .....	13
2. Le global impossible ; expérimentation d'un niveau intermédiaire entre local et global .....	23
3. Des formes socio-économiques innovantes .....	43
4. L'école (de planification) ou/et la recherche (populaire) .....	59
Conclusion : Développement municipal et développement associatif	75
Bibliographie .....	81

Ce livre n'aurait pu voir le jour sans la collaboration des acteurs actuels et anciens de Cearah Periferia. Que tous soient ici chaleureusement remerciés. Un remerciement spécial s'adresse à tous ceux qui, en outre, ont lu la première ébauche du manuscrit et qui m'ont fait part de leurs observations dont j'ai largement tenu compte : Patrick Bodart, Guillaume Cabanes, Yves Cabannes, Deborah Cavalcanti, Teresa Hilda Costa, Eliana Guerra, Joaquim de Mello Secundo Andrade, Jean-Pierre Kuhn, Olinda Marques. Je tiens, en outre, à remercier Yves Cabannes de m'avoir donné accès à ses archives personnelles. Mais il est clair, comme de coutume, que les avis et opinions indiqués ci-après n'engagent que leur auteur.

## Introduction

### Un nouveau métier urbain

Deuxième moitié des années quatre-vingt. Dans la rencontre entre un mouvement d'opinion de gauche et internationaliste, observable entre autres à travers la Coalition internationale pour l'habitat, une opinion publique internationale instituée (Année internationale des sans-abris, 1987), et le renforcement des coopérations bilatérales décentralisées dans le cadre du retrait des États du Nord, une configuration nouvelle se crée où se mettent en scène de nouvelles idées et manières d'agir. L'internationalisme prolétarien prophétique et généreux a vécu ; il est remplacé par un internationalisme de réseau, pragmatique et pratique, soucieux d'efficacité à court terme ; les grandes écoles et les grands schémas de développement de la troisième voie (ni capitaliste ni socialiste, le développement autocentré) se sont effondrés devant la réalité du développement capitaliste à l'échelle mondiale ; place au développement local. En matière urbaine tout acquis ou toute conquête du mouvement social sera destiné à être sanctionné et ratifié au niveau législatif, comme une étape de sa progression ; et toute avancée législative ou institutionnelle sera utilisée pour renforcer le mouvement social dans sa quête de reconnaissance et de légitimité. Entre le mouvement social et l'institution, un

nouvel opérateur ou un nouveau métier, généralement occupé par des « organisations non-gouvernementales » effectuant les types les plus variés d'expertises et d'actions. Ces dernières pourront appuyer le premier, ou devenir une démultiplication de la seconde ; ou bien, comme ici, elles s'attacheront à renforcer le premier et à appuyer la démocratisation de la seconde pour établir la médiation entre les deux. À terme, de nouvelles politiques publiques doivent s'affirmer, dont l'efficacité et la qualité, la vertu, seraient d'avoir été expérimentées au niveau local, certifiées sur le terrain.

Politiques publiques alibis, thérapeutiques hypothétiques dans le contexte libéral émergent et vite dominant ? Il n'est semble-t-il ni utile ni « politiquement correct » de poser la question. Car c'est face au développement tel qu'il est, c'est-à-dire capitaliste, qu'il faut d'abord agir pour remédier aux catastrophes qu'il engendre ; le sentiment de l'urgence trace tout seul son chemin ; on remontera aux causes plus tard. Ce sont des chemins parcourus par l'action que surgiront les questions nouvelles, les nouveaux défis, les causes réelles. C'est une pensée de l'action comme énigme qui ne se révèle que dans son déroulement, c'est une stratégie de l'action en perpétuelle réévaluation qu'annonce ce nouvel air du temps. Au niveau local, le seul « autorisé », pour commencer.

Le double principe fécondant, la nouvelle matrice constitutive de l'urbain à Fortaleza (Brésil) s'annonce de la manière suivante. D'un côté le Gret, dès 1986, et une stratégie hyperrationalisée de construction populaire de logements qui serait remarquable d'abord par le faible coût et la qualité de son produit : non seulement le logement et ses équipements, mais tout ce qui est nécessaire au fonctionnement d'une micropolis au plan économique, social et culturel ; mieux, c'est de ces morceaux de ville que surgiraient les instruments de réanimation des quartiers environnants. Le politique serait bien obligé de « s'aligner » devant la puissance de ces propositions. La pensée de l'ingénieur est structurante, le rêve, saint-simonien plus que fouriériste, est tout proche, fécond. Outre la qualité du produit, l'accent est mis sur la qualité du processus de production : il s'agit d'articuler les institutions et les associations dans l'effervescence d'une coopération de travail physique et intellectuelle, censée construire une « aube nouvelle » (« nova alvorada »), une nouvelle société.

D'autre part, un peu plus tard, Cearah Periferia, né en 1991, une volonté d'aller à la rencontre des classes populaires, au-delà des mythes qu'elles engendrent, celui de la passivité et de l'aliénation, ou au contraire, celui de la pureté de l'action et de la capacité insoupçonnée d'invention, pour qu'elles puissent prendre la parole et l'exprimer avec continuité, pour que de ce récit naisse, éventuellement, la durée, la reproductibilité, le long terme. De cette rencontre, tension d'un nouveau métissage, naîtront, d'abord dans l'informalité totale, les très riches heures des uns et des autres, puis celles de l'ensemble lorsqu'il se constituera en 1997. Entre-temps le Gret se transformera en Gret urbano, à partir de 1993, structure relais plus autonome du Gret français, capable d'établir des conventions avec des associations et des institutions locales. Cette interaction entre le souci de l'action associative et populaire, qui est la marque et l'identité de Cearah Periferia dès son départ, et l'action institutionnelle à travers la municipalité et l'État dont se charge le Gret urbano, qualifie de manière permanente, douce ou violente, le déroulement finalement fructueux de cette histoire. Et lorsque l'action s'enracine de manière durable dans la réalité, dans l'interaction simultanée avec les institutions et les associations, lorsque Cearah Periferia n'est plus qu'un : où se retrouve ce nouvel opérateur, à la fois au four et au moulin ? Comment creuse-t-il son sillon ? Comment est-il à son tour pensé, éliminé, instrumentalisé, dirigé, nié ou ignoré ? Les histoires n'ont pas de fin en elles-mêmes ; elles ne disent pas où s'arrêter pour tirer des leçons, et elles ne savent pas si elles sont reproductibles. Plutôt que de tirer un bilan à un moment, toujours arbitraire, donné, et juger définitivement de la validité ou de la reproductibilité d'une expérience, on notera, au cours d'une description chronologique, les moments de bonne articulation avec la société globale, ceux qui la transforment, comme les moments de résistance de cette dernière où l'action s'épuise à trouver les mécanismes qui pourraient la transformer. Les hypothèses qui pourront naître de cette réflexion sont bien sûr totalement dépendantes de cette action préalable ; il est toujours facile, a posteriori, d'évaluer l'action. Seuls ceux qui la font en connaissent vraiment les difficultés. Et nous plaidons coupable d'avance pour les accents inopportuns qui pourraient toucher, voire blesser, les acteurs anciens ou actuels. En tout état de cause, l'œuvre déjà faite mérite sans

conteste l'admiration et c'est bien pour cela d'ailleurs que le regard se porte sur elle, pour aider d'autres œuvres à venir.

Le plan de cet ouvrage renvoie au parcours même de ces associations, à la chronologie de leurs spécificités, de leurs rencontres et de leur regroupement dans le contexte urbain de Fortaleza. Au commencement était la croissance de la ville et les « occupations » (cf. chapitre 1), l'obligation faite aux plus démunis de se loger selon les moyens du bord, vu la pénurie et la cherté des logements. À l'occupation fait suite l'autoconstruction (débrouillardise individuelle) ou le mutirão (construction en coopération et entraide mutuelle, effectuées par de nombreuses associations, que le Gret puis Cearah Periferia se proposeront d'appuyer et de perfectionner) (cf. chapitre 2). Outre l'accès au logement, c'est aussi l'accès à l'ensemble des équipements nécessaires à la vie collective future (école, crèche, salle de réunion ou maison de la culture, création de locaux commerciaux dont la location faciliterait la vie des associations), comme, aussi, un certain accès à l'emploi par l'ensemble des activités artisanales issues de cette construction initiale : coopératives de production de matériaux et de construction de logements. Ensuite se présentent des programmes annexes laissés à l'initiative associative (cf. chapitre 3), parfois essentiels, innovants et susceptibles de donner lieu à des politiques publiques lorsque s'élabore une spirale vertueuse entre montages associatifs et montages institutionnels : l'amélioration des logements et les diverses formes de crédit à très faible taux d'intérêt mis à la disposition des plus démunis ; ou des presque plus démunis, lancinant problème.

À la source de ces programmes à imaginer que Cearah Periferia a toujours cherché à promouvoir, l'idée d'une « école » (cf. chapitre 4). Au départ cette école devait être un « observatoire des pratiques », un lieu chargé de susciter une recherche « populaire », qui produirait un autre type d'information. Cette différence devait naître d'une relation d'échange égalitaire entre chercheur « du peuple », celui que l'école formerait, et peuple devenant chercheur, découvrant à l'occasion d'une recherche méthodique et grâce à cette distance, une réalité susceptible de prise, d'action ; elle susciterait de nouveaux sujets, engagerait de nouveaux acteurs, à la différence de la recherche universitaire où la distance entre chercheur et «

cherché» est si importante qu'elle interdit à ce dernier toute prise sur la réalité. Réalité qui ne peut se livrer cependant qu'à partir de ce minimum de distanciation, d'analyse, de la part du chercheur populaire, pour autoriser d'abord la prise de connaissance, ensuite l'action et ses multiples savoir-faire. À l'issue de l'année d'école, chacun fait un projet, « projet d'histoire » porté par un passé de quartier ou de mouvement social, riche ou moins riche, mais en tout cas digne d'examen, ou bien projet de développement local concernant le quartier ou l'association. Formes inventées et riches d'invention que l'école est censée accompagner, analyser, au même titre que les autres formes d'action mises en œuvre de manière plus institutionnelle par le Gret urbano. C'est de l'analyse de chaque sorte d'action, planifiée comme imprévue, et de leur éventuelle rencontre sur un même terrain, que pourront naître de nouvelles stratégies impliquant une recherche sur et pour le mouvement social. C'est ici que l'expérience, localisée, intense et approfondie risque de porter de nouvelles formes d'action. À condition d'analyser l'action précédente, d'en tirer une connaissance, avant de passer à la suivante.

Déjà des actions plus institutionnelles ayant fait la preuve de leurs capacités de reproduction se diffusent en plusieurs villes du pays, voire du continent, prises en charge par des municipalités. Ce qui introduit aux problèmes du « développement municipal », terme nouveau plus que ligne nouvelle de travail, qui se présente généralement comme une articulation entre le monde associatif local et un projet municipal que les instances du Programme de gestion urbaine (PGU) pour l'Amérique latine de l'ONU appuient et financent, en tentant d'innover dans des domaines variés et en s'adaptant avec souplesse aux situations les plus diverses. Nous terminerons ce parcours en évoquant ce programme en forme de conclusion et d'ouverture sur un avenir possible. Car ce cheminement de longue distance paraît encore largement ouvert, que ce soit aux niveaux associatif ou institutionnel, et dans leur assemblage. Nous ne retiendrons que les grandes lignes de force et les grandes inflexions, celles qui nous paraissent souligner les évolutions les plus nettes, ou les plus originales, celles qui peuvent se donner à lire plus facilement d'un pays à l'autre.

Dans ce livre, on n'a pas voulu effectuer l'évaluation d'une institution : il aurait fallu analyser d'autres institutions compa-

rables en d'autres pays ; ni estimer ou apprécier des avancées en matière de politique urbaine : il faudrait, sur ce plan, comparer plusieurs pays. En ce sens il ne peut véritablement s'agir de capitaliser une expérience, ce qui supposerait de tirer des leçons d'un ensemble d'interactions entre pays et institutions. Il s'agit plutôt, tout en faisant ces estimations ou ces évaluations sans que ce soit l'objectif principal puisqu'on reste à l'échelle d'un seul pays, de relever toutes les dimensions de l'action des acteurs concernés et de leurs interactions, ce qui nous oblige d'aller au-delà de la configuration habituelle dite des politiques urbaines, pour repérer de manière plus ample ce qui paraît innovant et durable dans les nouvelles règles, coutumes, manières de vivre en société que ces actions ont générées, et ce qui ne l'a pas été, et d'en comprendre les raisons. De repérer, à travers les innovations qui fonctionnent déjà, ou à travers celles qui ne sont encore que des lignes d'espoir de l'amélioration d'un fonctionnement social, les connaissances acquises et mises en œuvre, les savoir-faire appropriés et les conditions dans lesquelles les unes et les autres pourraient se reproduire, simplement ou de manière élargie, tant au niveau des associations que des institutions et de l'interaction des deux.

Un mot sur la méthode. Nous avons fait un séjour d'un mois à Fortaleza dans le cadre de la production de ce texte, ce qui est bien court pour sentir et analyser une action sur une durée de 13 années. Mais nous connaissions cette expérience depuis quelques années et nous y avons séjourné pendant environ deux mois auparavant. Plutôt que de décrire à chaque fois chaque projet, son montage institutionnel, ses qualités et ses défauts, nous avons préféré aller « droit au but », c'est-à-dire positionner chaque projet par rapport à ce qui deviendra peu à peu l'axe central de Cearah Periferia : assurer l'articulation entre le mouvement associatif et l'institution municipale dans le double mouvement de renforcement du premier et de démocratisation de la seconde. Ensuite, tenter de décrire les raisons qui expliquent les succès, les insuffisances ou les échecs. Nous avons été aidés pour cela par tous les entretiens que nous avons eus avec les membres actuels et anciens de CP. Qu'ils en

---

1. G. Valmir, G. Da Silva, La plage aux requins, épopée d'un bidonville de Fortaleza racontée par l'un de ses habitants, L'Harmattan, 1991. Présentation et adaptation française d'André Brun. Avec le texte portugais

soient ici d'autant plus chaleureusement remerciés qu'ils vont demeurer invisibles, comme ils le désirent. Car derrière le parcours visible de l'association, il y a celui, moins visible, des acteurs, et leur effort, tout en rupture, en désir, en réseau, pour faire émerger du neuf. Cet effort-là est mal décrit, sous la forme de son seul résultat, froid ou objectif. Seuls ceux qui ont «perdu» du temps à l'action en savent la densité. Car aucun changement ne se décrète, et il faut toujours viser très haut pour un résultat qui peut paraître mince. On peut cependant mesurer le chemin parcouru, la distance, qui séparer les situations décrites ci-dessous, de celles d'il y a 30 ans, en lisant, ou en relisant, le témoignage d'un acteur des années soixante à Fortaleza<sup>1</sup>. On pourra alors se rendre compte de l'aspect irremplaçable, inestimable, de l'action des mouvements sociaux dont Cearah Periferia est un bel exemple.

Nous avons eu accès à tous les documents de projets, de suivis, d'évaluation qui accompagnent la vie de toute institution, comme à ceux qui ont donné lieu à des rapports de stage, mémoires, maîtrises à destination universitaire. Il n'y a pas encore eu de thèse sur cette association, peut-être parce que la tâche serait immense, mais le matériel pour la faire est largement suffisant et les acteurs ne sont pas encore retraités. Évaluer les transformations des rapports sociaux n'est pas toujours chose facile ; c'est pourtant ce que nous avons essayé de faire en distinguant ce qui naît de ce qui s'éteint, ce qui semble mourir et qui ne meurt pas, ce qui semble vivre et qui ne vit pas.

# 1.

## Les « occupations », un phénomène social total

On appelle occupations ces phénomènes d'installation, sur des terres libres de construction mais en général appropriées de manière privée ou publique, où se rejoignent de 30 à des milliers de personnes pour construire le lieu urbain de leur habitat. Vieille histoire de l'urbanisation brésilienne, celle des favelas, premiers moments des quartiers spontanés, qui s'installent peu à peu dans la durée après des épisodes initiaux parfois violents (4 morts le 10 juillet 1999 dans une municipalité limitrophe de Fortaleza pour prendre un exemple qui précède de deux jours cette rédaction). Vieille histoire de l'urbanisation intense de Fortaleza. Elle commence il y a un demi-siècle, dans les années cinquante, et elle est soumise aux dramatiques épisodes de sécheresse qui voient la population quitter la campagne pour errer en ville. Fortaleza aurait été l'une des toutes premières villes du Brésil à connaître, suite aux phénomènes d'occupation, ces *mutirões*, terme d'origine indienne désignant un travail rural collectif, qui auraient été transposés en milieu urbain par l'intermédiaire de l'Église catholique, archevêché et communautés de base confondus, dans les années soixante.

On peut dire que les occupations constituent un phénomène social total en milieu urbain au Brésil, non seulement parce qu'elles déterminent de manière massive le processus et les modalités de la croissance urbaine, mais parce qu'elles représentent pour la très grande majorité de la population, la plus pauvre, le seul mode d'accès au logement et à la vie urbaine. Elles amorcent ainsi le début du processus qui peut conduire à

---

2. Magali Dutreuil, « Étude d'une favela au Brésil : naissance, vie, organisation », rapport de stage, 58 p. plus annexes, Institut d'études politiques,

l'existence sociale et à la citoyenneté, lorsque la stabilisation foncière et les équipements collectifs viennent lui donner un visage plus vivable. Elles constituent aussi un phénomène social total en négatif pour tous ceux qui n'arrivent pas à demeurer dans les occupations qui s'installent et se stabilisent, parce qu'ils ne peuvent payer l'eau ou l'électricité et qui errent d'occupation ancienne en occupation nouvelle, éternels passagers clandestins de la ville. Une description, même sommaire, de ce phénomène est nécessaire pour percevoir son importance ; c'est par ailleurs en commençant par l'étude de ce phénomène que l'on pourra mieux situer la question de l'habitation et la position des différents acteurs qui en traitent.

La croissance urbaine de Fortaleza n'a rien d'exceptionnel comparée à celle d'autres villes du Brésil à l'époque contemporaine ou lors des décennies 1950 et suivantes. La ville passe de 1,3 million d'habitants en 1980 à 1,8 en 1991, date du dernier recensement (2,4 millions avec les 8 communes de la région métropolitaine). De 1973 à 1993, l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE) estime à 20 000 par an le chiffre d'accroissement des personnes vivant en favelas ; sur la base de 200 000 personnes en 1973, cela en ferait 600 000 en 1993, soit environ 120 000 familles réparties en 340 noyaux de favelas ; on compte 614 noyaux en 1999 selon le Centre de défense des droits humains de Fortaleza. De 1985 à 1991, toujours selon l'IBGE, la population des favelas augmente de 5,8 % par an tandis que celle de l'ensemble de la ville augmente de 2,7 % par an.

Deux exemples parmi tant d'autres,  
la favela Leste-Oeste et « Aqui Fico » (ici je reste)

1. Dans la nuit du 14 au 15 février 1993, peu avant le Carnaval (les services de police sont en général occupés à contrôler les festivités) 800 familles environ (une enquête en dénombrera 429 six mois plus tard dont ces chiffres sont issus<sup>2</sup>) entreprennent la construction de leurs baraques, au croisement de la rue Alvaro de Alencar et de l'avenue Leste

---

3. Propos recueillis par Guillaume Cabanes, « Une expérience de formation des mouvements populaires dans les quartiers périphériques de Fortaleza », mémoire de DEA, Paris I, 1998, 102 p. plus annexes.

Oeste. La plupart, 80 %, viennent des environs immédiats du terrain, 15 % de zones plus éloignées de la ville et 5 % de la campagne touchée cette année-là par la sécheresse ; 46 % vivaient dans des appartements dont ils ne pouvaient payer le loyer, 40 % habitaient à l'étroit chez des parents et 14 % voulaient simplement accéder à un logement qui leur appartienne. 18,5 % des ménages sont dirigés par des femmes chefs de famille ; 34 % des familles n'ont pas de revenu régulier et 80 % n'ont que moins d'un salaire minimum comme revenu (500 F environ). La moyenne d'âge des chefs de famille est de 33 ans. À l'époque de l'enquête, 6 mois après l'occupation, 177 familles (42 %) vivaient en permanence sur les lieux ; les autres ne dormaient pas sur place mais venaient travailler pendant la journée ou participer aux réunions du soir.

Car l'occupation a été organisée principalement par l'UCGF (Union des communautés de la grande Fortaleza) qui s'est donné pour objectif de contrôler presque quotidiennement les personnes pour éviter l'infiltration d'inconnus, éventuels provocateurs. L'histoire de cette occupation racontée par ses propres acteurs<sup>3</sup> est riche d'enseignements sur le processus d'expansion urbaine au Brésil. L'Union des communautés, fédération d'associations née au début des années quatre-vingt dans le processus d'achèvement du régime militaire, à l'époque proche des partis de gauche et du Parti des travailleurs en particulier, a organisé plusieurs réunions avant de décider de l'occupation, et s'est assurée au préalable de l'appui de ces partis. L'occupation a lieu à 19 heures ; la police intervient à 23 heures et arrête 4 de ses dirigeants. L'intervention immédiate de dirigeants, députés ou conseillers municipaux de partis politiques de gauche assurera leur mise en liberté avant la fin de la nuit.

Dans les jours qui suivent, l'organisation s'effectue : division de l'occupation en 4 « carrés », élisant chacun un groupe de 12 personnes pour les représenter dans le comité de gestion. Fin février, première manifestation dans le quartier pour obtenir la solidarité de la population ; début mars nouvelle manifestation vers la cathédrale cette fois pour obtenir l'appui « officiel » de l'archevêché puis dans la foulée vers la municipalité qui déclare ne pas pouvoir acheter ce terrain en centre ville parce qu'il est trop cher. En avril une nouvelle démarche à la municipalité et une première au gouvernorat de l'État, avec campement pen-

dant 48 heures face aux bureaux du gouverneur, restent sans succès. À la fin du mois l'audience consentie par le gouverneur se termine de manière plutôt optimiste ; ils ne seront pas chassés. Fin juin, un nouveau campement de 36 heures face au bâtiment du Gouvernement se termine par une audience avec ce dernier et une promesse d'expropriation. Aussitôt en juillet est élu, sur liste unique, un Conseil de gestion de l'association composé de 17 membres. Le 15 décembre enfin une nouvelle audience leur annonce solennellement l'expropriation et l'affectation de cette terre à la construction de leur mutirão. C'est ainsi que peuvent se terminer ces occupations au départ illégales : par la reconnaissance des pouvoirs publics.

Ce ne sera pas le cas pour celle-ci. Pour comprendre alors l'année 1994, il faut savoir que c'est une année d'élections des gouverneurs d'État et du président de la République. Les élections ont lieu en octobre et la campagne électorale se déclenche quelque six mois avant.

Dès janvier 1994, les ennuis commencent. Le secrétariat à l'urbanisation de la municipalité, à l'insu de l'association existante et de son conseil de gestion, et sur demande d'une autre association, la Grande Entité du Pirambu, nom d'un grand quartier de Fortaleza célèbre pour sa première action de résistance victorieuse aux expulsions au début des années soixante, propose un projet qui comprend des gens de l'occupation mais aussi d'autres personnes qui n'y ont jamais participé. Ce projet s'installerait sur un terrain de la municipalité à quelques 14 km du terrain actuel. La manœuvre de division est patente. Protestation avec signature des membres qui ont occupé dès février 1993 pour rester sur le terrain initial beaucoup plus central ; en mars 1994 d'ailleurs, leur projet de construction, présenté par le Gret est approuvé par l'assemblée des occupants. Il reçoit 283 signatures, ce qui représente une large majorité des 429 familles recensées en août 1993 au 6<sup>e</sup> mois de l'occupation.

Une nouvelle association se constitue alors immédiatement en avril 1994, opposée à celle-ci et favorable à l'installation excentrée du projet municipal. Le 6 septembre un incendie criminel mais d'origine indéterminée brûle plus de quarante maisons de l'occupation Leste-Oeste et fait un mort, ce qui donne le prétexte à la deuxième association, sur conseil de la municipalité, de demander pour le 25 septembre une évaluation de la

gestion de la première. Lors de cette réunion marquée d'agressions et de violence, une faible majorité est obtenue par des moyens douteux par les tenants de la solution excentrée. Les élections ont lieu en novembre ; est élu le gouverneur hostile au premier projet et favorable au second. Rien ne se passe jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier, date officielle de la prise de fonctions du nouveau gouverneur.

Le 15 janvier 1995, la deuxième association prend le nom officiel du lieu où aura lieu le mutirão et l'État récupérera pour lui la majeure partie du terrain initial qui leur était destiné, et sur lequel existait déjà le projet association/Gret, que l'un des services de l'État, la Cohab (Compagnie d'habitation), avait initialement appuyé. En août commencera la construction en mutirão de la deuxième association qui passera d'une décision initiale de 126 logements à 280 pour tenter de récupérer l'ensemble des personnes de la première occupation. Il s'est avéré alors que la plupart des familles ont préféré la solution d'une résidence à quelques 14 km de leur lieu de vie habituel, plutôt que de rester sur le lieu de la première occupation où ils ne recevraient pas l'aide de la municipalité ni de l'État, voire où ils seraient en butte à leur hostilité. L'État, du fait du changement de gouverneur, qui était cependant de la même tendance du même parti politique que le précédent, était tout simplement revenu sur sa décision initiale. Les 80 familles restantes, les « purs et durs » de la première association, sans appui de la municipalité et de l'État, poursuivront eux aussi leur construction en mutirão. Mais plusieurs années après, les rues ne sont pas encore goudronnées et aucun équipement collectif n'a été installé. L'État a, en fait, profité d'une occupation, pour récupérer la plus grande partie du terrain à son profit : une nouvelle politique urbaine interdit de laisser s'installer ces petites maisons de nécessiteux trop près du centre ville que l'on veut consacrer à une vocation touristique.

Le travail collectif lui-même donne lieu à une organisation qui s'est perfectionnée au long de ces vingt dernières années ; division en îlots ou carrés (quadras), qui ne doivent pas dépasser 40 à 50 maisons pour être bien gérés, avec élection de responsables pour chacun d'eux. C'est à ce niveau que s'effectue la gestion des matériaux (fournis par l'État ou la municipalité, ou fabriqués, avec leur aide, par les mutirantes) et l'organisation du travail. Le travail est collectif et personne ne

sait quelle maison lui sera attribuée jusqu'à la pose du toit en général, parfois un peu plus tôt ; ensuite est effectué un tirage au sort des maisons lorsque la participation au travail a été à peu près égale dans chaque famille et chacune effectuera alors la finition à son rythme ; parfois ce sont les familles qui ont le plus d'heures de travail qui choisissent en premier leur maison. Car une comptabilité des heures de travail effectuées par chaque famille est généralement tenue au niveau de chaque quadra de manière très précise. Comme la participation au travail peut dépendre d'une alimentation au jour le jour qui peut être très aléatoire, des aides alimentaires sont parfois apportées. De manière générale, les femmes, dont l'emploi est encore plus précaire que celui des hommes, participent davantage aux travaux de construction. Tout le monde s'accorde à reconnaître qu'elles sont plus présentes sur les lieux de travail, plus motivées et soucieuses d'avoir un abri familial stable. Car si l'homme tourne de non-lieu en non-lieu, et de femme en femme éventuellement, à force de précarité, c'est elle qui s'occupe des enfants. C'est par la propriété de la maison, un équivalent de la terre dans une économie rurale, que commence le processus, à poursuivre, d'acquisition de la citoyenneté. Avant cette étape, il est difficile à quiconque de se dire citoyen puisque l'on n'est pas chez soi. Nous reviendrons plus loin sur les modalités d'organisation du travail et leurs significations ; quelques nuances qu'elles présentent, c'est par le biais du travail en mutirão que s'effectue de la manière la plus active, la plus rapide aussi, la reconnaissance de citoyenneté, même si à terme, dans la plupart des cas, les habitants n'ont que la propriété de la maison mais pas celle du terrain. Lorsqu'un titre de propriété est donné, c'est généralement à la femme qui est considérée comme la personne stable de la famille puisqu'elle a les enfants en charge.

Bien d'autres occupations restent longuement ou définitivement en l'état.

2. Août 1994. À la suite d'une préparation qui a duré 8 mois et qui a en particulier consisté à enregistrer de manière précise les noms et la composition des quelque 300 familles qui vont effectuer l'occupation, la plupart habitant le quartier populaire voisin et surpeuplé de Dias Macedo, un terrain est pris et des

centaines de baraques construites en une nuit. Il s'avérera que ce terrain est public et qu'il appartient à la Febemce (Fondation du bien-être du mineur du Ceará). L'association effectue alors un mouvement de repli : il serait inopportun de prendre, pour un projet social, un terrain qui y est déjà affecté. Et ce sera peu de temps après, l'occupation d'un nouveau terrain privé, occupé par la forêt, et qui sert de promenade et de refuge aux amoureux sans toit. Mais ce seront 1 750 familles qui, alertées par la première occupation avortée, arriveront le soir de l'occupation (le décompte sera fait ensuite). Le lendemain du premier jour, à 11 heures, arrive la police pour enquête, et à 16 heures, arrivent les propriétaires accompagnés de la police qui ordonne le départ. Menaces ; mise en joue ; personne ne bouge heureusement (c'est dans ces moments que de menus incidents peuvent donner à la police l'occasion de tirer, et les cas ne sont pas spécialement rares). Le lendemain un tracteur s'installe le long de la route qui borde l'occupation comme pour attendre la main-d'œuvre qui fera la destruction et embarquera les matériaux ; il y restera pendant une semaine. L'organisation s'est faite entre-temps ; la nuit une cinquantaine d'hommes restent éveillés pour assurer la surveillance ; tous les soirs, à la tombée de la nuit, une réunion s'organise où se fait le point de la journée. La vie s'organise ; des latrines sont installées ; la mairie installe un point d'eau, fait un relevé cadastral, joue le rôle de médiateur entre le propriétaire et les occupants.

Les responsables de l'occupation sont convoqués un jour de septembre devant la justice ; on leur indique, ici aussi, qu'ils n'ont pas légitimité à occuper un terrain non équipé mais déjà entouré de toutes les infrastructures nécessaires à la vie urbaine (routes et transports, eau, électricité) et qui sont destinés à des programmes de plus grande qualité, et donc à des couches sociales plus élevées. La réponse des responsables évitera la question de la légitimité pour indiquer simplement que la plupart des occupants sont du quartier voisin. La municipalité semblera ensuite concorder et disposée à acheter le terrain pour cette occupation, à condition de réduire le nombre des familles à 300, ce en quoi les responsables de l'occupation concordent puisque c'était leur chiffre de départ. En fait en deux ans, étant donné la lenteur des événements, le nombre des familles est repassé à 300 ou même un peu moins. Car rien ne se passe : on dit que la municipalité et le propriétaire n'arri-

vent pas à s'entendre sur un prix. Néanmoins les familles qui restent paraissent s'installer dans la durée. Les toits ont reçu des tuiles (qui pourront être réutilisées en cas de mutirão) et les murs de terre battue sont peints ou crépis, à l'intérieur comme à l'extérieur.

Deux ans après, un vendredi matin de juin 1996, arrivent les bataillons de choc de la police avec camions et manœuvres pour démolir les maisons et transporter les personnes, le mobilier et les matériaux dans l'une de ces lointaines banlieues où le foncier n'est pas encore l'objet de spéculation, loin des lignes d'autobus et dépourvues naturellement de tout équipement sanitaire, à plus forte raison social et culturel. Les habitants savent cela par cœur, – c'est ainsi qu'étaient résolues la plupart du temps les occupations pendant le régime militaire –, et résistent là où ils sont. Le député de gauche est à nouveau appelé, les Ong alertent des avocats, et peu à peu arrivent d'autres députés, des conseillers municipaux face auxquels les forces de police adoptent une attitude réservée. On « révèle » à la justice et à la police que des négociations avec la mairie sont en cours et un délai supplémentaire est accordé. Très rapidement alors, en septembre 1996, à la veille des élections, le terrain est enfin acheté par l'État au propriétaire pour être cédé à l'occupation.

Mais depuis rien ne s'est fait. Ni la municipalité ni l'État ne voient d'un très bon œil cette « occupation » qui est contrôlée par un parti politique de gauche auxquels tous deux sont hostiles. L'État attend-il, comme beaucoup l'affirment, les nouvelles élections de la fin de l'an 2000, pour donner un début de réalité à ses promesses électorales qui permettra de séduire in extremis de nouveaux électeurs ? Les habitants se sont débrouillés pour construire une crèche, qui est aussi une école maternelle, une salle de réunion et une école pour adultes ; l'électricité a été installée mais beaucoup ne peuvent la payer. Dans l'attente, les liens se distendent ; ceux qui ont trouvé une solution plus rapide ailleurs n'ont pas été remplacés ; on se décourage quelque peu. L'une des personnes responsables de l'occupation et présidente de l'Association Aqui fico (ici je reste), qui vient d'être élue au Conseil tutélaire de protection de l'enfant et de l'adolescent, tente de maintenir un minimum de vie collective, organise des manifestations rappelant leur existence en espérant toucher le bon vouloir municipal, et

emmène les gens de cette occupation soutenir les autres qui sont dans le même cas ; des Ong apportent des soutiens ponctuels pour les enfants. Signe de la difficulté des temps : les évangélistes fréquentent assidûment cette communauté et organisent des cultes dans l'école-crèche.

## Les conditions de l'intervention extérieure

C'est ainsi que ceux nommés les pauvres, les marginaux, les exclus ou les défavorisés acquièrent leur citoyenneté. Par l'occupation d'un terrain d'abord et là le processus est massif ; une fois le fait accompli chacun se débrouille comme il peut pour ce qui est du logement au sens strict ; tous les équipements collectifs seront ensuite acquis peu à peu, « dans la lutte », comme on dit constamment. Ceux qui ont la chance de poursuivre cette occupation par une construction en mutirão sont véritablement privilégiés parce qu'ils auront une vraie maison (cela concerne un très faible pourcentage, de l'ordre de 12 %, de l'ensemble des constructions, qui, elles-mêmes représentent environ 10 % du déficit total des besoins en logement bon marché). Par ailleurs, le prix de revient de leur maison sera peu élevé puisque leur travail est gratuit (800 à 1 200 dollars) mais il sera entièrement à la charge de l'État ou de la municipalité. La même maison construite selon la procédure habituelle d'appel d'offres à des entreprises privées revient à 4 000 dollars, et elle sera, incomparablement, de moins bonne qualité, mais l'État aura les revenus du capital financier (la plupart des programmes sont financés par la Caisse économique fédérale) et ceux de son rôle de donneur d'ordres aux entreprises privées. Chacun sait l'énorme gabegie, la corruption, les pots-de-vin, qui sont monnaie courante dans le secteur de la construction, habitations bon marché ou pas. Par ailleurs les acheteurs de maisons construites par la filière privée subventionnée par l'État se révèlent souvent insolvables étant donné le montant des remboursements mensuels, et sont encouragés à faire la grève des remboursements devant la mauvaise qualité des prestations des entreprises et la nécessité de dépenser de l'argent à des travaux qui auraient déjà dû être exécutés. Nombre d'entreprises programment leur faillite dès la réception de l'argent de l'État, au prétexte qu'elles ne trouvent pas

d'acheteurs ; et d'autres encouragent ces derniers à signer des contrats de vente très avantageux au départ sachant bien que par la suite les acheteurs ne pourront payer. Les acheteurs, qui ne sont pas dupes, font le pari que, une fois dans les lieux, ils parviendront à y rester et s'organiser. Nombre d'entre eux risquent de se retrouver plus tard dans de nouvelles occupations parce qu'ils n'auront pu résister à la pression des établissements de crédit pour payer leur logement. C'est donc bien par une occupation suivie de mutirão que les classes populaires ont les meilleures chances de régler leur problème de logement.

Dans les deux processus initiés par la population, l'occupation et le mutirão, l'État fournit son aide sur la demande insistante des intéressés, avec plus ou moins de rapidité, et toujours dans cette perspective de clientélisme politique comme nous l'ont montré les deux exemples ci-dessus. Ce n'est que lors de conjonctures politiques exceptionnelles, comme par exemple juste à la fin du régime militaire, qu'il consent à prendre l'initiative. En ce cas, et toujours dans le cadre du clientélisme, l'État fonctionne avec sa lenteur bureaucratique habituelle et parfois un manque de compétence technique. Toute initiative offrant des compétences bureaucratiques ou techniques (Ong, associations, mouvement populaire) peut alors paraître opportune, surtout si le prix de ces compétences est gratuit ; ce qui est souvent le cas avec les accords de coopération. Mais l'on a vu que les procédures de construction en mutirão n'étaient pas si fréquentes, car l'aspect de « bon marché pour les plus nécessiteux » ne constitue pas une justification suffisante pour l'État, sauf dans certaines conjonctures politiques particulières, et à titre expérimental ou justificatif plus que comme une politique délibérée. Une manière de justification pour une intervention extérieure est alors de présenter des innovations, d'abord dans les techniques ou matériaux de construction, ensuite dans la

construction de l'environnement urbain et économique. À ces conditions, une intervention externe peut être acceptée, mais elle reste de toute manière fragile.

Car l'État a toujours la possibilité de faire ses mutirão à lui, sans regard ou maître d'œuvre externe, et peut traiter comme il l'entend avec le privé, qui peut toujours obtenir, en plus des travaux d'infrastructures, d'autres tâches à effectuer, même dans les mutirão. Les arguments de « l'innovation » et du « moindre coût » ont toujours besoin d'un solide relais à l'intérieur des appareils du pouvoir, État ou municipalité. C'est à cause de la fragilité de cette articulation que toute Ong externe se doit de rester discrète dans l'appui qu'elle peut porter aux occupations. L'expérience malheureuse citée ci-dessus (Leste-Oeste), pourtant menée en accord avec l'État, incite à la précaution. C'est d'abord d'une bonne articulation avec les pouvoirs publics que dépend la réussite des opérations comme on dit. Et c'est lorsque les pouvoirs publics affichent un souci réel du plus grand nombre et le mettent en pratique, soit par véritable conviction, soit pour des raisons électoralistes, qu'une telle articulation peut démarrer. L'ouverture à l'innovation peut être motivée par des raisons diverses et opposées. Le problème est ensuite de poursuivre la pression auprès de ceux qui ne sont pas intimement convaincus, au nom de raisons diverses, populistes ou électoralistes, hommes politiques ou responsables administratifs superficiellement préoccupés par ces « problèmes de pauvres » pour qu'ils ne remettent pas en question les décisions antérieures.

## 2.

### Le global impossible ; expérimentation d'un niveau intermédiaire entre local et global

En 1987, sous la responsabilité du secrétariat à l'Habitation de l'État fédéral, un plan de construction de 500 000 logements (sur 4 ans) est annoncé pour l'ensemble du pays. Durant ces 4 ans, dans la région métropolitaine de Fortaleza, 9 000 logements seront construits en mutirão, dont 6 000 par L'État et 3 000 par la municipalité. L'effort du Gret portera davantage sur les communes proches de banlieue où les opportunités foncières sont plus nombreuses (1 000 logements prévus sur 4 ans à partir de 1991) après les deux premiers projets sur la ville de Fortaleza (100 logements entre 1987 et 1990) ; mais ce sont tous des projets intégrés du point de vue de l'urbanisation et de l'emploi, à la différence de la plupart des programmes publics qui ne prennent en charge que la question de l'habitation. Avec l'élection du président Collor en 1990, l'effort de mutirão sera interrompu au niveau fédéral, et les logements construits ne toucheront que des couches sociales plus aisées, au-dessus de deux salaires minima mensuels (un salaire minimum, selon la conjoncture, varie de 400 à 600 FF). Mais l'État du Ceará comme la municipalité continuent leur politique d'appui relatif aux mutirões car cet appui est devenu, à ces deux niveaux, un enjeu politique. À la suite de la politique municipale menée par le Parti des travailleurs de 1986 à 1988 qui avait fait la part belle à toutes les pratiques auto-gestionnaires, les deux principaux partis de centre droit de la ville se sentent plus ou moins tenus à poursuivre, au moins pour mémoire, cette politique, et quelques réalisations ont donc suivi.

C'est sur cette opportunité que s'est appuyé le Gret même si les programmes mutirão qui devraient être les plus nombreux puisqu'ils sont destinés à la population la plus pauvre sont largement minoritaires (3 153 maisons pour l'intérieur de l'État du Ceará entre 1990 et 1996 contre 25 263 selon les méthodes traditionnelles avec les entreprises privées, selon les sources de la Compagnie d'habitation de l'État), ce qui donne une idée des proportions même si cette proportion est peut-être plus équilibrée dans la ville de Fortaleza (pour laquelle nous n'avons pas les chiffres) à cause de la pression des mouvements sociaux.

L'idée de départ, au milieu des années quatre-vingt, c'est bel et bien d'expérimenter des innovations à échelle restreinte afin de susciter et de mettre en œuvre des politiques publiques. Il ne s'agit pas, a priori, d'un repli sur le local, mais de rechercher les meilleures conditions de l'innovation au niveau local pour développer des politiques publiques ensuite. L'occasion semble se présenter en novembre 1985 lorsque est élu, pour la première fois dans une capitale d'État au Brésil, et dans une seule, un maire du Parti des Travailleurs, en l'occurrence une femme de 43 ans, depuis 8 ans députée de l'État. Sa gestion commence donc en janvier 1986 et dès février 1987 est signé entre la mairie et le Gret (Programme social de l'habitat) après toutes les études préalables, un programme de construction d'habitations populaires en mutirão de 50 maisons sur un terrain vague de 1300 m<sup>2</sup> ; ensuite est signé un accord global en février 1988, nommé Programme d'innovations pour le logement populaire, qui prévoit l'extension du premier. Diverses hostilités politiques qui se manifestent d'emblée contre la municipalité retarderont le premier programme, comme d'ailleurs la mise en œuvre de l'accord plus général, mais l'impulsion générale qui est de viabiliser les innovations techniques et sociales à travers les structures institutionnelles et grâce à l'appui du mouvement social a été donnée ; et cette impulsion est légitimée par un contexte national favorable : dès 1986 existe un programme fédéral de construction en mutirão qui vise à combler le déficit de logement des personnes à bas revenus. À la chute de la municipalité PT en 1988, les deux autres partis qui se succéderont à la tête de la municipalité et de l'État ne pourront que reprendre avec plus ou moins de vigueur et d'intensité ce type de programme. Et les nombreuses variations de la conjoncture politique au niveau

national et au niveau local ne pourront éliminer l'idée et sa réalisation : par ailleurs les éventuels décalages entre les deux niveaux du pouvoir local, État et municipalité, offrent des possibilités d'exploitation en ce sens.

#### «Mutirão 50»

Sur la base d'un document publié conjointement par la municipalité de Fortaleza et le Gret (date de parution avril 1991), on s'aperçoit que dès ce premier projet (1987), couramment appelé «Mutirão 50», tous les éléments techniques et sociaux avaient été pensés pour être présentés, articulés et évalués. Du côté des acteurs sociaux, la participation des services techniques de la mairie et du service social est évaluée positivement, mais de manière modérée ; de même du côté de la population, à travers l'association Unité d'action communautaire du quartier voisin, d'où sont issus les candidats à ce nouveau mutirão, et qui a été l'objet de fortes pressions de la part de la classe politique traditionnelle pour l'exclure de ce projet et en limiter la portée. L'Université et l'État du Ceará sont mieux appréciés pour les éléments d'appui et de recherche technique qu'ils ont fournis ; le Gret, maître d'ouvrage de cette articulation, à la fois juge et partie, s'efforce de circonscrire sa propre évaluation à un point de vue technique.

La fabrication de la plupart des matériaux sur le chantier avait deux objectifs simultanés : rabaisser leur coût de fabrication et constituer le point de départ d'une coopérative de production devant assurer plus tard un emploi à certains mutirantes (personnes ayant travaillé au mutirão) ; les évaluations précises de ces coûts sont effectuées et comparées à ceux du marché ; ils sont légèrement inférieurs mais la qualité est en général bien meilleure. Le plan des maisons aura été discuté, modifié sur proposition d'un habitant et adopté par l'ensemble des acteurs. L'évaluation comparée des organisations du travail est également effectuée ; l'économie réalisée grâce au travail collectif volontaire est finalement assez faible (car le temps de réalisation est plus long et immobilise quelques ouvriers qualifiés et des maîtres d'œuvre) par rapport à un travail salarié normalement effectué aux coûts habituels. Mais le coût total de la maison est bien plus faible ; il n'est que de 20 %, à super-

ficie égale, du coût de tout produit équivalent offert sur le marché. Ce qui s'explique tout simplement par le fait que le processus de production est normalement effectué, sans intermédiaires fictifs, ni corruption, ni marges bénéficiaires exceptionnelles ; cette performance s'affiche en outre au niveau mondial, comparée à des projets du même type, comme l'une des meilleures.

Cette viabilité économique apparaît alors comme un argument fort en faveur de politiques publiques poursuivant cette orientation ; on passe alors un peu rapidement sur l'ensemble des conditions sociales nécessaires à cette viabilité, comme pour ne pas risquer de fragiliser l'expérience, car elles sont précaires étant donné la fréquence des changements politiques : tous les deux ans, vu le décalage entre les élections des gouverneurs et assemblées d'État d'une part, les élections municipales d'autre part. Fin 1990 cependant, le fait est assez rare pour être souligné, le changement de municipalité s'effectuera sans poser de grosses difficultés ; un nouveau contrat sera signé avec les nouveaux élus d'un nouveau parti et l'expérience sera poursuivie avec la construction d'une crèche, d'une salle de réunion, de locaux commerciaux. Il semble donc que l'innovation a été reconnue comme suffisamment légitime pour créer les conditions sociales favorables à sa poursuite au sein de l'institution municipale. Mais pour l'instant, du fait que l'ancien maire a été élu gouverneur de l'État du Ceará à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1991, le Gret urbano préfère mettre l'accent ou donner la priorité à l'échelon plus important de l'État. Les programmes commencés seront poursuivis et d'autres programmes seront entrepris avec la municipalité, mais d'une autre nature et plus tard.

Cette réussite, encore nouvelle mais incontestable du point de vue institutionnel, manifesterà par la suite des signes de faiblesse du point de vue de son fonctionnement interne. En décembre 1992 (Ritmos urbanos, n° 2), au moment de l'inauguration officielle du Mutirão 50, l'évaluation est la suivante : la crèche, « après plus de 6 mois de difficultés », est enfin ouverte et fonctionne en convention entre l'association des habitants et la mairie. En 1999, elle garde toute sa vitalité et assure plusieurs emplois locaux. En 1992, l'entreprise autogérée de production de matériaux est devenue un centre d'apprentissage grâce à l'appui de la mairie, sans que l'idée initiale de départ ait

été abandonnée : un simple réajustement des prix et des produits semble nécessaire ; en 1999 elle n'existe plus depuis déjà quelques années. Quant au centre commercial, à propos duquel est mise en valeur, en 1992, « la conception participée », tant du point de vue architectural qu'économique (petites surfaces de commerces de proximité de 10 m<sup>2</sup>), il n'a jamais très bien fonctionné jusqu'en 1999 car les personnes hésitent, d'abord à louer des locaux pour activités commerciales alors que toute leur stratégie en ce qui concerne le logement a été de s'affranchir des loyers pour devenir propriétaires, ensuite à exercer une activité séparée de leur lieu d'habitation pour des raisons de sécurité, en particulier la nuit. Quelques habitants ont créé une activité commerciale en extension de leur maison alors que la grande majorité des locaux commerciaux à louer est inoccupée. Et ceux qui en occupent ne payent que rarement les loyers. Quant au microdistrict industriel qui offre 13 emplacements de production et qui au début de 1992 donnait de l'emploi à une trentaine de personnes, il n'est plus occupé en 1999 que par deux entreprises, l'une de menuiserie qui emploie 3 à 4 ouvriers et qui paie mal ses loyers mais qui est solide et qui dure depuis le début, l'autre de réparation automobile, qui paraît beaucoup plus fragile ; très peu équipée, elle n'a payé jusqu'ici aucun loyer. Ainsi les principales sources de revenus espérées pour créer des fonds communautaires et aider au financement de logements (au titre desquelles figurait en outre le paiement d'une faible redevance de 5 % du salaire minimum pendant 6 ans à l'association comme remboursement partiel des matériaux de construction) semblent totalement compromises. Il faut dire que l'association des habitants n'existe plus qu'à travers un président et une vice-présidente qui n'ont même plus la capacité d'organiser des réunions ; ainsi les locataires ne peuvent recevoir nulle pression morale issue de la collectivité. Ces observations n'étant pas propres à cette expérience nous en tirerons des conclusions plus tard avec l'observation d'autres expériences.

Revenons en 1990 où se modifie profondément la conjoncture nationale avec l'élection d'un président radicalement néolibéral : les programmes sociaux d'habitation sont alors totalement confiés à l'initiative privée subventionnée par l'État. Au niveau local, l'élection d'un gouverneur d'État entreprenant, qui vient de quitter la mairie de Fortaleza, permettra cependant de

poursuivre l'innovation entreprise avec la municipalité à une échelle plus importante et moyennant quelques modifications.

Ce sera à partir de 1991 le programme « Comunidades » qui vise sur 4 ans à produire 1 000 habitations et créer 500 emplois. La formule mise au point avec la municipalité ne sera pas radicalement changée ; elle sera améliorée sur le volet emploi. Par contre, se crée une nouvelle association, la seule qui demeure actuellement, Ong de statut brésilien, Cearah Periferia, formée au départ par 4 assistantes sociales, dont la principale activité sera d'appuyer la réflexion et de développer l'action des associations et du mouvement social en matière de logement social et de toute autre activité collective, économique ou culturelle ; point qui, à travers la première expérience avec la municipalité, avait paru plutôt faible. Peu après se constitue le « Gret urbano Brasil » qui a pour objectif d'assouplir et de décentraliser les accords et les décisions à prendre avec les institutions brésiliennes. Peu à peu, les relations Gret urbano, centré sur l'innovation technologique et Cearah Periferia, davantage préoccupé d'innovation sociale, se feront de plus en plus intenses jusqu'à ce que les deux associations s'assemblent pour n'en faire qu'une. Cette histoire d'autonomisation est pleine d'intérêt puisque ce renforcement mutuel se transfère dans une Ong de statut brésilien capable d'établir des relations intenses avec le mouvement social et les institutions locales et de développer des relations internationales.

#### « Comunidades »

La poursuite du programme « Comunidades » s'effectue selon une conception d'ensemble déjà expérimentée avec la municipalité avec quelques changements cependant. Par exemple la formule institutionnelle est assez modifiée par l'introduction de

---

4. L'Escola de Governo est une institution privée créée à São Paulo par un avocat et un professeur de sociologie dans le but de fournir une formation civique et démocratique à tous les élus et fonctionnaires volontaires pour changer les mœurs clientélistes en politique. Des contacts ont eu lieu entre cette école et l'école de planification du Cearah Periferia. Ils pourraient vraisemblablement aboutir sur le sujet de la formation des représentants populaires ou administratifs dans les nouvelles instances de participation spécialisées, municipales ou étatiques.

l'acteur État en sus des municipalités. En outre, le changement d'échelle (de 50 à 1 000 logements) ainsi que le souci plus affirmé d'un dialogue avec le mouvement social qui s'est trouvé affecté par le changement de conjoncture néo-libéral au niveau national sont des éléments nouveaux qui devraient permettre de tester une formule à une meilleure échelle (en 6 lieux différents) et dans un contexte institutionnel inédit, favorable localement, défavorable nationalement.

L'association étroite avec un collaborateur de taille, l'État du Ceará, par l'intermédiaire de la Compagnie d'habitation (Cohab) et de la Fondation d'action sociale (FAS), sans exclure les collaborateurs habituels, associations d'habitants d'abord, mairies et université ensuite, et parfois en incluant des laboratoires d'urbanisme externes au pays, complique sans nul doute l'ingénierie institutionnelle et sociale des projets ; mais elle enrichit énormément – peut-être même elle crée – la dynamique sociale locale en matière de logement, d'urbanisme, de création d'emplois. Le concept d'urbanisme partagé est non seulement mis à l'œuvre, mais largement élargi en incluant le problème de l'emploi. La question immédiate qui vient alors à l'esprit, devant l'ampleur de cette architecture, est celle de la durabilité et de la reproductibilité du montage social et institutionnel. Du point de vue institutionnel, quel nouveau maître d'œuvre pourrait être capable de prendre la suite du premier initiateur, en particulier tant que ne sont pas mis en place et expérimentés des mécanismes réguliers de financement et d'attribution de ressources financières ? Du point de vue social, dans quelle mesure ce travail en marche ou en temps réel, quelle que soit son issue institutionnelle, peut rester gravé dans les expériences de personnes, de groupes, de professionnels, qui seraient susceptibles, un temps plus tard, de se reconstituer en réseau ? Ces deux questions sont bien au cœur de l'évolution ; issues d'une réflexion sociale et politique, elles ne peuvent être réellement posées que dans l'action, et c'est là l'immense intérêt de cette expérience.

Du point de vue du processus concret de production des habitations, pas de changement majeur par rapport au premier projet.

Du point de vue de la formation professionnelle, des améliorations sont effectuées grâce à une interaction accrue entre le corps professoral et les élèves de l'École technique fédérale et

de l'Université d'une part, les travailleurs bénévoles de la construction d'autre part. Mais le souci d'avoir une institution capable de codifier, de reproduire et d'adapter tous les savoirs et savoir-faire nécessaires à la reproduction de ce type d'expérience, n'a pu se concrétiser, peut-être par le fait de sa localisation dans deux institutions anciennes, l'École technique fédérale et l'Université de l'État du Ceará, qui ne sont pas arrivées à dépasser la forme d'un enseignement traditionnel peu adapté aux nouvelles exigences de communication entre enseignants, militants et travailleurs de la construction. L'effort a été cependant soutenu : malgré les apprentissages techniques dispensés (fabrication de presses à briques et de nouveaux types de briques, de plaques de briques reliées par béton armé, de plusieurs types de pièces préfabriquées en ciment, de portes et fenêtres), et les cours socio-économiques effectués (faisabilité de petites entreprises, organisation de mutirões, connaissance des systèmes d'infrastructure de base), malgré l'expérience accumulée lors des réunions mensuelles des collaborateurs institutionnels à travers le Conseil d'Intégration du projet (voir ci-dessous), malgré les satisfactions affichées de l'échange entre spécialistes techniques et spécialistes sociaux, le processus d'institutionnalisation de la formation n'a pas pu se conforter et s'autonomiser suffisamment au cours de ces 4 ans d'intense activité pour poursuivre sa route à l'issue du programme.

Le cours de spécialisation sur les infrastructures de quartier à l'École technique fédérale n'aura finalement jamais vu le jour, bien que le projet ait été envoyé au ministère de l'Éducation qui ne l'a jamais retourné. La maîtrise sur les politiques sociales et urbaines à l'Université du Ceará et la coordination de maîtrises prévue avec l'Institut français d'urbanisme et l'Université fédérale ont été mises sur pied, et chacun de ses éléments est en lui-même positif. En fait, il semble que le souci initial de créer et de gérer une structure de formation intégrée à ce projet qui aurait pu se reproduire pour appuyer d'autres projets à venir, ait peu à peu laissé la place, devant l'ampleur de la tâche, à une politique de « passage de relais aux partenaires spécialisés en formation ». Cette évolution, très nette en fin de parcours (décembre 1996) soulignera un besoin à prendre en considération dans le programme de l'École de planification urbaine et de recherche populaire placée sous la responsabilité de Cearah Periferia.

Et l'Institut de formation pour le développement local qui devait regrouper, fédérer, synthétiser, les savoirs et savoir-faire des différents partenaires de l'action (municipalités, État), de la réflexion (école technique, universités), et des spécialistes de la formation (« l'école de gouvernement »<sup>4</sup>, l'école du Cearah Periferia), qui devait être le lieu de tous les débats, de la création conceptuelle et de ses ajustements, ne verra pas le jour. Les plus frustrés seront peut-être les militants associatifs et les travailleurs du bâtiment, qui devaient participer de manière active à cette formation et dont certains devaient devenir les représentants du mouvement populaire dans les instances de participation nouvelles à mettre en place par les municipalités. Il est de toute manière évident que tout investissement, et plus encore tout refondement, en matière de savoirs demande un travail de conviction de longue haleine. Mais il n'y avait certainement que Cearah Periferia pour imaginer une telle structure et son fonctionnement. Et l'idée existe, permise par cette action. Même si elle est pour l'instant sous le boisseau, elle peut très bien poursuivre son chemin et réémerger en d'autres circonstances. En attendant, la dispersion des formations entre les différents partenaires contribue à entretenir la difficulté d'une réflexion collective entre eux ; chacun jouant pour soi, ce sont les rapports de force politiques qui continuent à être déterminants.

Reste le centre de documentation destiné à devenir « centre de référence » pour toutes les questions techniques et sociales de l'habitat en milieu urbain. Ce centre de documentation avait un projet d'animation propre, inclus dans le projet Comunidades, appelé Cidades, qui était de décentraliser, de manière pérenne, en quatre quartiers de la ville, toute l'information nécessaire à la conception et à la réalisation des mutirões, et plus largement à l'activité associative urbaine. Cette activité se greffait en fait sur le dynamisme antérieur de certaines associations qui avaient éprouvé le besoin de créer un centre de documentation dans leurs locaux à travers les premiers chercheurs populaires qui étaient sortis de l'école du Cearah Periferia. Renforcées par ce soutien, ces associations ont redoublé leur dynamisme, sans nécessairement devenir des lieux d'accueil pour d'autres associations, en matière de documentation sur l'urbanisme et le logement. À l'heure actuelle, la relation entre ces centres de documentation décentralisés et le

centre de documentation central de Cearah Periferia semble plutôt distendue, au point que les premiers semblent à la fois libres et isolés dans leurs initiatives. C'est cependant l'un des éléments importants des dynamiques associatives les plus consolidées : connaissance très précise du quartier, enregistrement de ses changements physiques, démographiques, sociaux, en temps réel, possibilité de mettre en œuvre des enquêtes complémentaires à propos d'une question précise, pour élaborer de nouveaux projets. Demeure, par ailleurs, le centre de documentation au siège de Cearah Periferia qui prend peu à peu une valeur de référence historique sur un thème et une période donnée et qui constitue une ressource irremplaçable, non seulement pour la ville de Fortaleza mais pour la connaissance, à cette époque, de l'ensemble du contexte mondial (mais surtout latino-américain) concernant l'habitation populaire.

Par ailleurs, la mise en place, par décret gouvernemental, d'un Conseil d'intégration qui se réunit tous les mois et qui regroupe tous les partenaires du programme Comunidades se révèle être à l'usage, et après tous les longs ajustements nécessaires entre institutions et personnes travaillant ensemble pour la première fois, un lieu réel de recherche de solutions de problèmes de court terme (où le seul argument d'autorité issu d'une administration quelconque ne peut plus avoir cours) et parfois de débats de plus longue portée. Certes les administrations ont une tendance à l'absentéisme lorsqu'elles risquent d'être mises en cause. Parfois elles n'envoient que des représentants non mandatés sans pouvoir de décision ; ou bien, au contraire certaines veulent en profiter pour tenter d'imposer une politique particulière et leur hégémonie. C'est d'ailleurs pour mettre fin à ces pratiques que l'État affectera un autre de ses services à cette responsabilité : le secrétariat à la Planification (Seplan) se substituera à la Cohab. Le fonctionnement du Conseil en sera très nettement amélioré et permettra justement de mener à terme le projet Comunidades, même après l'arrivée d'un nouveau gouverneur qui n'y était pas très favorable. La confrontation entre services de l'État et municipalités, en présence des associations, des universités et de l'Ong incitatrice, s'avérera profitable pour chacune des parties qui font la découverte des intérêts, des stratégies, des limites de chacune des autres. Un véritable espace de discussion et de

négociation s'instaure aboutissant toujours à des « décisions » prenant la forme de résolutions inscrites dans les comptes rendus de chacune des réunions. Ces décisions ne sont pas toujours respectées, en particulier lorsque le gouvernement lui-même ne respecte pas, du point de vue financier, ses propres engagements. Mais il s'agit bien d'une sorte de « pouvoir délibératif » parallèle au pouvoir exécutif qui s'instaure, dont les décisions et réflexions successives sont attendues, forment une pensée, construite à petits pas dans le détail et la difficulté des contraintes de tous ordres et de toutes tailles (fortes rotations du personnel politique mais aussi technique) qui a du poids sur les décisions prises au niveau administratif et politique. Un acquis important en sera la régularisation foncière des terrains et leur transfert aux associations de quartier. De manière générale, les organisations sociales de base, comme les municipalités qui n'osaient que peu s'exprimer face à la technocratie d'État, en sont renforcées.

Mais cette confrontation s'achèvera avec le projet lui-même. D'autres projets suivront qui ne reprendront pas cette démarche. Le problème est en fait celui d'une institutionnalisation délibérée où s'engageraient institutions et associations. Avec la « fin du projet » et la fin du travail de l'Org incitatrice, qui articulait tous les acteurs mais n'avait pas droit au vote, une situation nouvelle se présente puisqu'il n'y a plus de garant indépendant (chacun ayant droit de vote) de la ligne ou de la doctrine qui se constituait dans l'action, en marchant, et donc plus de « modérateur » face à tous les autres acteurs, parties prenantes et intéressées. La prorogation de ce type de fonctionnement supposerait qu'un acteur équivalent, professionnel, arbitre non soupçonnable de servir des intérêts économiques ou politiques, se définisse comme le gardien d'une orientation déterminée en commun, soit choisi et reconnu par les autres. Il faudrait aussi que ce type de projet soit repris et financé sous une forme voisine par l'une ou l'autre des institutions en présence, ou bien encore imposé à un niveau national par les associations comme le Mouvement national de lutte pour le logement ou le Forum national de la réforme urbaine. Certaines municipalités, dans le cadre des budgets participatifs, prévoient un budget ; et l'idée d'un Fonds national pour le logement

---

5. Ritmos urbanos, n° 5, juin 1993, p. 4.

populaire poursuit son cours. Ici aussi donc, l'expérience n'est terminée qu'apparemment car l'idée reste vivante.

Notons ici l'importance de la question du partage des connaissances. S'il n'est possible de modifier le fonctionnement des machineries institutionnelles de manière à la fois intense et durable que par la mobilisation de toutes les catégories d'acteurs du bas et du haut de l'échelle sociale et à l'aide d'un puissant appui de coopération technique internationale, cela signifie que le partage des savoirs détenus par chacun des pouvoirs constitués est un enjeu central. Dans ce partage, le rôle de l'enseignement et de la recherche est central : l'enseignement parce qu'il doit articuler la circulation de l'information et de la formation entre des niveaux et des acteurs très hétérogènes, la recherche, parce qu'elle doit produire les nouveaux savoirs techniques et sociaux indispensables à cette mise en circulation.

### Suites et prolongements

L'un des prolongements – tout à fait indirect certes mais de même esprit que le Conseil d'intégration qui avait été réalisé à l'échelle de l'État, de six municipalités et de leurs mouvements associatifs –, est la constitution du Conseil municipal de l'habitation populaire de la ville de Fortaleza. Ce n'est certes qu'un conseil consultatif, mais il a un certain degré d'officialité puisqu'il est présidé par le conseiller municipal chargé des problèmes d'habitation et qu'il est composé paritairement de 10 membres représentant la municipalité (les 6 vice-maires régionaux plus 4 représentants des secrétariats de la mairie traitant des questions d'habitation) et de 10 membres représentant la société civile, (Compagnie d'habitation de l'État, Institut des architectes, conseiller municipal ayant la délégation de l'habitation et un représentant des entreprises privées de construction), plus 6 autres personnes représentant associations et Ong qui peuvent sans problème amener des représentants du mouvement populaire pour s'exprimer en fonction des problèmes traités. Mis en place en 1995 après de longues tractations entre la municipalité et le mouvement populaire, il faudra attendre janvier 1999 pour que son règlement intérieur soit approuvé ainsi que le nombre de ses sous-

commissions, et qu'il soit enfin reconnu sans réserve par la municipalité comme l'organe consultatif d'élaboration des politiques de l'habitat populaire de la municipalité, politique qui doit se définir en tenant compte des politiques de l'Union (niveau fédéral) et de l'État du Ceará en ce même domaine. Le simple travail de mise à la connaissance de tous les acteurs du problème foncier urbain et du problème du logement, la connaissance des intentions planificatrices municipales et des modalités de financement de ses divers programmes, constituent un pas en avant considérable pour tous ceux qui réclament une solution au problème de l'habitat populaire. À l'inverse les représentants institutionnels peuvent « apprendre » des représentants associatifs ce qui se passe dans les quartiers, les agressions contre les occupations, l'incapacité des représentants des « régions » de la mairie à nouer un dialogue avec les militants locaux, les pressions politiques exercées par les représentants de la mairie pour inscrire les personnes sur les listes de mutirão. Il arrive que les portes claquent mais les séances du conseil sont toujours très attendues et fréquentées.

Le conseil s'est déjà prononcé pour le développement des programmes d'habitation en mutirão et il a obtenu une relative satisfaction puisque la construction de plus de 1 000 logements est en cours, et qu'est programmée la construction de 3 277 autres, sur des aires qualifiées d'aires de risque (inondations, pollution) dont la municipalité prend en charge l'aménagement. La construction est menée, comme par le passé, avec CP, et avec une autre Ong, Caritas, selon la formule du mutirão. Le conseil avait repris, avant même que son existence soit reconnue, dans le processus de lutte pour sa constitution, une revendication des mouvements populaires, la création d'une loi dite du fundo de terra (réserve foncière) qui oblige la municipalité à créer des réserves foncières pour l'habitation en prélevant sur chaque lotisseur une surface équivalente à 5 % de la surface lotie. Il reste au Conseil à contrôler soigneusement, à chaque opération, la localisation de ses surfaces (la Mairie n'a-t-elle pas déjà reçu des lacs comme terrain à lotir ?). Ce seul exemple montre tout l'intérêt de cette formule de participation.

Il paraît évident que toute la mobilisation effectuée autour des problèmes d'habitation, largement orchestrée par le Gret urbano, le Cearah Periferia et les associations de quartier, mais

par d'autres aussi, qui a touché les milieux populaires et les instances de pouvoir, dès la fin des années quatre-vingt et durant la décennie quatre-vingt-dix a beaucoup pesé dans la création de cet organe de participation démocratique. Que ce soit la mairie de Fortaleza qui le prenne en charge plutôt que l'État, avec lequel le travail en commun avait été plus court mais plus intense, ne doit pas étonner parce que c'est au niveau de la mairie que le mouvement social a plus de force et qu'il peut faire valoir son point de vue. L'effet est inattendu et instructif : l'expérimentation d'une formule institutionnelle essentiellement pensée pour durer à travers les institutions de l'État (et de quelques municipalités de la périphérie, les mêmes ou d'autres) et à laquelle le mouvement social participe en tant qu'invité, est reprise par ce dernier en un lieu institutionnel où il est plus fort pour le proposer et faire entendre sa voix. Le problème est maintenant de former suffisamment de personnes dans le mouvement associatif pour que ce dernier, soumis à des modes de fonctionnement plus informels, occupe efficacement sa place dans un tel conseil (voir ci-dessus et le chapitre sur l'école).

Du point de vue de la création d'emplois liée à l'habitation (formation professionnelle et création d'activité dans le cadre des mutirões du projet Comunidades) et plus généralement des autres projets de mutirões (500 emplois prévus sur 4 ans pour le seul programme Comunidades), le financeur principal se trouve être la Fondation d'action sociale de l'État du Ceará, à travers le Département d'appui à la production (Dap), aidé d'un financement de coopération internationale de la Communauté européenne. Programmes anciens et autonomes : depuis sa fondation en 1987 le Dap aurait appuyé 790 projets bénéficiant 5 575 personnes ; la Fondation d'action sociale, après 2 ans et demi d'existence, aurait implanté 485 unités productives créant 2 845 emplois directs<sup>5</sup>.

Dans le cadre des programmes de construction assurés par le Gret urbano, ces expériences ont été systématiquement reprises et appuyées, comme dans le cas du « Mutirão 50 ». Mais toutes n'ont eu qu'une durée de vie limitée à 2, 3 ou 4 ans. La régularité du phénomène interroge. La création d'une activité économique individuelle est toujours aléatoire : l'irrégularité des revenus touche toutes les boutiques de commerce ou de production, les calculs individuels sont toujours approxi-

matifs, les candidats ne sont pas nombreux étant donné la nouveauté de la formule locative. En outre, nous semble-t-il, la croyance dans le fait que tout travail est générateur de plus-value (idée incorporée après la fin de l'esclavage et sans doute reçue de lui) conduit parfois à des embauches inconsidérées dès le départ, à moins que ce ne soient tout simplement des embauches de prestige. Bref c'est dans la foulée de l'élan collectif de la construction que se mettent en place ces projets individuels assistés qui prennent rapidement les formes de la culture locale. Quant aux projets collectifs, ils sont encore plus difficiles à mener parce qu'ils supposent une organisation encore plus forte, des règles et des procédures de transparence systématiques. Là aussi tout se passe comme si les organisations ne duraient que le temps que l'élan collectif du mutirão met à s'affaiblir. Par ailleurs le manque d'accompagnement de ces expériences, tant au niveau communautaire ou associatif qu'au niveau institutionnel, a aussi contribué à leur extinction. Alors que justement ces expériences étaient beaucoup plus innovantes que celles de la construction et auraient mérité un accompagnement de proximité et de longue durée. Il faut donc bien conclure que ces expériences n'ont pas été suivies avec la même attention que celle qui a accompagné les mutirões, mais qu'elles ont été plutôt considérées, par l'ensemble des partenaires, comme une réalisation plutôt expérimentale, même si leur aspect innovant était fréquemment souligné. On sait, depuis tant d'années que les mutirões sont pratiqués, qu'il est nécessaire de codifier étroitement leur organisation du travail pour donner des repères à ces travailleurs occasionnels du bâtiment, et qu'il est également nécessaire de contrôler les temps de travail de chaque famille pour pouvoir faire pression sur celles qui risquent de se faire servir par les autres ou de les attarder. Ce suivi a été jugé indispensable pour un type d'activité collective depuis longtemps balisé et reconnu. Pourquoi ne le serait-il pas tout autant pour d'autres types d'entreprises économiques collectives, qui sont beaucoup plus neuves, inconnues, diversifiées, aléatoires ?

Le fait qu'à l'heure actuelle, hormis les responsables associatifs locaux qui constatent de visu leur impuissance, personne ne semble se soucier de leur destin, serait une preuve supplémentaire que l'habitat était le projet principal qui éclipsait les autres, encore pensés à titre expérimental. En général ne reste

en état de fonctionnement que la crèche ou l'école, qui effectuent leur travail en collaboration avec la population, ce qui est déjà un point très positif. Les autres bâtiments collectifs sont en attente, cédés, parfois illégalement, à une église, aux amis du président d'un moment, et deviennent de fait peu à peu des propriétés individuelles, sans que l'association ait le moindre moyen de contrôler ces activités ; elle perd même peu à peu toute légitimité, voire tout droit ou tout désir d'information tellement est profonde sa dépression. Et ceux qui s'en rendent compte s'en désolent mais n'y peuvent rien. Ce qui ne veut pas dire non plus que cette dépression soit définitive.

De manière générale, il semblerait qu'un regard sur le passé paralyse. Est-ce un avatar d'une « culture du projet » dont participe le milieu coopérant ? Lorsqu'un projet « marche » on passe au suivant et lorsqu'il ne marche pas, on fait de même. Il est clair cependant qu'au niveau associatif local, beaucoup souhaitent un redémarrage. Pas nécessairement pour en revenir à l'idée initiale de la création d'un Fonds communautaire d'habitation, mais pour créer une vie locale, ne serait-ce que culturelle si elle ne peut être économique, vie locale dont l'absence se fait d'autant plus sentir que les équipements sont quasiment prêts et en attente, et que la vie collective antérieure, celle connue pendant le mutirão, a été dynamique et gaie et reste présente dans les mémoires. Mais ni le collectif des habitants, peut-être frappé de culpabilité, ou pour le moins du sentiment d'une dette insolvable vis-à-vis des initiateurs et financeurs du projet, ni ces derniers, qui, peut-être, ne veulent pas donner l'impression de passer l'éponge pour rien, ne s'en préoccupent activement. Ce serait cependant une très belle occasion d'étude pour les élèves de l'École de planification que de rechercher les tenants et les aboutissants de toutes les actions, et des échecs autant que des réussites, pour pouvoir y remédier. Pourrait-on expliquer cette négligence – puisque le problème est bien visible –, par le souci de ne pas prendre de risques face à des financeurs qui risqueraient d'interrompre ou de ne pas renouveler des financements qui n'auraient pas atteint leurs objectifs ? Mais les financeurs ne participent-ils pas aussi d'une culture du projet ; n'est-ce pas eux qui l'ont initiée ?

En tout cas l'espèce de tabou qui semble régner sur l'analyse de l'échec semble devoir être levé, sinon le risque est de ne

rien apprendre explicitement et collectivement de ces expériences. Il ne servirait qu'à peu de choses qu'elles restent le patrimoine privé d'experts qui l'emporteraient avec eux à leur prochain déménagement, puisque c'est au niveau local qu'elles sont susceptibles d'être appropriées et reprises. Cette socialisation-là est peut-être difficile à effectuer car elle implique une introspection réciproque des acteurs. Chacun fait volontiers son autocritique mais supporte mal que sa critique soit faite par d'autres. Il y aurait là cependant une grande source d'apprentissage pour l'école et l'ensemble du mouvement social, même si aucune « leçon » définitive ne peut être tirée de l'expérience d'un échec ou d'une réussite. C'est ici une proposition nouvelle, un nouveau dépassement qui semble devoir être effectué : les élèves ne feraient pas nécessairement un projet sur leur quartier ou leur association, mais ils pourraient aussi bien s'enrichir de ces expériences anciennes dont certaines d'ailleurs seraient prêtes pour un nouveau départ. Lorsque l'on sait par ailleurs la facilité avec laquelle le passé s'oublie et la mémoire s'estompe dans un pays comme le Brésil, il y a là de quoi faire un véritable programme.

## Bilans et perspectives

### Individu et collectif

On examinera cependant, dans le cadre d'autres projets où les structures associatives sont plus fortes ou plus anciennes, des cas de réussite et de reproductibilité de ces expériences de « troisième voie » économique. Car ce qui apparaît déterminant dans ce type d'action, c'est moins l'appui des municipalités ou des collectivités locales, ou encore la continuité d'un processus de formation, que la poursuite d'une dynamique associative qui soutient sans la brider l'entreprise individuelle, cependant que cette dernière doit sa durabilité au fait de ne pas s'autonomiser d'un contrôle collectif même lâche. Or, la dynamique associative qui se crée le temps d'un *mutirão* ne semble pas suffire à créer un lien social durable qui conduise à désirer d'autres formules d'activité collective. La maison est par définition le lieu de la famille individuelle, un lieu de repli nécessaire d'abord face aux agressions de la société globale, et un point de départ



éventuel pour reconquérir des espaces d'autonomie dans cette société. Le point de repli est socialement « naturel », le point de départ l'est moins. C'est ce dernier qui devrait être pensé tout au long d'un travail qui, même s'il est collectif, est destiné à être individualisé sous la forme maison. Ce qui conduit les personnes à fonctionner en association d'individus ou d'intérêts individuels additionnés, plutôt que dans une interaction entre l'individu et le collectif ; le collectif n'a jamais existé comme forme autonome, ni même comme projet, préalable à l'individu, exception faite des entreprises totalitaires : mais il pourrait surgir, le temps du *mutirão*, à partir des individus et de leurs interactions.

Le moment de la construction de la maison, « période unique des commencements » est propice à penser le futur individuel comme collectif ; encore faut-il penser à ce deuxième terme à partir de l'écoute des personnes plus qu'à travers des projets tout prêts qui leur seraient proposés : les formes d'activité collective, à but économique ou social, qui s'exercent de manière soutenue en plusieurs quartiers de la ville montrent cette possibilité. Il faut donc certainement utiliser ce moment, qui est un moment d'enthousiasme, dans cette optique, pour tenter d'en faire, sur le plan collectif, une « période unique de commencements ». Ou bien décider, définitivement, que l'association pour construire ne pourra jamais dépasser la dynamique individuelle de chacun de ses membres, et ne faire du *mutirão* qu'avec les personnes déjà regroupées en association. Mais cette lecture ferait, à notre sens, le pari que la réalité restera figée, alors que l'on peut observer, dans les collectifs qui ont réalisé des

---

6. Principal dossier de référence : Yves Cabannes, « Répondre à l'explosion de la demande de crédits pour le logement », étude pour l'extension des programmes Casa Melhor et PAAC, Fortaleza, décembre 1996, ronéo Gret, 117 p. + annexes.

constructions et qui sont revenus à des occupations strictement individuelles, une certaine inquiétude face à l'absence d'une activité collective qui pourrait éventuellement répondre aux problèmes d'ordres divers qu'ils rencontrent.

On pourrait longtemps épiloguer sur le mot « comunidades » (communautés) trop fréquemment employé dans le langage courant pour l'opposer à la société (la politique et le clientélisme, l'économique et la corruption) et qui peut parfois abuser l'observateur en lui laissant penser qu'existe une communauté d'intérêts, spontanée (les « communautés villageoises ») ou construite, ou du moins facile à construire, en milieu urbain sur la base de besoins communs de première nécessité. Or, les communautés sont souvent en conflit ; les communautés spontanées non conflictuelles n'existent pas ; les communautés réelles sont toujours construites. Par ailleurs les communautés, ou associations, de défense des consommateurs par exemple, qui additionnent les individus, ne fonctionnent pas nécessairement sur les mêmes bases que des communautés ou associations qui se projettent dans des actions et des réalisations communes exigeant une division complémentaire du travail. Et le *mutirão*, communauté provisoire, semble se trouver justement à la charnière entre les deux, car c'est une association d'action collective pour un projet individuel. Il pourrait, il peut trouver d'autres prolongements (somme de projets individuels ou projet collectif) ; c'est du moins ce qui transparaît des personnes, et plus particulièrement des femmes, qui se sont le plus consacrées à sa réalisation, et qui semblent déçues de ne pas savoir comment poursuivre une action, prolonger une vie, qui leur a laissé de bons souvenirs. Il nous a semblé qu'assez souvent, mais peut-être notre échantillon est insuffisant, que les femmes qui étaient responsables de l'organisation collective des *mutirões* se trouvaient remplacées, à la tête des associations, par des hommes. Comme si, à l'issue de la construction qui peut bien leur être « réservée » puisqu'il s'agit quasiment d'une réalisation privée dont elles auront principalement ou exclusivement la responsabilité, il était en quelque sorte

---

7. À Belém la formule est différente : les groupes emprunteurs sont plus petits (de 3 à 5 personnes) et chaque groupe est collectivement responsable du remboursement de chacun de ses membres. Éventuellement des individus seuls peuvent emprunter avec une autre personne comme caution. Cette formule réduit considérablement la notion de responsabilité collective, tout se passe à l'échelle du petit groupe d'amis.

naturel, sans que personne n'ait besoin de le penser ou de le planifier, que ce soient des hommes qui deviennent responsables associatifs, parce que l'association a toujours quelque articulation à prévoir avec la politique. Quoiqu'il en soit, et même si cette perception est faussée, il apparaît que les projets économiques individuels ou collectifs gagneraient à être gérés dans l'esprit du *mutirão* (rigueur de la comptabilité et souplesse du temps, présence associative constante) plutôt que dans l'esprit « accompagnement d'entrepreneurs » où la distance avec l'association s'affiche en quelque sorte dès le départ, où individus et collectifs d'individus sont trop vite laissés à eux-mêmes.

### Connaissance et action

Du point de vue de la prise en charge du processus d'interaction entre la connaissance de la ville et une visée de sa transformation, il faut sans doute dire que la conscience de la nécessité de l'effort à mettre en œuvre et l'effort lui-même qui a été fait ont été peu banals ou peu communs, et que c'est sans doute l'une des caractéristiques marquantes de cette expérience qu'il faudrait analyser plus en détail. Les succès du Gret et du CP, puis du CP seul, tiennent largement au fait que l'association a su « faire savoir » ses intentions et ses projets, non seulement parmi les acteurs de la ville, mais au niveau de l'échange international dans les divers milieux professionnels concernés. Ce qui, d'une certaine manière, a donné à la ville sa connaissance d'elle-même, la connaissance des enjeux dans lesquels elle se trouvait, et ce qui a renforcé sans aucun doute la position des acteurs désireux de changement. On remarquera seulement que l'intense mobilisation intellectuelle qui s'est réalisée autour de plusieurs expériences d'actions, a provoqué l'échange de plusieurs types d'approche : une approche idéologique de type « pauvreté » (action en faveur des plus démunis), une approche sociale (la défense des familles), une approche technique ou technologique plus distante des problèmes sociaux, une approche d'abord soucieuse des conditions d'une reproduction institutionnelle.

Mais si la mise en interaction de ces approches a été effective, elle n'a pu être consolidée sous forme transmissible ; elle n'a donné lieu ni à « corps de doctrine » ni à « centre de référé-

rence » ni à « école » particulière : point de vue partagé par un ensemble d'acteurs formant réseau. Il faut en chercher les raisons, là aussi, dans cette difficulté à mettre en analyse sa propre action, à l'aide plus particulièrement des acteurs de base ou de terrain. Cette distance sociale-là, pourtant largement abolie dans la construction des actions, tend à se rétablir sitôt le projet fini, l'action terminée, quand il s'agit de l'analyser. Elle s'abolit à nouveau aussitôt avec toute nouvelle action sans que pour autant les leçons de l'action précédente aient été tirées. Certes, elles ont pu être tirées entre acteurs de même position, ou entre « connaisseurs », en privé en quelque sorte, mais il n'en reste trace ni mémoire dans les textes, ni bien sûr au niveau de l'école où ces « leçons » de la réalité devraient être présentées, discutées, transmises à chaque nouvelle génération. Qu'il s'agisse d'échecs ou de réussites éclatantes dans l'innovation ou la durée, ce type d'examen est un exercice de salubrité publique car son propos est d'éliminer connivences ou contingences de l'action, pour apprécier les conditions de sa reproductibilité. Mais ce n'est qu'avec la présence d'anciens « connivents », ayant réalisé une action en commun, que cette démarche peut être possible.

Quant à l'aspect de reproduction financière du système, il restera encore une fois dépendant des ressources de l'État ou de ressources extérieures, l'échec de la constitution des ressources communautaires étant patent. Certes on peut penser que le devoir de l'État est un impératif absolu, mais l'on sait aussi qu'il doit y être politiquement contraint. L'un des moyens de cette contrainte aurait pu être celui de la constitution de fonds propres communautaires qui auraient pu exiger une contrepartie de l'État. Ce sont ici tous les problèmes de la « troisième voie » économique ou du « développement auto-centré » qui ressurgissent. Et, dans ce cas particulier, il y a une articulation difficile à faire entre un associativisme à fonction sociale fondé sur des contributions collectives volontaires et obligatoires (non aléatoires) et la gestion de biens collectifs (opportunément constitués pendant la période du mutirão) selon un mode ou une rationalité capitaliste, mais dont le surplus, soit sous la forme « rente » d'un loyer, soit sous la forme profit d'une coopérative de production, doit devenir social (amélioration du logement et du cadre bâti). La difficulté de cette articulation entre l'association et l'institution inviabilise

pour l'instant le projet de faire des «morceaux de ville», une urbanisation intégrée capable de diffuser dans les quartiers environnant celui de la construction en mutirão et dans le reste de la ville. C'est cependant une vraie question pour l'avenir.

Le programme «Areas de risco» comporte une nouveauté intéressante puisqu'il intègre la composante environnementale et introduit un ordre de priorité dans la planification de la construction. Mais cette nouveauté n'apporte pas d'éléments nouveaux du point de vue méthodologique : ce programme se poursuit actuellement sous une forme à peu près identique aux précédents (la seule différence est qu'il retire les personnes de zones inondables ou sujettes à des éboulements en saison de pluie pour les installer sur des zones voisines saines). On va examiner maintenant les projets d'autre nature que ceux de l'habitation en tentant de porter la réflexion sur les problèmes déjà identifiés : l'articulation individu et collectif, qui peut être liée à la réflexion sur surplus (associatif) et subvention (étatique), et à la relation fondatrice entre connaissance de projet et connaissance populaire.

---

8. Magali Dutreuil, Como as famílias «se viram» para a realização das obras, a fase de construção no programa «casa malhor», août 1996, 15 p + annexes.

### 3.

## Des formes socio-économiques innovantes

### Les formes institutionnalisées, Casa Melhor et Paac<sup>6</sup>

Casa Melhor (Une maison améliorée) et Paac (Programme d'appui à l'autoconstruction) sont des programmes tripartites associant des subventions municipales, des crédits subventionnés mobilisés par une Ong, et une épargne individuelle. Mis en place vers la fin de l'année 1994, et prenant le relais de la politique des mutirões en tant que programmes de tête ou « locomotives » du CP, ce programme connaît et connaît un très grand succès à Fortaleza sous le nom de Casa Melhor ; plusieurs municipalités du Ceará l'ont adopté sous le nom de Paac, ainsi que des villes comme Belem, capitale de l'État du Para au Brésil, sous le nom de Morando Melhor (Habiter mieux) à Maracaïbo au Venezuela.

Les familles visées par ce programme sont celles qui possèdent une maison et qui gagnent entre 1 et 3 salaires minimum. En règle générale, l'épargne individuelle constitue 1/6 de la somme qui sera dépensée et qui est plafonnée à 600 Reais (l'équivalent de 600 dollars US jusqu'en février 1999, 350 ensuite), le crédit subventionné à 0 % constitue les 2/6 de la somme et il est mobilisé par Cearah Periferia, la subvention municipale est de 3/6 ou la moitié. Les règles de ce financement font de l'épargne individuelle un préalable qui doit être assumé collectivement et à date commune, par des petits groupes de 10 à 20 personnes. Non que l'ensemble du groupe soit responsable pour chacune des personnes, mais l'information étant faite collectivement, chacun doit s'informer d'abord au sein du groupe, et c'est le groupe qui est en quelque sorte collectivement responsable du remboursement, même si chacun des emprunteurs doit avoir un répondant personnel en cas d'impossibilité de paiement, car aucun membre du groupe

ne pourra réemprunter, le plus souvent dans le cadre d'un autre groupe – il est rare en effet que l'ensemble des membres d'un même groupe continue à avancer d'un même pas et constituent ensemble un nouveau groupe –, tant que l'ensemble des membres de ce groupe n'aura pas remboursé<sup>7</sup>. Cette formule souple, où le contrat est plus moral que financier, du rapport de l'individu au groupe semble très heureuse : une responsabilité financière entraînerait peut-être beaucoup d'éclatements de groupes ; la responsabilité morale apparaît suffisante pour assurer leur arrivée à terme et leur reproduction sous de nouvelles configurations en général.

Ces groupes peuvent se former à la suite de la prise de connaissance de ce projet précis ; plus généralement ils se forment au sein d'associations d'habitants déjà existantes qui ont été les premières à avoir connaissance de l'existence de ce projet et qui en ont informé leurs membres. C'est cette formule que soutient Cearah Periferia car ces associations ont déjà une ancienneté ou une expérience, elles sont connues sur la place et ont une certaine responsabilité face aux groupes qui se forment puisqu'elles ont présidé à leur existence et donné leur appui, même si elles n'ont nulle responsabilité financière à leur égard. Bien évidemment, les plus actifs ou les plus militants ont la possibilité de se servir en premier, mais il n'y a nulle raison qu'ils s'en réservent l'exclusivité ; bien au contraire, ce genre de programme sera une cause de reprise du dynamisme associatif et d'émergence de nouveaux acteurs. Ce deuxième type de rapport, du petit groupe au grand groupe ou à l'association, que met en scène ce programme est bâti également sur un contrat moral, peut-être un peu plus lâche que celui qui relie l'individu au petit groupe, mais qui est respecté avec autant de régularité. L'efficacité de ce fonctionnement à double détente est à rapprocher du fonctionnement classique et toujours déficient du crédit bancaire où s'établit un rapport direct entre l'individu et le système financier. Effectivement le créancier final n'est pas une banque, mais une ONG qui a déjà fait ses preuves en matière d'intérêt social. Et le relais intermédiaire est celui d'une solidarité primaire, mais construite, entre collègues ou voisins. Cette double référence éthique paraît tout à fait compréhensible et légitime aux yeux de la population et des associations et explique vraisemblablement un taux de remboursement dont rêvent les établissements de crédit clas-

siques, publics ou privés. Certes, il existe des cas de non-remboursement ou de détournement de l'argent (œuvres non conclues) mais ces dysfonctionnements sont très vite relevés et ils sont de toutes façons bien moindres que dans les systèmes classiques. Le danger serait plutôt, pour Cearah Periferia, d'être utilisé comme un vulgaire médiateur par un système bancaire classique qui, en accord avec la municipalité, désirerait occuper ce champ.

Par ailleurs l'institution municipale, par la subvention, est dans ce système ambigu du politique, entre droit (de l'inférieur) et don (du supérieur). De par la nature du pouvoir politique local et national, fondé sur le paternalisme et non sur les droits ou le droit, la tendance permanente est de sortir de règles d'attribution rigoureuses pour développer ou élargir une clientèle ; tendance forte en période électorale. Certes, toute la procédure d'instruction et d'attribution des crédits est effectuée conjointement par des enquêteurs de Cearah Periferia et de la municipalité, mais il peut être très facile pour les seconds d'effectuer d'insensibles déviations et de céder à des pressions qui ne se disent que temporaires ; à partir de là il suffirait qu'ils exercent les mêmes pressions sur les premiers pour leur faire «fermer les yeux». Ceux-ci savent cependant qu'une telle évolution compromettrait gravement leur programme du fait de l'abandon des critères techniques et sociaux, et que, à plus long terme, le processus de transformation des rapports politiques paternalistes et clientélistes serait invalidé. C'est justement ce qu'a tenté de faire la municipalité de Fortaleza, devant le succès du programme, et dans le court terme de l'échéance électorale de 1998, en dénonçant unilatéralement l'accord et en tentant de poursuivre seule le programme, ajoutant donc à sa subvention la part du crédit (qui n'était plus dès lors mobilisé par l'Org).

La protestation de l'ensemble du mouvement associatif devant ce coup de force clientéliste (le programme fonctionnait depuis déjà 4 ans à Fortaleza), ainsi que celles, énergiques, du Conseil municipal de l'habitation populaire et du conseil d'administration de Casa Melhor, enfin l'organisation concertée d'un séminaire international sur la politique des crédits d'habitation aux couches populaires (qui a donné à la municipalité l'occasion d'annoncer publiquement la poursuite du programme dans sa formule initiale), ont fait revenir rapidement la munici-

palité sur sa décision. Ce qui a donc bien failli se passer à Fortaleza, où Cearah Periferia a implanté ce programme et le contrôle très directement, peut très bien se passer en d'autres villes, où d'autres Ong qui n'ont pas été impliquées dans la conception de ce programme, sont un simple relais de CP et n'ont pas nécessairement la même vigilance pour sauvegarder les principes. Mais la municipalité peut user d'autres moyens beaucoup moins visibles et plus subtils pour coopter les leaders des groupes associatifs, à l'insu, au moins pendant un temps, de tout le monde. Mais cela suffirait à jeter un discrédit de longue durée sur l'impartialité de ce programme.

Par ailleurs le fait que le crédit soit gratuit amène les concepteurs à s'interroger sur la durabilité de l'effort mécénal bancaire et à imaginer un financement public régulier mis à disposition légale d'une administration publique. Mais il faudrait alors une administration concurrente et bien différente de celle qui administre la subvention afin d'éviter une domination trop nette des instances élues et le retour quasi inévitable aux pratiques paternalistes et clientélistes habituelles. De toute manière, les associations et le mouvement social perdraient de leur force devant deux interlocuteurs politiques, même différents. La formule tripartite avec un troisième acteur administrateur du crédit indépendant et reconnu par les associations semble incontournable. Les quatorze réunions du conseil d'administration de Casa Melhor qui se sont tenues jusqu'à ce jour montrent la difficulté du secteur associatif local à se faire écouter malgré le fait que le crédit soit administré par Cearah Periferia : la question du renforcement des compétences techniques et du poids politique de ce dernier se pose quasiment en permanence tellement est forte la pression clientéliste municipale.

Enfin, la rigueur de la procédure paraît être un élément absolument indispensable pour garantir de manière simultanée et inséparable le remboursement du crédit comme l'apprentissage d'une démocratie de gestion. Pas moins de 14 types de pièces différentes, techniques, économiques et sociales sont utilisées pour instruire les dossiers individuels et 13 formulaires de suivis de gestion économiques et sociaux sont utilisés pour le pilotage de l'ensemble du projet. Ce qui n'est pas, en soi, une garantie de la régularité des procédures, mais qui permet de repérer rapidement les irrégularités pour intervenir à temps.

Des études sur le processus même de réalisation des travaux<sup>8</sup> montrent l'importance des variations qui peuvent affecter la quantité de travail prévue, la réalisation du travail (salarier ou pas), le changement de projet en cours de route, voire le changement de maison (pour un parent ou un ami qui ne satisfait pas aux critères du plafond de revenu). Cette étude conclut sur la nécessité d'accompagner les travaux pendant leur réalisation (ce qui ne se fait pas encore) pour éviter des déviations qui sont loin d'être massives, vu la qualité de l'instruction des dossiers faite en préalable, mais qui sont toujours susceptibles de le devenir, face à la pression conjointe issue de l'immense besoin d'argent des couches populaires, d'un clientélisme perpétuellement présent et toujours prêt à renaître de ses cendres encore chaudes pour reconquérir ses positions perdues.

Dans tous les cas, l'épargne individuelle, jointe à celle d'autres individus formant le groupe primaire de solidarité, comme la capacité de ré-épargner et de réemprunter (avec ce même groupe ou avec d'autres) semblent constituer un élément de soudure d'une sorte de communauté des pairs, capable de s'autostimuler, voire de s'entraider dès cette étape-là. C'est, ici aussi, nous semble-t-il, un élément fondateur du système : le passage, par ce biais microcollectif, d'une citoyenneté molle ou passive, quelque peu obligatoire, mais toujours fragile et incertaine, à une citoyenneté plus ancrée dans le réel, capable de prévoir, d'investir et de réaliser. En tout cas la méthode de cette alchimie sociale a fait la preuve de son efficacité et semble capable de fonder de nouveaux projets et de nouvelles utopies.

En 2 ans de 1994 à 1996, selon les registres de gestion du programme, à Fortaleza, 41 quartiers sont touchés, 110 associations se sont déclarées intéressées, 63 sont formellement engagées, 83 groupes sont en cours de remboursement qui comprennent 1 056 dossiers, 120 groupes sont en cours de constitution qui représentent 2 310 dossiers. Le budget affecté par la municipalité à cette opération en 1997 est de 360 000 dollars, ce qui correspond environ à 1 500 dossiers. En février 1999, 3 797 dossiers avaient été analysés, 2 830 projets techniques avaient été approuvés, et 2 468 familles ont remboursé un emprunt ou sont en cours de remboursement. Ce succès à la base semble présent dans toutes les villes où ce

programme est effectué ; il semble plus difficile, au niveau du conseil d'administration du projet, qui regroupe toutes les catégories d'acteurs, associations et institutions, d'arriver à des consensus politiques qui soient clairement partagés par les associations et les institutions. Les conflits amènent parfois à clarifier les orientations. Pour l'instant c'est sur la base d'une certaine confiance entre ces deux principales catégories d'acteurs, que le programme se reproduit, ailleurs qu'à Fortaleza. Car ce sont essentiellement, – mais pas exclusivement –, des municipalités de gauche, se chargeant en principe de travailler pour le plus grand nombre et hors des critères clientélistes, qui se sont intéressées à ce projet. Si ce point de départ, au moins comme intention, n'existe pas dans le projet municipal, il semble inutile de l'entreprendre.

### Les formes plus singulières

Il y en a de toutes sortes. Certaines correspondent à des programmes d'Ong étrangères qui trouvent un point de rencontre local grâce à des Ong installées sur place qui ont fait la même analyse. Ces dernières, intéressées par ces programmes, se disposent à jouer les intermédiaires ou maîtres d'œuvre parce qu'elles ont une bonne connaissance et une bonne insertion dans la vie associative locale, tels les programmes d'agriculture urbaine financés par le CRDI canadien sur demande du CP et qu'il prend en charge. La question que l'on peut se poser ici est de savoir dans quelle mesure la connaissance sociale peut suppléer à la connaissance technique car le niveau de connaissance agricole exigé n'est pas spécialement celui de Cearah Periferia jusqu'ici spécialisé dans l'habitat urbain. Certes il est toujours possible de recruter des techniciens mais le problème est alors inversé : comment leur transmettre la connaissance sociale ? D'autres programmes sont conçus et mis en œuvre par CP qui obtient pour ce faire des financements, tels ceux du Fapag (Fonds d'appui aux projets d'autogestion) destinés à des projets très diversifiés. D'autres programmes enfin sont des initiatives associatives locales qui ne rentrent pas dans des programmes prédéterminés et qui recherchent des financements avec l'aide de Cearah Periferia, comme par exemple le projet Banco Palmas de l'Association des habitants

du Conjunto Palmeiras. Nous parlerons de chaque type de projets, même si c'est parfois de manière succincte, car ils révèlent de multiples facettes d'intentions et de modalités d'intervention qui peuvent engager les associations dans des voies assez différentes.

Les projets Fapag (financement du Comité catholique contre la faim et pour le développement - CCFD) sont destinés soit à créer des activités communautaires (les fonds obtenus ne pourront être utilisés que de manière communautaire ou collective), soit à aider des projets collectifs générateurs de revenus destinés à être répartis entre leurs acteurs ; une de leurs fonctions est également d'assurer le financement des projets des chercheurs populaires qu'ils conçoivent à la sortie de l'école du CP. Ils sont exclusivement réservés à des associations, entités communautaires ou collectifs dont l'activité présente un intérêt social.

Au contraire, les projets qui rentrent dans la catégorie dite «Capital populaire» (financement de la Banque interaméricaine de développement - BID) sont des prêts qui peuvent être faits à des entrepreneurs individuels et avoir un caractère exclusivement économique. Les projets doivent être cependant patronnés ou appuyés par des entités communautaires et ceux présentés par des femmes reçoivent en principe une attention toute particulière ; 83 projets individuels (de l'ordre de 1 500 FF chacun) ont été financés ou sont en cours de financement ; il s'agit presque exclusivement d'une aide en argent pour renforcer le flux de caisse de petits commerçants. Quatre projets collectifs de forme coopérative (chacun est rémunéré et les bénéfices sont partagés selon le travail de chacun ; le capital de départ et les acquisitions sont collectives) ou de forme communautaire (les bénéfices sont repassés à la communauté pour des œuvres d'intérêt social) sont également financés (de l'ordre de 20 000 à 30 000 FF). L'un fabrique des hamacs, l'autre des glaces, un troisième fait de la confection et le quatrième de la sérigraphie sur tissu. Pour ces derniers projets un financement peut venir en appui d'un financement Fapag. Mais le développement de «Capital populaire» prend de plus en plus appui sur les crédits individuels (350 000 dollars prévus en l'an 2000 contre 150 000 en 1999) parce que les remboursements sont sûrs et réguliers et ne posent aucun pro-

blème. Par contre le financement des projets collectifs qui était de 350 000 en 1999 passera à 100 000 en l'an 2000. Pour la BID, qui donne son avis sur la présentation du dossier par le CP et avant la décision de CP, les projets collectifs n'arrivent pas à être montés de manière suffisamment sûre pour que les crédi-teurs soient à peu près certains de la régularité des remboursements. Le projet « Capital popular », initialement prévu pour 3 ans, est d'ores et déjà prolongé d'une année jusqu'à la fin de l'an 2000 ; pour la BID l'objectif est de faire de CP une sorte de banque populaire qui se reproduirait de manière autonome d'un point de vue financier. À l'heure actuelle, CP prête en moyenne à 2,5 % par mois à ses clients (les taux varient selon le type de projets) et paye 1 % d'intérêt par an à la BID. Cette dernière souhaite que CP passe à 6 % par mois pour acquérir plus rapidement l'autonomie sur ces projets ; elle souhaite également que les prêts individuels ne soient plus plafonnés, ce qui permettrait d'atteindre une clientèle plus aisée et élargirait le volume financier. Dilemme pour l'identité de CP : jusqu'où aller dans cette voie ? Développer un secteur économique de type capitaliste pour soutenir un secteur social, comme dans tout mécénat classique ? Ou bien tenter de construire de manière intégrée une économie sociale à tous les stades de l'activité, production, vente, utilisation du surplus ? Ou bien encore avancer sur les deux fronts ?

Parmi les financements Fapag, certains ont été destinés à d'anciens « chercheurs populaires » de l'École qui ont eu l'opportunité de préparer un « bon projet ». L'école d'informatique du Conjunto São Cristovão (association d'habitants créée en 1993), qui fonctionne depuis deux ans (juin 1997), a reçu un prêt de 4 000 dollars. Elle semble constituer un modèle du genre, du point de vue de son fonctionnement propre (cotisations des élèves minimales mais payées, salaires des professeurs bas mais réguliers, augmentation du nombre d'ordinateurs et d'élèves ; seuls les remboursements du prêt se font parfois attendre). L'école, qui apprend aux élèves à se servir d'un ordinateur, prend la succession des anciens cours de dactylographie qui ont eu leur moment de gloire dans les plus vieilles associations des années soixante-dix ; elle est fréquentée par tous les âges de 10 à 60 ans ; une partie de ses recettes va à l'entretien d'un poste de santé (co-géré avec la mairie) et au paiement de services juridiques qui sont néces-

saires à l'association dans la négociation qui l'oppose à la Caisse économique fédérale (CEF) qui est la gestionnaire de l'ensemble d'habitations (conjunto). Car l'association est en procès avec la CEF : elle fait remarquer, à juste titre semble-t-il car personne ne la conteste, que les prestations prévues dans le contrat n'ont pas été tenues (l'infrastructure des eaux et égouts est dans un état lamentable, les résurgences et inondations sont fréquentes, les malfaçons dans les logements innombrables) et conteste le montant des traites mensuelles. Une grève des traites est en cours depuis quelques années et une proposition de réduction a été faite par l'association, avec un justificatif chiffré, que la CEF récuse. Le dossier est entre les mains de la justice qui a déjà repoussé à plusieurs reprises sa décision. À chaque fois qu'un essai d'expulsion est tenté, il faut aussitôt mobiliser les habitants pour empêcher l'expulsion et faire intervenir le service juridique pour introduire une demande d'arrêt du processus d'expulsion. C'est à ce financement que servent les bénéficiaires de l'école informatique.

Mais par ailleurs l'école d'informatique assume bien ses propres fonctions. Un suivi des anciens élèves a été effectué qui indique qu'une bonne moitié de ceux qui ont quitté l'école primaire ou secondaire a trouvé un travail grâce à cette formation. Nombre d'autres associations sont en voie d'imiter ce projet, qui tend à devenir un modèle, et de réaliser ce type de formation qui fournit, à bon marché, un bagage minimum pour entrer sur le marché du travail.

D'autres projets de cette association sont en cours, localement conçus et discutés, qui parfois reprennent des projets vus ailleurs, tels les projets de fabrication de matériaux de construction, ou le projet de construction d'un ensemble commercial dont les loyers reviendraient à l'association, projets initialement développés dans le programme « Comunidades » et qui n'ont eu qu'un succès très modéré. Projet qui a eu un avis favorable du programme « Capital popular », mais la municipalité se refuse, sans raison, à céder le terrain prévu. L'objectif est toujours de fortifier l'association (après la lutte pour la réduction des traites, viendra celle pour réformer la plupart des équipements d'infrastructure défectueux). Soucieuse de bonne gestion, prompte à fournir les dos-

---

9. G. Valmir da Silva, La plage aux requins, L'Harmattan, 1991.

siers, imaginative dans la combinaison des montages économiques et sociaux, mais trop revendicative aux yeux de la municipalité ou des institutions, c'est le type d'association qui serait asphyxiée sans le relais des Ong locales ou étrangères, et de Cearah Periferia en particulier. Et il ne serait pas inutile de s'interroger sur les raisons de ce dynamisme, comparé à la léthargie qui s'est emparée de la plupart des associations ayant construit leur habitation en mutirão. On peut déjà faire l'hypothèse que tous ces « conjuntos habitacionais » (ensembles d'habitations) qui se sont construits à la va-comme-je-te-pousse dans la période ultra-libérale du début des années 1990 (Programme d'appui et d'investissement pour l'habitat du nouveau président Collor), et qui étaient chers, mal conçus et remplis de malfaçons fournissent un terrain de contestation idéal pour ceux qui ont un minimum de conscience de leurs droits. Ce dynamisme, que l'on retrouve en certains autres quartiers, plus vieux ou récents, présente de multiples facettes qui s'intègrent bien dans le projet global sur l'habitat. La longue expérience de ce type d'association manifeste sa capacité à promouvoir ou accueillir des projets variés dans le cadre d'un « grand » projet localisé.

Autre type de projet, celui d'une coopérative d'artisans (femmes essentiellement) fabriquant des objets en végétal (tapis, hamacs, sacs) pour une vente à titre personnel. L'équipe est déjà ancienne, l'entente bonne, la viabilité économique confirmée et la continuité de l'apprentissage des jeunes est assurée.

Dans une commune de la banlieue c'est un tracteur que l'Association de santé communautaire (première activité de l'association il y a 10 ans et qui était depuis lors tombée en désuétude) achète à crédit pour faire les travaux agricoles de ses membres. Mais les membres ne pouvant pas toujours payer à l'association les heures de tracteur travaillées, cette dernière sous-traite avec la mairie le ramassage des ordures ; à son tour c'est la mairie qui ne paie pas mais l'espoir demeure et cet équipement semble bienvenu pour favoriser l'activité imaginative des associés.

Autre type de projet encore, celui d'une radio communautaire couvrant une large part de la ville, dont l'origine remonte



à 1993 (la radio d'alors diffusait, par haut-parleurs, sur un quartier réduit). De manière générale, les tentatives de montage de radios communautaires sont fréquentes, réitérées après les échecs, et manifestent sans doute un véritable besoin, que l'on peut très bien comprendre lorsque l'on connaît la qualité toute commerciale des moyens de communication au Brésil. La radio dont nous parlons est financée en partie par les cotisations de l'association qui l'a fondée, mais elle n'a pu s'équiper pour une diffusion en modulation de fréquence sans avoir recours à l'emprunt. Et aucun remboursement de l'emprunt n'a pu être effectué jusqu'ici, même si les journalistes ne sont pas payés, car ce type de radio n'a pas droit en principe aux recettes de publicité. Elle en obtient cependant, d'un montant minime. Les émissions dépassent largement le niveau des nouvelles du quartier et traitent de l'ensemble des problèmes de la ville ; elles laissent largement place aux appels téléphoniques (fréquents) des auditeurs. Le ton est différent d'une radio commerciale ou d'une radio officielle et semble très apprécié des habitants. Déjà d'autres quartiers ont présenté ou veulent présenter des projets identiques, mais la question de l'autonomie financière se pose de manière centrale ; des projets qui avaient obtenu l'appui d'un mécénat bienveillant ont échoué dès le premier conflit. Il semble qu'il n'y ait pas d'autre solution que celle d'une fédération d'associations – ce qui allégerait les coûts financiers de chacune d'elles – puisqu'aussi bien il ne s'agit pas d'évoquer des problèmes de quartier, mais les problèmes de la ville vus par les quartiers. On se heurte ici à la question du patriotisme de quartier, qui est une sorte de prolongement et d'extension de la citoyenneté individualisée de la maison à soi. On se heurte également, lorsque les associations sont trop proches des partis politiques, à des différences, qui ne sont souvent que des nuances, d'orientation politique, mais

qui se cristallisent trop vite en d'irréductibles oppositions incarnées dans les appartenances politiques.

Ce type de projet donne l'occasion d'examiner des problèmes de fond de la dynamique sociale urbaine. Il apparaît évident qu'un tel projet ne peut être soutenu par un seul quartier (le financement sera toujours aléatoire) malgré l'appui éventuel et le financement d'un quelconque parti politique, ce qui n'est pas souhaitable, car la diffusion, au-delà des membres ou sympathisants de ce parti sera difficile. Ici se pose la question de l'union de plusieurs quartiers de tendances politiques différentes sur la base d'une analyse commune des politiques urbaines et des conditions de vie de la population, ce qui n'oblige pas nécessairement à faire des déclarations de politique partisane. Se pose dans le même moment la question des unions ou des fédérations d'associations sur la ville de Fortaleza. Actuellement constituées sous la forme essentiellement politique du groupe de pression, il semble que toutes deux gagneraient à associer leurs expériences en vue d'actions et de réflexions communes qui permettraient un véritable échange de leurs savoirs, qui ont été trop vite cristallisés dans les codes, conventions, slogans de partis politiques différents. Dans ce processus, la connaissance du politique qui donne d'indispensables codes de compréhension et d'interprétation de la société, se fige trop rapidement en des positions et des pratiques partisans qui s'opposent et se concurrencent au lieu de se fortifier et qui réduisent la place de l'imagination pour l'action. Rester sur ces oppositions est essentiellement mortifère pour l'ensemble du mouvement social car c'est de cette manière qu'il aliène son autonomie. Cette nécessaire sortie de la politique traditionnelle des partis appelle la constitution d'une véritable culture politique populaire qui a déjà commencé à s'exprimer dans les différentes actions associatives urbaines. Il s'agit également de sortir du quartier traditionnel en tant qu'extension du groupe domestique afin d'envisager le problème urbain dans son ensemble. C'est ici que le rôle de Cearah Periferia à travers l'école et l'association des chercheurs populaires peut être essentiel. Voir le chapitre suivant.

L'Asmocomp, fédération des associations du Conjunto Palmeiras, a mobilisé récemment des financements de plusieurs sources, dont ceux de Cearah Periferia, pour créer le Banco Palmas (janvier 1998), un système de crédit aux habitants qui

achètent chez les commerçants locaux. L'objectif est à la fois de préserver l'économie de quartier et de donner un peu d'oxygène aux habitants la plupart du temps exclus de tout système de crédit officiel. Mais chacun ne peut recevoir en crédit à la consommation que le double de ce qu'il a en dépôt à la banque. Ce système est fait pour des personnes qui ont eu une histoire personnelle très chaotique, qui vivent au jour le jour et qui ont été exclues depuis longtemps du système bancaire officiel. Toute personne candidate est admise au bout d'environ 6 mois à la suite de plusieurs réunions hebdomadaires où sont expliqués les tenants et aboutissants de l'association. Cette information sur 6 mois est, semble-t-il, la durée habituelle nécessaire à un processus minimal de réintégration. L'association donne également une formation élémentaire en gestion pour les petits commerçants et artisans ; elle incite aussi à la production de confections et d'objets artisanaux divers qui tous porteraient la marque, la griffe, du quartier. Enfin elle assure l'information sur l'emploi et reçoit quotidiennement sur ordinateur les offres d'emploi centralisées par l'État pour la ville de Fortaleza. Ce n'est là que le volet économique de l'association qui a par ailleurs beaucoup d'activités culturelles.

Cette association est née d'un « déguerpissement » (évacuation d'un quartier occupé) effectué par les militaires en 1975. Les habitants se sont retrouvés alors transportés en camions sur un terrain très excentré et marécageux, sans aucun équipement. Chacun se débrouille pour construire sans organisation collective particulière et de nouveaux habitants arrivent sans cesse. Il y avait 18 047 habitants et 3 703 domiciles en 1993 (enquête de l'association). La vie collective est alors ponctuée par les revendications de routes, d'eau, d'électricité, d'égouts, de transports collectifs jusqu'à l'heure actuelle. Le système des égouts condominiaux a été largement mis au point et réalisé par l'association avec l'appui d'Ong et de financements extérieurs. Au point que beaucoup s'interrogent : jusqu'où doit aller une action qui se substitue à celle de l'État ? quelle doit être la responsabilité de ce dernier et que doit-on exiger de lui ? Dans le courant même de ces batailles, l'association construit un bâtiment où l'on peut trouver une salle de documentation-bibliothèque, plusieurs salles de réunion, une grande salle de spectacle où se produisent des groupes culturels locaux. C'est ici qu'a été inauguré un système de prési-

dence tournante, tous les 6 mois, de la grande association (Asmocomp) qui réunit toutes les autres, pour éviter toute tentative de cooptation ou de corruption par les partis ou le pouvoir politique. C'est ici également que s'effectue la réflexion pour trouver au niveau local des solutions de portée universelle, telle celle de la banque locale.

Association et quartier sont également nés d'un récit, celui effectué par les premiers chercheurs populaires sortis de l'école en 1988, et qui ont mis en œuvre de manière sérieuse la technique de ligne de vie évoquée ci-dessus. Par cet investissement subjectif collectif, association et quartier ont alors pu se représenter à eux-mêmes à travers l'édition de deux fascicules et avoir un élément objectif de réflexion sur leur propre existence. Par la même occasion, ils ont acquis une identité aux yeux de l'extérieur et une relative autonomie dans la recherche de leurs sources de financement. On est ici dans un dynamisme suffisamment puissant pour intégrer avec facilité tous les projets conçus «à l'extérieur», et pour en concevoir d'autres, en son sein, d'une originalité certaine, tel celui de la banque qui vise à maintenir ou recréer du lien social local. Un système d'échange local (SEL) sans argent est également à l'étude. Et le souci est actuellement de sensibiliser et d'aider d'autres quartiers qui voudraient se lancer dans ce type d'activités, en les laissant libres de choisir et d'adapter leurs méthodes et leurs technologies. Extension, ou parrainage, qui ne va pas dans le sens d'une institutionnalisation ou d'accords de partenariat avec les institutions ; reste permanent le souci d'observer une certaine distance vis-à-vis des pouvoirs constitués, municipal en particulier, dont on sait avec quelle facilité ils peuvent perturber le mouvement associatif.

Autre association ancienne et reconnue mais d'un tout autre style, l'UMIR (Uniao dos Moradores do Jardim Iracema) qui depuis sa constitution, en 1982, a organisé 5 mutirões (446 maisons) dont 4 dans le quartier et ses environs immédiats (406 maisons), ce qui est une performance pour un quartier peu éloigné du centre ville, mais qui comprend quelques 40 000 habitants. Depuis plus de 10 ans, ont lieu tous les mardis les réunions de l'association. Crèche, apprentissage de l'artisanat de la paille (70 jeunes), radio haut-parleurs, cours de coiffure, d'informatique, autres cours professionnalisants, exis-

tent depuis longtemps et perdurent. Actuellement, des groupes de réflexion existent sur la violence domestique, les responsabilités collectives des femmes. Ici aussi se trouvent salle de bibliothèque et de documentation, un grand espace de spectacle et de réunion, des activités et débats de toutes sortes. C'est ici aussi l'association idéale pour introduire et réaliser des projets externes venus d'ailleurs et les adapter à son goût. Association très expérimentée, qui continue à donner des références aux autres pour tout ce qu'elle entreprend, mais peut-être moins « innovante » que la précédente.

### Une brève perspective historique

Toute cette vie associative qui est largement animée par les anciens chercheurs populaires et qui renaît sans cesse par de nouveaux projets, en saisissant toutes les opportunités qui se présentent, n'est pas née d'hier, mais elle n'existe pas non plus dans tous les quartiers. En dehors du travail quotidien et régulier de militants issus de l'église ou de partis politiques, il faut souligner deux moments historiques qui l'ont fondée et renforcée. Le premier remonte en 1962, avant le régime militaire, où la résistance victorieuse du quartier de Pirambu à l'expulsion orchestrée par des bandes armées payées par des propriétaires privés, grâce au travail de plusieurs groupes d'origines diverses mais fédérés par un curé catholique, a créé le premier fait historique régional où une résistance populaire pacifique est devenue victorieuse. Plusieurs témoignages ont été écrits sur cette période ; l'un d'eux, écrit par un habitant qui en fut le témoin direct et qui a été traduit en français, évoque bien ce mélange d'espérances folles et de déceptions attendues et inéluctables qui à la fois pousse à l'action et la paralyse, et dont l'issue est incertaine jusqu'au dernier moment<sup>9</sup>. Mais, après toutes les déceptions historiques, une première issue positive reste ancrée dans les mémoires : il faut prendre les risques de l'action. Le second moment, presque immédiatement à la suite du régime militaire, est l'élection d'un maire du Parti des travailleurs en 1986. Le mouvement associatif s'est vu alors légitimé, voire flatté outre mesure, au point que les excès de la démocratie directe ont provoqué la chute de la municipalité.

Ces deux apprentissages de sens opposé ont enrichi son expérience et expliquent sans doute jusqu'à l'heure actuelle ses grandes capacités d'action, que ce soit, plus fréquemment, dans le sens de la recherche d'innovations ou en vue de son autonomie, ou, plus rarement dans une simple stratégie d'utilisation des partis politiques, même si, dans les moments de dépression, la recherche de l'appui de partis politiques aliène son autonomie. Le succès d'une Ong comme CP n'est-il pas dû au fait qu'elle a su associer à des projets de départ très cadrés, pensés et organisés, dans le domaine de l'habitat populaire, un autre type de projets, à plus large spectre, destinés à répondre à la demande du mouvement populaire associatif, pour renforcer sa propre dynamique interne, sachant que les projets vivent et se diffusent dans les meilleures conditions parce qu'ils sont réellement appropriés par leurs acteurs. Non que la qualité technique de leur définition soit un critère second, car c'est de ce dernier que dépend en priorité le financement extérieur. L'addition des critères techniques et sociaux présente les cas de figure idéaux.

C'est de l'association de ces deux types de projets, les uns hypercadrés, ciblés, institutionnalisés et contrôlés, dynamiseurs du mouvement communautaire, qu'ils transforment en mouvement social sitôt qu'ils sont intégrés dans un partenariat institutionnel régulier, et les autres largement laissés à l'imagination de leurs initiateurs, qui réalisent une synthèse propre entre le mouvement communautaire et le mouvement social, que naît la richesse de l'action populaire à Fortaleza. Et plus particulièrement celle de ces quartiers qui sont parvenus à intégrer durablement ces deux types de projets. Pour CP, présent dans les deux séries de cas et développant en outre de manière croissante l'activité d'une banque populaire, les chemins de l'évolution sont nombreux, pas nécessairement opposés, mais peut-être divergents. Et s'il faut choisir c'est selon quels principes et quelles méthodes ? Il semble que ce soit l'école qui puisse constituer le lieu collectif d'une réflexion, d'un recadrage, de définition des orientations institutionnelles. À la fois parce qu'elle est dedans (formateurs et formés sont des acteurs du mouvement social) et dehors (chargée de la mise à distance minimum qui permet la transmission). Parce que aussi elle assure la mémoire de l'institution dans la mesure où elle peut

intégrer de la manière la plus large les anciens et les actuels chercheurs populaires de plusieurs promotions ; parce qu'elle est chargée, pour former les nouvelles générations, de présenter, d'analyser, de critiquer les actions et les expériences les plus récentes du mouvement populaire et d'intégrer l'action à la formation ; parce que, aussi et surtout elle doit être le lieu d'intégration des différentes activités de CP, qui pour le moment s'effectuent de manière un peu dispersée. C'est à travers elle en particulier que peuvent être produits les éléments de réflexion susceptibles d'alimenter les décisions de la direction.

## 4.

### L'école (de planification)

### ou/et la recherche (populaire)

1988, une première année de « recherche populaire ».

1992-1998, le cercle vertueux de la planification urbaine associée à la recherche populaire.

1999-2001, une plus forte diversification.

#### Introduction

L'école n'est pas née du projet « Comunidades » comme certains rapports le laissent entendre ; elle est née quelques années plus tôt, d'un souci de mémoire (et donc certainement de la conscience des risques d'une perte) des luttes populaires, d'un souci qui n'est pas celui, désintéressé, d'un historien, mais celui de personnes d'action préoccupées d'établir un lien avec le passé pour servir à conduire l'action au présent, et, par ce biais, d'assurer une première rencontre entre ses différents acteurs, ceux de l'action passée s'ils agissent encore, ou du moins avec leurs idées, leurs actes et leur histoire, et ceux de l'action contemporaine qui peuvent ainsi se retrouver entre eux à cette occasion.

Il ne s'agit pas à proprement parler de reconstituer la mémoire populaire, mais de lui porter attention, d'observer les pratiques anciennes et actuelles qu'elle informe ou détermine, de réfléchir sur l'action passée, car les auteurs de l'école sont parfaitement conscients, d'une part et sans aucun « spontanéisme » de l'importance et de la profondeur de toute culture populaire en même temps que de la nécessité de l'intégrer dans des projets d'actualité, d'autre part de l'insuffisance de

toute culture du projet conçue au sommet par des responsables et des planificateurs. Existe la conviction qu'il faut savoir apprendre, qu'il faut « entendre » avant de parler soi-même ou donner à écouter et que l'efficacité d'un projet dépend de sa prise en charge par ceux qui en sont l'objet (les acteurs).

Le point de départ est même assez radical : toute connaissance n'existe qu'en fonction d'un projet ou d'une action, que l'un ou l'autre soit matériel, social ou intellectuel. Et si toute connaissance de projet peut être parfaitement extériorisée, codifiée, contrôlée, il existe un autre type de connaissance, interne et populaire, qui a de la difficulté à s'exprimer, parce qu'il est accablé de souffrance, et qu'il se dit de manière détournée soit dans la résignation au paternalisme, soit dans diverses formes de violence. La première démarche consiste donc à prendre du recul pour connaître, au sens étymologique du terme, naître ensemble, chercheur et cherché, tous deux appartenant à la même réalité sociale mais n'en ayant pas la même intuition, à la conscience d'une réalité que ni l'un ni l'autre ne possédaient de la même manière au départ. Cette démarche s'est avérée efficace puisque d'elle est née une dynamique de projets et d'action et que ceux qui y furent et y sont encore les plus impliqués sont devenus et deviennent acteurs et chercheurs tout à la fois. Elle est consciente de se greffer sur toute une histoire du mouvement populaire auquel elle apporte un grain nouveau à moudre. Dans la pratique, se constitue un chantier nouveau où le rapport entre un leader, communautaire ou autre, et la base dépasse la plupart du temps le rapport traditionnel charismatique ou paternaliste et crée une interaction à travers la recherche, la décision de l'action puis sa réalisation : des « codes de conduite » et de division du travail s'élaborent, révisables, qui laissent à tout moment des possibilités d'expression non-biaisées aux deux parties, dirigeants et dirigés.

1988, le Gret et l'Esplar

L'Esplar est une association de recherche et de soutien au mouvement populaire créée en 1974 et qui est en même

temps que d'autres et après divers tests, choisie par le Gret pour mettre en place, avec d'autres associations de même nature (recherche et soutien) et avec des associations d'action du mouvement social, une procédure de recherche sur « les stratégies et les pratiques du mouvement populaire pour l'accès au logement ». Passée cette première étape, l'Esplar sera choisie par le Gret pour continuer à travailler avec lui. Cette procédure de choix est toujours délicate car il ne faut pas s'aliéner les autres associations de « recherche et soutien » qui n'ont pas été choisies, ou encore, et peut-être surtout, les fédérations et unions d'associations qui ne font pas exactement de la recherche, mais qui se considèrent comme les protecteurs et conseillers des associations de base et qui pourraient prétendre, elles aussi, prendre en charge ce travail, comme une association de recherche et soutien, si l'occasion s'en présentait, ou si quelqu'un leur en donnait la mission. Si nous faisons allusion à ce problème c'est parce que les deux unions de fédérations d'associations à Fortaleza – et du coup les associations elles-mêmes en fonction de leur appartenance – sont en position de concurrence plus que de coopération du fait qu'elles sont protégées par – ou dépendantes de – telle ou telle tendance, de tel ou tel parti politique. Confronté à ce problème, le Gret tentera de constituer une doctrine « professionnelle », celle que l'on vient d'évoquer ci-dessus, pour naviguer sans heurt sur les écueils de la politique.

Pour comprendre donc les modalités de l'insertion du Cearah Periferia et de l'école dans le paysage social associatif de Fortaleza, il faut faire une brève description de ce dernier. Deux fédérations d'associations existent, visibles et incontournables dans le paysage urbain, l'UCGF (Union des communautés de la grande Fortaleza) née en 1980 d'une association Interquartiers (elle-même créée en 1977), à l'issue d'une occupation de terres particulièrement mouvementée dans la favela José Bastos. Une partie de l'association décide alors de devenir plus fortement revendicative et politisée, ce sera l'UCGF ; l'autre partie reste dans l'association Interquartiers puis deviendra un peu plus tard, en 1983, la FBFF (Fédération de bairros et favelas de Fortaleza). La seconde apparaît d'emblée participa-

---

10. 78 élèves étaient passés par l'école en 1997 et seulement 28 avaient rendu leur projet, projet d'histoire ou projet d'action ; certes, les autres avaient aussi travaillé, mais sans aboutir.

tive autant que revendicative : elle peut facilement se faire l'intermédiaire de programmes du gouvernement ; alors que la première a plutôt l'allure d'un syndicat de quartier, prompt à l'action revendicative, mais peu capable d'auto-organisation. C'est sur la première que le Gret s'est appuyé dès le départ pour s'apercevoir peu à peu que son mode de fonctionnement se décalquait trop sur celui des partis politiques et qu'il trouverait difficilement avec elle une voie de relative autonomie associative. Quant à la seconde dont l'articulation avec les partis politiques est plus souple, elle est néanmoins marquée par sa fidélisation à l'un d'eux. La première était très liée aux tendances d'extrême-gauche du PT qui en sont maintenant exclues ; elle est maintenant proche d'un parti d'extrême gauche essentiellement local. La seconde est très proche du Parti communiste du Brésil. Plus qu'une orientation à gauche qui dans le cas de ces mouvements populaires apparaît assez normale, mais qui est loin d'être toujours confirmée, c'est plutôt le type de rapport politique que ces associations entretiennent avec les partis qu'il faut interroger. Il est de très bon ton pour un parti populiste, qu'il soit de gauche ou de droite, d'annoncer qu'il organise et contrôle une ou des occupations de terre, au point que les dirigeants s'autorisent à parler de « notre » occupation. Inversement il peut paraître utile, voire indispensable, aux associations d'être soutenues par une fraction de l'establishment politique, fût-il d'opposition, pour éviter un isolement qui peut être fatal. Ce soutien est obtenu en général à travers l'une des deux fédérations d'associations qui jouent, chacune de leur côté, avec plus ou moins de nuances, plus ou moins de distance, le rôle de « recruteur » pour leur parti politique préféré.

Car il y a une nuance d'importance entre la dépendance d'un parti, ou d'un programme gouvernemental déterminé, et une relation plus distanciée où ce sont les associations qui déterminent en priorité leur stratégie et obtiennent de ce fait soit l'appui d'un ou de plusieurs partis qui ont toujours besoin de prouver leur utilité sociale, soit l'appui d'une institution gouvernementale. En l'absence cependant d'une stratégie politique propre aux associations, c'est toujours dans un rapport ambigu de dépendance et d'autonomie que se définit la relation. D'autant que le parcours associatif peut avoir un débouché politique pour des militants. Aussi le renouvellement de la vie

associative passe périodiquement et nécessairement par la cassure d'une relation trop étroite et trop bureaucratique avec la sphère politique et par la renaissance d'une relation plus autonome et d'une réflexion propre. Une dépendance trop marquée entraîne le dépérissement associatif par manque d'autonomie ; trop d'autonomie entraîne un dépérissement d'un autre genre par essoufflement « naturel » d'une action restreinte et de dimensions réduites, ou bien le passage à une sorte de routine associative frileuse et sans portée sociale. Tous ces changements impliquent en général des changements de personnes. C'est ainsi, nous semble-t-il, que pourrait se lire la vie associative dans son rapport avec la sphère politique dans la période récente à partir des années soixante.

Un troisième acteur fédératif, et autonome par rapport au système politique du pays, existait au début des années soixante, celui qui était issu de la théologie de la libération et qui s'exprimait à travers les Communautés ecclésiales de base (Ceb). La lutte prolongée engagée par Rome contre cette tendance l'empêchera de garder son expression propre et elle se fragmentera dès le début des années quatre-vingt, après les grandes luttes pour le retour à un régime civil, dans l'une ou l'autre des fédérations d'associations. Ce qui certainement fut une perte pour le mouvement associatif car sa dimension religieuse, en amont du politique, la rendait autonome par rapport à la démarche et à la stratégie des partis. Elle avait donc beaucoup d'influence sur l'ensemble du mouvement social. De son histoire on peut tirer une leçon : toute Ong nationale ou extérieure, n'a pas intérêt, à Fortaleza ou ailleurs, à travailler en exclusivité avec telle ou telle fédération d'associations ou tel ou tel parti, sous peine de donner prise, en son sein, aux stratégies du clientélisme.

Tout au long du parcours du régime militaire de 1964 à 1985, s'organise un mouvement revendicatif, clandestin d'abord, puis de plus en plus visible, parallèle au processus de libéralisation politique du régime militaire. La majeure partie du mouvement communautaire au niveau national devient social et politique ; l'alliance de l'usine (mouvement syndical) et du quartier (mouvement social local) est effective dans les pôles les plus industrialisés du pays ; partout ailleurs elle est en marche, réelle et potentielle. Dès le début du régime civil, la

stratégie du pouvoir fédéral, relayé par le pouvoir d'État local, sera de démobiler le mouvement social en l'affectant à la réalisation ou à la maîtrise d'ouvrage des œuvres du nouvel État civil dont le slogan est « tout pour le social ». Peu après, avec le vote de la nouvelle Constitution de 1988 et le processus de décentralisation et d'autonomie municipale qu'elle enregistre, le mouvement social pourra être appelé à participer à la gestion du bien public de diverses manières, qui vont de la cooptation pure et simple à la participation conflictuelle. Dans le cas particulier de Fortaleza l'épisode de trois ans (1986-1988) qui voit un maire de style gauchiste/anarchiste à la tête de la mairie de Fortaleza verra le renforcement du mouvement social local à travers ses deux fédérations d'associations créées peu auparavant, l'Union des communautés et la Fédération des bairros et favelas. Mais la fin de cette expérience entraînera peu à peu la première dans un processus de raidissement par rapport aux pouvoirs publics alors que la seconde, sans se départir d'une telle attitude, qui se manifeste essentiellement sous la forme des occupations de terrain et de résistance aux actions de déguerpissement de la police et des pouvoirs publics, aura plus de souplesse dans ses entreprises de coopération avec les pouvoirs publics, notamment sous la forme des mutirão. C'est avec la première que le Gret et Cearah Periferia commenceront à collaborer ; c'est plutôt avec la seconde qu'ils poursuivront leur collaboration.

Ce petit détour historique et sociologique peut nous permettre de comprendre pourquoi le Gret et l'Esplar ont jugé nécessaire d'entreprendre une enquête sur les « stratégies et pratiques du mouvement populaire pour l'accès au logement ». Après trois ans de participations diverses et mouvementées des associations dans les aventures de la municipalité, d'engagements et de ruptures « irréversibles », il pouvait paraître nécessaire de repartir sur des bases plus claires et explicitées dans un contexte radicalement nouveau puisque l'équipe municipale n'avait pas été réélue au terme de ses trois ans de mandat. Il est clair en outre que tout processus d'enquête participative doublé d'une idée d'action immédiate et future, tout processus de nouvelle prise de connaissance de sa propre réalité, entraîne l'émergence de nouveaux leaders ou de nouveaux rapports sociaux entre les anciens leaders et leur base. La

connaissance qui sort de cette nouvelle approche est pré-adaptée au projet d'action envisagé puisqu'il s'agit de réviser une démarche d'action qui s'était révélée inefficace ou improductive parce que trop bureaucratique. Cette révision implique donc nouvelles idées, nouvelles procédures et nouvelles personnes, et s'appuie sur des expériences concrètes et récentes de recherche effectuées par des personnes neuves qui ont pu percevoir les points positifs et les insuffisances de chaque association. En est l'illustration la difficulté avec laquelle les fédérations aboutissent au choix des lieux d'enquête, car chacune d'elles veut montrer « sa » meilleure association et « cacher » les autres ; l'établissement de critères de choix tenant compte de la possibilité de comparaison entre associations induit déjà à une connaissance nouvelle, la nécessité d'un minimum de profondeur historique s'impose pour comprendre les aboutissements. On peut donc dire que la démarche du Gret n'a pas été une démarche de façade destinée à couvrir un projet pré-établi, mais bien un projet de découverte d'une démarche nouvelle. Est-ce cette démarche qui sera utilisée pour les chantiers de mutirão tout au long des années 1990 ? En tout cas la méthodologie de construction du consensus, mise au point pour chaque moment de l'occupation, et réutilisée lors de chaque étape productive jusqu'à la réalisation du produit final, la maison, est à la fois assez contraignante et souple pour permettre des adaptations.

## Le Gret et la constitution de Cearah Periferia

Cette démarche est censée être « enseignée » aux chercheurs populaires, dès la première promotion en 1988, qui ne comportera que 10 personnes. Mais l'école s'interrompra pendant 3 ans ; démarche trop expérimentale pour ne pas pouvoir être reproduite tout de suite, manque de personnel, manque d'assurance ou de financement, ou souci de l'action d'abord ? Il faudra en effet attendre 1991, pour que l'école soit reprise, et la démarche avec. C'est d'emblée un grand succès (plus de 50 demandes d'inscription). En fait la réflexion s'est poursuivie et les choses ont mûri. Tout d'abord l'Esplar, à l'origine de cette reprise en 1991-1992, tout en continuant d'exister, disparaît peu à peu de la circulation, comme nombre d'entités nées pen-

dant le régime militaire dans les années soixante-dix et qui ont pris le tournant du retour à la société civile de la fin des années quatre-vingt en s'installant dans un travail moins militant et plus stable, affaibli aussi peut-être par les guerres intestines qui ont parcouru la gestion de la municipalité PT de 1986 à 1988, ou tout simplement par la dispersion géographique de ses membres. La notion de recherche et de découverte conjointe se maintient fermement, mais au prix du départ de nombre d'associations qui ne voient plus, à l'expérience, l'utilité de s'autocontester ou de se rénover dans le nouveau contexte de lutte sociale annoncé par l'élection d'un président ultra-libéral, F. Collor en 1990.

Par contre, une nouvelle association, Cearah Periferia, formée au départ de 4 assistantes sociales en fonction dans l'appareil d'État, se constitue en 1991. Ces personnes qui avaient observé les actions du Gret dans ses premières 4 années de présence à Fortaleza – certaines les avaient même suivies au niveau de l'État fédéral qui allait dorénavant démanteler toutes les politiques sociales, celles de l'habitation plus particulièrement –, jugent nécessaire de créer un relais dans la société civile, capable de prolonger, ou d'essayer de prolonger, la politique sociale antérieure, en s'appuyant sur un gouvernement d'État nouvellement élu et délibérément ouvert aux politiques sociales, à la différence de l'État fédéral, mais qui pouvait être contraint par le pouvoir central à un affichage plus libéral. Cet appui ne pouvait qu'être renforcé par une articulation avec la société civile dont le Gret et les diverses associations s'occupant d'habitation étaient un élément de base. Les premiers contacts entre le Gret et les fondatrices de CP, préalables à la constitution de leur association, seront rapidement formalisés dès la fin de l'année. La rencontre organisée par la Fondation pour le progrès de l'Homme à Fortaleza en mars 1992 constitue une réflexion programmatique associant le Gret et Cearah Periferia. Le premier contrat de Cearah Periferia sera signé avec la Fph à ce moment-là sur deux projets : la poursuite de l'école (dès 1992), la constitution d'une histoire du mouvement populaire sous le titre « Mémoires de nos luttes et de nos quartiers ». Dès cette époque le Gret et CP travaillent dans des locaux qu'ils louent ensemble et se prêtent tout à fait officiellement assistance.

Le Gret urbano commence le programme « Comunidades »

et CP donne forme à l'école. Au voisinage du Gret et du programme « Comunidades », l'école prend une dimension de « planification urbaine ». Le CP poursuit son projet d'investigation sur la culture populaire et le mouvement social urbain (avec création de centres de documentation décentralisés et projet de publications populaires) et l'intègre dans sa formation. Une vitesse de croisière s'acquiert et malgré la fin du financement de la Fph, l'expérience se poursuit grâce à l'Oxfam.

Cette interaction, qui aboutira à une intégration en 1996, entre une approche de planification urbaine (Gret) et une approche d'histoire sociale et de méthodologie participative (CP) se révèle fructueuse pour l'école. Parce que les élèves ou « chercheurs populaires » recrutés par leurs propres associations ont besoin d'une approche globale de la ville, de connaître les grands mécanismes de sa gestion et ceux qui pèsent sur son évolution. Par ailleurs l'échange entre participants sur les dynamiques de leurs propres quartiers et mouvements leur confère l'autre vision globale de la ville, celle de ses habitants.

Cet équilibre mérite un instant un arrêt sur image.

Actuellement, le cycle de base comprend 34 soirées de 3 heures chacune : 10 concernant la connaissance de la ville, 12 les méthodes d'accès à ces connaissances, 8 les techniques de collecte et de traitement des informations, 4 les techniques de restitution de l'information et d'élaboration des projets. Chacune de ces séances est effectuée par des spécialistes locaux de la question accompagnés d'un ou deux permanents de l'école chargés éventuellement d'effectuer le lien pédagogique avec les élèves. Ces derniers sont recrutés par les associations sur la base de leur volonté et de leur disponibilité, le seul critère de niveau scolaire étant de savoir lire et écrire couramment. En 1999, l'équipe pédagogique a préféré sélectionner elle-même ses candidats sur la base d'une semaine de formation qui comprenait plus de 200 personnes pour en retenir 30. Ce changement était le signe d'une contradiction due à son succès : les petites bureaucraties associatives auraient tendance à désigner comme futurs élèves leurs protégés et dépendants. Au-delà de cette sélection cependant, cette action de sensibilisation qui s'amplifie chaque année (500 élèves en février 2000) devient une sorte d'acte civique de déclaration d'intérêt pour les problèmes de la ville.

Le cycle de spécialisation se divise en trois parties corres-

pendant à trois types de projets : projet d'histoire d'un quartier ou d'un mouvement, projet collectif (avec dessin participatif) de planification de l'espace construit, projet de développement à réaliser dans un quartier ou à travers une association. Chaque préparation spécifique à ce type de projet se fait en 6 soirées de 4 heures. Par la suite la réalisation des projets individuels ou de petits groupes de 2 ou 3 personnes ainsi que la rédaction sont estimées à environ 40 séances de 4 heures également, chaque chercheur pouvant en outre s'adresser de manière individuelle à un professeur chaque fois qu'il en éprouve le besoin.

Cette idée de projet est comprise dans la formation. Elle est en soi pleine de génie. Au niveau individuel d'abord : d'une part, parce qu'elle incite à une utilisation immédiate des connaissances acquises, d'autre part, parce qu'elle désigne une suite à la formation et aménage la reprise à un niveau plus élevé d'un nouveau cycle de la vie active ou militante. Au niveau collectif ou social ensuite : les discussions de quartier autour de ce projet relancent les dynamiques et aboutissent parfois à des réalisations. Tel, à l'issue de l'école, forme une association dont tel ou tel membre se retrouvera plus tard élève de l'école. En certains quartiers, l'accumulation de quelques-uns de ces projets donne une configuration tout à fait originale et dynamique au mouvement social urbain où s'observent la positivité et l'efficacité de l'interaction entre l'école et le mouvement social. Tous les exemples d'associations que nous avons donné dans le chapitre précédent relèvent d'une interaction avec l'école et les chercheurs populaires. On ne peut que regretter qu'un certain nombre de chercheurs, une fois l'école terminée, n'aient pu mener à bien leurs travaux, soit par manque d'encadrement, soit par négligence. Car il faut remarquer que les seules sources de l'histoire sociale urbaine se trouvent dans ces histoires de quartier ou de mouvement (parfois dans quelques thèses uni-

versitaires, peu nombreuses et difficiles d'accès). Le processus de construction de cette histoire est par ailleurs très intéressant puisque l'une des techniques utilisées, plus ou moins généralisée, est celle de la « ligne de vie » où, sur un long rouleau de papier sont indiqués, datés, d'un côté les éléments positifs qui ont marqué la vie du quartier ou d'une association, et de l'autre, les événements négatifs. Chaque personne peut ainsi contribuer à l'écriture de cette histoire collective, et chaque nouvel ajout qui s'intercale dans une période donnée est examiné, corrigé, modifié. Là où cette méthodologie a été sérieusement effectuée se retrouvent des associations fort dynamiques. Lorsque, au contraire, ce sont une, deux ou trois personnes qui, après une enquête rapide auprès de leurs collègues, s'approprient l'écriture de l'histoire et laissent une énorme proportion des habitants à l'écart de leur démarche, il est difficile d'observer un dynamisme aussi vif. La réalisation de cette étape paraît méthodologiquement essentielle pour l'avenir, et il serait dommage qu'une vision trop courte en termes de projet l'efface d'une programmation.

Quant aux projets associatifs ils contribuent à renouveler la structuration de la vie sociale locale. C'est d'ailleurs le dynamisme de cette dernière qui permet l'accueil de tous les projets de crédits issus d'institutions variées et destinés aux faibles revenus, et qui offre en même temps les meilleures garanties de remboursement (cf. chapitre 3).

Par la suite, à partir de 1998, mais sans jamais affecter le noyau central ci-dessus, l'offre scolaire se diversifie : sessions effectuées à distance dans les mairies de la région métropolitaine, cours spécialisés de courte durée, cours généraux de masse et de courte durée, cours de perfectionnement pour leaders confirmés représentant les associations dans les structures de participation avec les institutions. Cours plus ou moins stabilisés. En reste un à l'état de projet : comment renforcer la dynamique et l'autonomie des associations en proposant des cours qui leur seraient directement destinés, adaptés à chacune d'elles. Néanmoins cette offre paraît encore incertaine, du fait, semble-t-il, d'un manque de définition de l'insertion de l'école dans CP. Or, il semble que la position de l'école dans l'institution est centrale, comme nous l'avons déjà indiqué, à la condition qu'elle puisse à la fois tirer les leçons de l'expérience propre de l'institution et traduire ces leçons en propositions

convaincantes pour les divers financements externes et internes.

Et l'avenir ?

1. La principale insuffisance, relatée tant par les enseignants que par les élèves, est celle de l'accompagnement de ces derniers d'abord jusqu'à l'élaboration finale de leur projet, et surtout ensuite pendant la réalisation de ce dernier<sup>10</sup>. Lors de ces deux moments l'initiative de la relation est laissée à l'élève alors qu'il semble nécessaire de prévoir un accompagnement régulier qui serait certainement, au regard du temps passé à ce travail, très productif, car les élèves connaissent « leur » terrain et sont principalement ralentis par des obstacles ou des manques de savoir-faire de détail. Cette fonction devrait être plus systématiquement assurée par l'école car c'est d'une bonne interaction école/action que dépend la qualité des projets, leur succès dans les quartiers, leur retour sur l'enseignement et la formation permanente des enseignants. Si l'enseignement principal de l'école était ainsi de réfléchir en permanence sur les actions en cours à tous les stades de leur développement, comme d'ailleurs sur les actions anciennes ou terminées, il y aurait là sans doute une information de très grande qualité pour la réflexion et la formation ; en même temps cette réflexion pourrait orienter la suite de l'action et fournir un élément original et précieux de dynamique sociale. Cette pratique est déjà mise en œuvre, mais de manière expérimentale, segmentée, aléatoire. Elle gagnerait à être systématisée, inscrite comme matière principale de la formation de longue durée. Il est même d'ailleurs étonnant que cette originalité n'ait pas été davantage mise en valeur : rares sont les lieux où la réflexion et la recherche peuvent se faire en articulation directe sur l'action, dans la même institution. Sans doute ce problème est perçu, mais il n'est pas encore véritablement traité, par manque de temps et de moyens semble-t-il. Le projet de créer une association des anciens élèves, qui est à l'ordre du jour à très court terme, et qui doit traiter de ce problème, entraînera vraisemblablement une réflexion et une action sur ce thème.

2. Car, à la différence de la Fédération des bairros et favelas ou de l'Union des communautés dont le rôle éminemment politique est de renforcer le pouvoir des associations grâce aux appuis politiques négociés, le rôle d'une association des chercheurs serait d'établir une communication horizontale entre divers quartiers et associations en vue d'un échange des méthodologies et d'une réflexion qui serait peu à peu prise en charge par le mouvement social lui-même et ses associations. Fonctions que les Fédérations n'accomplissent pas en ce moment et qu'elles sont incapables d'accomplir dans l'état actuel de leur fonctionnement et de leurs rapports internes, sociaux et politiques, parce qu'elles sont toutes axées, avec des intensités diverses, sur le renforcement de leur pouvoir revendicatif et sur leur articulation aux forces politiques. Elles ignorent ou court-circuitent spontanément un travail de réflexion méthodologique, qui ne serait autre que celui de la comparaison d'expériences et d'actions de différents quartiers. Ce travail serait éminemment utile pour guider l'action à venir, non seulement parce qu'il fournirait un contexte d'information et de réflexion plus ample au niveau de la ville (voir le paragraphe sur les radios communautaires), mais aussi parce qu'il pourrait permettre de mieux cibler des actions, de mieux réfléchir aux modalités de leur mise en œuvre, de réfléchir sur la relation dirigeant-dirigé, les processus et les risques de bureaucratisme ou de clientélisme.

3. C'est ici un problème qui se pose de manière permanente, voire cruciale, entre « dirigés » et dirigeants. Les premiers ont une relation de confiance limitée dans leurs dirigeants, que ce soit au niveau de leur association ou, à plus forte raison, au niveau plus global d'une fédération. Il est naturel pour un nouvel élu et le groupe qui l'accompagne d'exercer un pouvoir acquis de l'élection immédiatement et de le manifester, pour bien montrer qu'il est à sa place dans cette place de pouvoir, sans autre objectif que celui-là, puisque c'est ce jeu-là que cette position exige dans le contexte d'une culture politique donnée. Mais il est tout aussi naturel pour ceux qui l'ont élu de se méfier par principe de leur nouveau chef, puisque sa position l'autorise à jouer son rôle. Dans ce jeu-là passent éventuellement au second plan les objectifs de long terme, la stratégie, l'éthique ; à moins qu'ils ne fassent l'objet d'un enjeu exacerbé,

sans mesure. Ainsi par exemple de la lutte de tendances internes au PT lors de la gestion de Maria-Luiza Fontanele, qui s'est d'ailleurs répétée plus tard, à plusieurs reprises en d'autres municipalités du PT ou de partis de gauche, et qui se rejoue plus fréquemment encore dans tous les partis politiques. Ce ne sont que des luttes de dirigeants où les dirigés sont les otages puisqu'ils sont sommés de choisir, puisque les dirigeants élus ont droit, c'est le code du politique, à l'exercice personnel du pouvoir. Ce droit exacerbé conduit à l'affrontement des tendances, éventuellement à l'autophagie et au suicide de l'ensemble. Si ce droit parvient à être modéré (il l'est souvent in extremis) structurellement, il peut conduire à de longues périodes de débat démocratique réel. Les épisodes d'exacerbation sont extrêmement courants, routiniers, structurants et concernent aussi bien les partis politiques que les fédérations d'associations ou les associations ; les disputes y sont moins violentes, ou vives, ou plus longues à mûrir, mais relèvent de la même culture ou de la même veine. La stratégie de départ du Gret et du CP était d'ailleurs bien de dépasser ce type de culture où le politique imprègne trop lourdement l'associatif, même dans le cadre de situations de « démocratie directe » afin de redécouvrir ensemble, dirigeants et dirigés, de nouvelles prises d'action sur la réalité sociale ; elle reste toujours à l'œuvre et elle est toujours d'actualité car il s'agit d'un véritable bouleversement de la culture politique.

Une autre forme de stérilité, facette complémentaire de cette culture politique, guette le monde associatif. L'argument selon lequel tout n'est question que de pouvoir, et donc de changement de pouvoir, établit ce que l'on pourrait appeler un « court-circuit de la méthode » dans l'action associative. Certes, en dernière analyse, tout est politique et nulle critique de fond ne peut être effectuée sans cette conscience-là. Faut-il pour autant s'en tenir à cette dénonciation majestueuse et définitive, ignorer les processus et possibilités de prise sur une réalité sociale quotidienne qui restent dans un premier temps individuels ou privés, puis qui passent dans le champ associatif, et qui donnent lieu à des débats, des prises de conscience, des actions, des conflits et élaborent de nouveaux débats et de nouveaux départs ? L'on a vu, à partir de quelques exemples, la qualité des actions et des processus engagés, leurs potentialités. Les ignorer ou les dénigrer revient à cultiver cette stéri-



## Bibliographie complémentaire

Rappelons que la première source bibliographique se trouve dans la bibliothèque de Cearah Periferia, rua Carlos Vasconcelos, 1339, Aldeota, 60115-170 - Fortaleza (Brésil)  
Tél 00 55 85 261 26 07 Fax 261 87 54  
Mél : cearah@fortalnet.com.br

On peut également consulter :

1992, Irlys Alencar Firmo Barreira, O reverso das vitrines, conflitos urbanos e cultura politica em construção, Rio Fundo Editora, Rio de Janeiro

1992, José Borzachiello da Silva, Os incomodos não se retiram, Fortaleza em questão, Multigraf Editora, Fortaleza

1995, Elsa Maria Franco Braga, Os labirintos da habitação popular (conjonturas, programas e atores), Fundação Democrito Rocha, Fortaleza

1998, Linda Maria de Pontes Gondim, Clientelismo e



La Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) est une fondation de droit suisse, créée en 1982 et présidée par Françoise Astier. Son action et sa réflexion sont centrées sur les liens entre l'accumulation des savoirs et le progrès de l'humanité dans les domaines suivants : environnement et avenir de la planète ; rencontre des cultures ; sciences, techniques et société ; rapports entre État et Société ; agricultures paysannes ; lutte contre l'exclusion sociale ; construction de la paix. Avec des partenaires d'origines très diverses (associations, administrations, entreprises, chercheurs, journalistes...), la FPH anime un débat sur les conditions de production et de mobilisation des connaissances au service de ceux qui y ont le moins accès. Elle suscite des rencontres et des programmes de travail en commun, un système normalisé d'échange d'informations, soutient des travaux de capitalisation d'expérience et publie ou copublie des ouvrages ou des dossiers.

« Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer » est une association constituée selon la loi de 1901, dont l'objectif est d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation et de ses partenaires. Cette association édite des dossiers et des documents de travail, et assure leur vente et leur distribution, sur place et par correspondance, ainsi que celle des ouvrages coédités par la Fondation avec des maisons d'édition commerciales.



## La collection des « Dossiers pour un débat »

déjà parus :

DD 1. Pour des agricultures paysannes, Bertrand Delpuech, 1989 (existe également en portugais).

DD 3. Inventions, innovations, transferts : des chercheurs mènent l'enquête, coordonné par Monique Peyrière, 1989.

DD 5. Coopérants, volontaires et avatars du modèle missionnaire, coordonné par François Greslou, 1991.

DD 6. Les chemins de la paix : dix défis pour passer de la guerre à la paix et à la démocratie en Éthiopie. L'apport de l'expérience d'autres pays, 1991.

DD 7. The paths to peace, même dossier que le précédent, en anglais (existe également en amharique).

DD 12. Le paysan, l'expert et la nature, Pierre de Zutter, 1992.

DD 15. La réhabilitation des quartiers dégradés : leçons de l'expérience internationale, 1992.

DD 16. Les Cambodgiens face à eux-mêmes ? Contributions à la construction de la paix au Cambodge, coordonné par Christian Lechervy et Richard Pétris, 1993.

DD 17. Le capital au risque de la solidarité : une épargne collective pour la création d'entreprises employant des jeunes et des chômeurs de longue durée, coordonné par Michel Borel, Pascal Percq, Bertrand Verfaillie et Régis Verley, 1993.

DD 19. Penser l'avenir de la planète : agir dans la complexité, Pierre Calame, 1993 (existe également en anglais).

DD 20. Stratégies énergétiques pour un développement durable, Benjamin Dessus, 1993 (existe également en anglais).

DD 21. La conversion des industries d'armement, ou comment réaliser la promesse de l'épée et de la charpie, Richard Pétris, 1993 (existe également en anglais).

DD 22. L'argent, la puissance et l'amour : réflexions sur quelques valeurs occidentales, François Fourquet, 1993 (existe également en anglais).

DD 24. Marchés financiers : une vocation trahie ?, 1993 (existe également en anglais).

DD 25. Des paysans qui ont osé : histoire des mutations de l'agriculture dans une France en modernisation - la révolution silencieuse des années 50, 1993.

DD 28. L'agriculture paysanne : des pratiques aux enjeux de société, 1994.

DD 30. Biodiversité, le fruit convoité ; l'accès aux ressources génétiques végétales : un enjeu de développement, 1994.

DD 31. La chance des quartiers, récits et témoignages d'acteurs du changement social en milieu urbain, présentés par Yves Pedrazzini, Pierre Rossel et Michel Bassand, 1994.

DD 33. Financements de proximité : 382 structures locales et nationales pour le financement de la création de petites entreprises en France, coordonné par Erwan Bothorel, 1996 (nouvelle édition revue, corrigée et enrichie).

DD 34-I. Cultures entre elles : dynamique ou dynamite ? Vivre en paix dans un monde de diversité, tome 1, sous la direction de Thierry Verhelst et de Édith Sizoo, 1994.

DD 34-II. Cultures entre elles : dynamique ou dynamite ? Vivre en paix dans un monde de diversité, tome 2, 1994.

DD 35. Des histoires, des savoirs, des hommes : l'expérience est un capital ; réflexion sur la capitalisation d'expérience, Pierre de Zutter, 1994.

DD 38. Citadelles de sucre ; l'utilisation industrielle de la canne à sucre au Brésil et en Inde ; réflexion sur les difficultés des politiques publiques de valorisation de la biomasse, Pierre Audinet, 1994.

DD 39. Le Gatt en pratique ; pour mieux comprendre les enjeux de l'Organisation mondiale du commerce, 1994.

DD 40. Commercer quoi qu'il en coûte ? ; politiques commerciales, politiques environnementales au cœur des négociations internationales, coordonné par Agnès Temple et Rémi Mongrueil, 1994.

DD 42. L'État inachevé ; les racines de la violence : le cas de la Colombie, Fernán Gonzalez et Fabio Zambrano, traduit et adapté par Pierre-Yves Guihéneuf, 1995.

DD 43. Savoirs populaires et développement rural ; quand des communautés d'agriculteurs et des monastères bouddhistes proposent une alternative aux modèles productivistes : l'expérience de Third en Thaïlande, sous la direction de Seri Phongphit, 1995.

DD 44. La conquête de l'eau ; du recueil à l'usage : comment les sociétés s'approprient l'eau et la partagent, synthèse réalisée par Jean-Paul Gandin, 1995.

DD 45. Démocratie, passions et frontières : réinventer l'échelle du politique, Patrick Viveret, 1995, (existe également en anglais).

DD 46. Regarde comment tu me regardes (techniques d'animation sociale en vidéo), Yves Langlois, 1995.

DD 48. Cigales\* : des clubs locaux d'épargnants solidaires pour investir autrement, Pascale Dominique Russo et Régis Verley, 1995.

DD 49. Former pour transformer (méthodologie d'une démarche de développement multidisciplinaire en Équateur), Anne-Marie Masse-Raimbault et Pierre-Yves Guihéneuf, 1996 (existe également en espagnol).

DD 51. De la santé animale au développement de l'homme : leçons de l'expérience de Vétérinaires sans frontières, Jo Dasnière et Michel Bouy, 1996.

DD 52. Cultiver l'Europe : éléments de réflexion sur l'avenir de la politique agricole en Europe, Groupe de Bruges, coordonné par Pierre-Yves Guihéneuf, 1996.

DD 53. Entre le marché et les besoins des hommes ; agriculture et sécurité alimentaire mondiale : quelques éléments sur les débats actuels, Pierre-Yves Guihéneuf et Edgard Pisani, 1996.

DD 54. Quand l'argent relie les hommes : l'expérience de la NEF (Nouvelle économie fraternelle) Sophie Pillods, 1996.

DD 55. Pour entrer dans l'ère de la ville ; texte intégral et illustrations concrètes de la Déclaration de Salvador sur la participation des habitants et l'action publique pour une ville plus humaine, 1996.

DD 56. Multimédia et communication à usage humain ; vers une maîtrise sociale des autoroutes de l'information (matériaux pour un débat), coordonné par Alain His, 1996.

DD 57. Des machines pour les autres ; entre le Nord et le Sud : le mouvement des technologies appropriées, Michèle Odey-Finzi, Thierry Bérot-Inard, 1996.

DD 59. Non-violence : éthique et politique (MAN, Mouvement pour une alternative non-violente), 1996.

DD 60. Burundi : la payannerie dans la tourmente : éléments d'analyse sur les origines du conflit politico-ethnique, Hubert Cochet, 1996.

DD 61. PAC : pour un changement de cap ; compétitivité, environnement, qualité : les enjeux d'une nouvelle politique agricole commune, Franck Sénéchal, 1996.

DD 62. Habitat créatif : éloge des faiseurs de ville ; habitants et architectes d'Amérique latine et d'Europe, textes présentés par Y. Pedrazzini, J.-C. Bolay et M. Bassand, 1996.

DD 63. Algérie : tisser la paix : Huit défis pour demain ; Mémoire de la rencontre « Algérie demain » à Montpellier, 1996.

DD 64. Une banque des initiatives citoyennes au Liban ; l'Association d'entraide professionnelle AEP, François Azuelos, 1996.

DD 66. Financements de proximité : 458 structures locales et nationales pour le financement de la création de petites entreprises en France, coordonné par Erwan Bothorel et Cyril Rollinde, 4<sup>e</sup> éd. 2000.

DD 67. Quand l'Afrique posera ses conditions ; négocier la coopération internationale : le cas de la Vallée du fleuve Sénégal, mémoires des journées d'étude de mars 1994 organisées par la Cimade, 1996.

DD 68. A la recherche du citoyen perdu : un combat politique contre la pauvreté et pour la dignité des relations Nord-Sud, Dix ans de campagne de l'association Survie, 1997.

DD 69. Le bonheur est dans le pré... : plaidoyer pour une agriculture solidaire, économe et productive, Jean-Alain Rhessy, 1996.

DD 70. Une pédagogie de l'eau : quand des jeunes des deux rives de la Méditerranée se rencontrent pour apprendre autrement, Marie-Joséphine Grojean, 1997.

DD 71. Amérindiens : des traditions pour demain ; onze actions de peuples autochtones d'Amérique latine pour valoriser leur identité culturelle, sous la direction de Geneviève Hérold, 1996.

DD 72. Le défi alimentaire mondial : des enjeux marchands à la gestion du bien public, Jean-Marie Brun, 1996.

DD 73. L'usufruit de la terre : courants spirituels et culturels face aux défis de la sauvegarde de la planète, coordonné par Jean-Pierre Ribaut et Marie-José Del Rey, 1997.

DD 74. Organisations paysannes et indigènes en Amérique latine : mutations et recompositions vers le troisième millénaire, Ethel del Pozo, 1997.

DD 75. États désengagés, paysans engagés : perspectives et nouveaux rôles des organisations paysannes en Afrique et en Amérique latine, compte rendu de l'atelier international de Mèze (France, 20-25 mars 1995), 1997.

DD 76. Les médias face à la drogue : un débat organisé par l'Observatoire géopolitique des drogues, 1997.

DD 77. L'honneur des pauvres : valeurs et stratégies des populations dominées à l'heure de la mondialisation, Noël Carnat, 1997.

DD 78. Contrat emploi solidarité : les paradoxes d'un dispositif ; expériences et propositions, Comité d'information et de mobilisation pour l'emploi - CIME, 1997.

- DD 79. Paroles d'urgence ; de l'intervention-catastrophe à la prévention et au développement : l'expérience d'Action d'urgence internationale, Tom Roberts, 1997.
- DD 80. Le temps choisi : un nouvel art de vivre pour partager le travail autrement, François Plassard, 1997.
- DD 81. La faim cachée : une réflexion critique sur l'aide alimentaire en France, Christophe Rymarsky, Marie-Cécile Thirion, 1997.
- DD 82. Quand les habitants gèrent vraiment leur ville ; le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil, Tarso Genro, Ubiratan de Souza, 1998.
- DD 83. Aliments transgéniques : des craintes révélatrices ; des scientifiques aux consommateurs, un débat citoyen autour de l'initiative populaire suisse pour la protection génétique, Robert Ali Brac de la Perrière, Arnaud Trollé, 1998 (existe également en allemand).
- DD 84. Vers une écologie industrielle : comment mettre en pratique le développement durable dans une société hyper-industrielle, Suren Erkman, 1998.

---

---

Vous pouvez vous procurer les ouvrages et les dossiers des Éditions Charles Léopold Mayer, ainsi que les autres publications ou copublications de la  
Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH)  
auprès de :

Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer  
38 rue Saint-Sabin  
75011 PARIS (France)  
Tél./Fax : 01 4 8 0 6 4 8 8 6

Sur place : mardi, mercredi, vendredi : 9h-13h et 14h-18h, jeudi : 14h-19h

Par correspondance : d'après commande sur catalogue.

Le catalogue propose environ 300 titres sur les thèmes suivants :

avenir de la planète  
lutte contre l'exclusion  
innovations et mutations sociales  
relations État-société  
agricultures paysannes  
rencontre des cultures  
coopération et développement

---

---

Pour obtenir le catalogue des éditions et coéditions Charles Léopold Mayer,  
envoyez vos coordonnées à :

Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer  
38 rue Saint-Sabin



Veuillez me faire parvenir le catalogue des éditions et coéditions

Nom ..... Prénom.....

Société .....

Adresse .....

Code postal ..... Ville .....

Pays .....

