

## Congrès AFSP Strasbourg 2011

### ST 38

# Logiques de la participation politique. De la contestation à la démocratie participative

Marie-Hélène Sa Vilas Boas  
Doctorante à l'IEP d'Aix-en-Provence  
msavilas@hotmail.com

Négocier un accès au guichet. Une analyse compréhensive de la participation aux conférences municipales des femmes à Recife

---

Comment expliquer l'inversion du « cens » dans certains dispositifs participatifs brésiliens<sup>1</sup> ? Si la participation des personnes issues des milieux populaires et des femmes aux dispositifs les plus connus a été soulignée, elle reste peu expliquée<sup>2</sup>. L'objectif de cette communication est de comprendre pourquoi des acteurs habituellement sous-représentés dans les institutions représentatives sont majoritaires dans les dispositifs participatifs. Nous analyserons, à cette fin, la participation durable aux « Conférences municipales des femmes » de Recife, dispositif créé par le Parti des Travailleurs (PT) en 2001 et réunissant principalement des habitantes des quartiers populaires<sup>3</sup>. Bien que l'investissement continu et durable ne constitue pas la seule forme de participation, nous nous attacherons à analyser ce mode d'investissement dans la mesure où il est le plus « improbable ».

La participation des habitants aux dispositifs participatifs brésiliens est souvent appréhendée comme le résultat d'une demande sociale préexistante, portée par les « nouveaux mouvements sociaux » urbains. Leonardo Avritzer affirme ainsi que « la participation dans le Brésil démocratique a pour point de départ l'émergence d'une nouvelle culture civique »<sup>4</sup>. Dans cette perspective, l'investissement des habitants dans les dispositifs est expliqué par la « généalogie » consacrée de la démocratie participative, ces mêmes nouveaux acteurs s'engageant dans les arènes qu'ils ont contribué à créer. Cette approche ne rend toutefois pas compte des influences multiples ayant mené à une multiplication des dispositifs participatifs à l'échelle locale, parmi lesquelles les évolutions des formes de l'action publique sous

---

<sup>1</sup> Nous faisons référence à l'ouvrage de Daniel Gaxie, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Éditions du Seuil, 3ème édition 1993 (1978).

<sup>2</sup> Le dispositif le plus étudié est le Budget Participatif de Porto Alegre. Sur l'inversion du cens dans ce dispositif, cf. Marion Gret, Yves Sintomer., *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie* Paris, La Découverte, 2002.

<sup>3</sup> Nous avons administré un questionnaire, durant la conférence de 2006, auprès de 253 participantes au premier cycle, d'assemblées, les « pré-conférences ». Dans ces assemblées, 89 % des personnes rencontrées durant le premier cycle d'assemblée avaient un niveau inférieur ou équivalent au secondaire (lycée). 60 % de ces participantes étaient sans activités professionnelles (40 %) ou exerçaient un travail d'employée domestique (20 %). Elles étaient majoritairement membre d'une association de quartier ou d'une organisation féminine (52 %) bien qu'une partie des personnes rencontrées n'était affiliée à aucune organisation (32 %).

<sup>4</sup> Leonardo Avritzer, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 2009, p. 21.

l'influence du *New public Management*<sup>5</sup>, tout en surestimant la demande de participation portée par les organisations urbaines<sup>6</sup>. Elle conduit, en outre, à concentrer l'analyse sur les procédures des dispositifs, érigées en facteurs explicatifs de leur composition plus ou moins populaires. C'est ainsi que, pour Leonardo Avritzer, « les pauvres participent lorsque les institutions sont conçues de manière à prendre leurs besoins en considération »<sup>7</sup>. Les dispositifs participatifs seraient d'autant plus mobilisateurs que leur mise en œuvre est assurée par des gouvernements ayant la « volonté politique » de céder une partie de leur prérogative décisionnelle<sup>8</sup>. Le PT a, parfois, été présenté comme l'un des éléments favorables à la participation des déshérités, en raison de son histoire et de sa pratique du pouvoir<sup>9</sup>.

Ces travaux tendent toutefois à envisager la participation aux dispositifs comme une aspiration latente chez les habitants, qui trouverait plus ou moins à s'exprimer selon les règles et les gouvernements en place. Ce point de départ rejoint certains présupposés des analyses portant sur la participation conventionnelle, faisant de l'exercice du vote un comportement souhaitable et de l'abstention un « problème »<sup>10</sup>. Il élude, ce faisant, les raisons pour lesquels les acteurs s'investissent en érigeant la participation comme une pratique qui va de soi<sup>11</sup>.

Les raisons et les processus menant les acteurs à entrer dans les dispositifs participatifs doivent ainsi être étudiés avec davantage de précision, en prenant notamment en considération le sens qu'ils confèrent à leur investissement. Nous allons aborder la participation des habitantes aux conférences de femmes de manière compréhensive, en nous inspirant des apports de la sociologie de l'engagement. Plus précisément, nous adopterons une analyse processuelle, consistant à analyser les motifs des acteurs, c'est-à-dire la signification, évolutive, que revêt pour eux la participation, mais également le contexte au sein duquel ces motifs trouvent à s'exprimer<sup>12</sup>. Le contexte est ici entendu comme les « milieux » d'identification des participants mais également le cadre étatique, contextes en fonction desquels les motifs évoqués prennent sens. Une méthodologie ethnographique, reposant à la fois sur des entretiens biographiques et sur l'observation directe des dispositifs sur la période 2006-2007, est mobilisée à cette fin<sup>13</sup>. Il s'agira de montrer que l'investissement durable des habitantes des quartiers aux Conférences de femmes s'inscrit dans la construction d'une

---

<sup>5</sup> C'est ce que souligne Evelina Dagnino lorsqu'elle utilise l'expression, toutefois quelque peu normative, de « confluences perverses » pour désigner deux conceptions de la participation : l'une, politique, l'autre managériale. Evelina Dagnino, « Participation, Citizenship and Democracy » dans Catherine Neveu (dir), *Cultures et pratiques participatives. Perspectives comparatives*, Paris, L'harmattan, 2007, p. 353-370. Sur les limites d'une analyse associant l'émergence de la « démocratie participative » à l'existence d'une demande sociale, cf. Cécile Blatrix, *La démocratie participative, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV*, Thèse de science politique, Paris I, 2000.

<sup>6</sup> Camille Goirand, « Penser les mouvements sociaux d'Amérique latine », *Revue française de science politique*, Vol. 60, N.3, 2010, p. 445-466.

<sup>7</sup> Leonardo Avritzer, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Op. Cit, p. 1-2.

<sup>8</sup> Boaventura de Souza Santos (org), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Record/ Civilização Brasileira, 2002.

<sup>9</sup> Vincente Trevas, Inês Magalhães et Luiz Barreto, *Governo e cidadania : Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1999, Marion Gret, *De l'expérience de démocratie participative de Porto Alegre*, Thèse de doctorat, Paris, IHEAL, 2002.

<sup>10</sup> Denis Barbet, « Quand les mots de l'abstention parlent des maux de la démocratie », *Mots. Les langages du politique*, N. 83, 2007, p. 53-67.

<sup>11</sup> Alice Mazeaud et Julien Talpin, « Participer pour quoi faire ? », *Sociologie*, N°3, vol. 1, 2010, p. 357-374.

<sup>12</sup> Olivier Fillieule « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel », *Revue française de science politique* Vol. 51, N.1, 2001, p. 199-215.

<sup>13</sup> Nous avons effectué deux enquêtes de terrain. L'une de six mois, de mars à août 2006 et l'autre d'un mois, en septembre 2007. Au cours de ces enquêtes, nous avons observé le déroulement des Conférences des femmes et les réunions du Conseil de la femme et réalisé 31 entretiens avec les participantes et le personnel administratif.

position de leadership dans les quartiers<sup>14</sup>, par l'activité de contestation et de négociation des relations au « guichet » des administrations publiques, que les participantes réalise au profit des habitants d'un territoire particulier<sup>15</sup>.

Afin de considérer la participation durable des acteurs aux conférences de femmes, nous étudierons plus précisément la trajectoire et les modalités d'investissement des acteurs dans le Conseil de la femme, instance finale du dispositif. Ce Conseil réunit des « représentantes » élues, par l'ensemble des habitantes participant aux premières assemblées des Conférences, pour un mandat de deux ans. Leur mission est de « contrôler » l'exécution des délibérations adoptées durant les premières phases du dispositif et « représenter » les habitants d'un arrondissement de la ville<sup>16</sup>.

Nous présenterons, en premier lieu, la trajectoire des participantes, dont l'entrée au Conseil de la Femme s'inscrit dans une « carrière participative ». Dans un second temps, nous appréhenderons les modalités d'investissement, en pratique, du Conseil, pour la négociation et la contestation des relations de guichet. Enfin, nous inscrirons cette participation dans l'histoire de l'intervention publique dans les quartiers et des modalités d'accès aux services et bien publics.

#### Les conférences des femmes à Recife

Les conférences des femmes ont été créées en 2001 à Recife. Ce dispositif participatif soumet à la délibération collective les politiques municipales d'égalité entre hommes et femmes. Il est réalisé bi-annuellement et se déroule en trois étapes :

Durant un premier cycle d'assemblées (les « pré-conférences »), les habitantes sont invitées à formuler des propositions de politiques publiques. A l'issue de chaque assemblée, des représentantes (les « déléguées ») sont élues.

Dans un second temps, les représentantes délibèrent, en assemblée plénière, sur l'ensemble des propositions réalisées durant le premier cycle. Les délibérations adoptées constituent, en théorie, le programme du gouvernement municipal en matière de politique d'égalité entre hommes et femmes. Ces délibérations sont suivies de l'élection, parmi les représentantes, des membres du « Conseil municipal de la Femme », dont le mandat est de deux ans. Ce conseil était composé de 24 titulaires en 2006, dont 6 membres du gouvernement municipal, 12 représentantes de la « société civile » et 6 personnes élues parmi les fonctionnaires municipaux.

#### *1) La poursuite d'une « carrière » participative*

Les habitantes des quartiers élues au Conseil de la femme ont généralement une expérience antérieure de participation. Elles sont moins de nouvelles entrantes que des acteurs multi-positionnés, qui poursuivent ce que l'on pourrait nommer une « carrière participative ». La notion de carrière est utilisée, dans la sociologie de l'engagement, pour mettre en lumière le caractère processuel du militantisme. Elle « permet de comprendre comment, à chaque étape de la biographie, les attitudes et comportements sont déterminés par les attitudes et comportements passés et conditionnent à leur tour le champ des possibles à venir, resituant

<sup>14</sup> La manière dont nous définissons la notion de leadership sera l'objet d'une discussion dans le corps du texte.

<sup>15</sup> Vincent Dubois, *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2003.

<sup>16</sup> Les représentantes sont, en effet, élues par « Région Politico-Administrative » (RPA) que nous traduisons par le terme arrondissement.

ainsi les périodes d'engagement dans l'ensemble du cycle de vie »<sup>17</sup>. Nous utilisons la notion de carrière « participative » par analogie, pour désigner l'engagement successif dans des arènes participatives et comprendre le sens à la fois objectif et subjectif conféré à ce dernier. Nous verrons ainsi que l'entrée des habitants dans « la participation » dépend de logiques contextuelles et biographiques et confère, en retour, une notoriété dans les quartiers.

### *A) Un multi-positionnement participatif*

A Recife, cinq des six représentantes de quartiers rencontrées avaient participé, préalablement à leur entrée dans le Conseil, à un dispositif participatif. Leur expérience participative se succèdent, voire sont concomitantes, si bien que ces quatre acteurs occupent, depuis au moins quatre ans, un rôle de « représentant ». Nous allons dans cette partie, analyser l'entrée dans la participation de trois habitantes, dont la trajectoire nous semble illustratrice des processus pluriels d'entrée dans la participation.

Nicinha, 73 ans, a travaillé en tant qu'éducatrice auprès d'agricultrices dans le *Sertão* du Pernambouc, pour un syndicat agricole, la FETAPE<sup>18</sup>. En 2000, alors qu'elle entre à la retraite, elle intègre l'association d'habitants de son quartier, afin de donner de la continuité au « travail social » qu'elle menait en tant qu'éducatrice. En 2001, elle se présente à la direction de cette association, en présentant une liste composée de militantes du syndicat des employées domestiques, qu'elle retire suite à diverses pressions venant, selon elle, de la liste concurrente. Elle quitte alors cette association et s'investit dans le Budget participatif (BP), entrée qu'elle justifie par sa sympathie à l'égard du « gouvernement populaire ». Elle est élue, en 2002, au conseil du BP, où elle rencontre le personnel de l'administration en charge du genre, la « Coordination de la femme », qui anime une assemblée de femmes dans ce même dispositif. En 2004, elle intègre le Conseil de la femme.

Agricélia, 37 ans, a été agent communautaire de santé et membre d'une association de quartier. Elle entre, dans le Conseil de santé de son district, en 2000, en raison de son activité professionnelle. Elle s'investit dans l'assemblée des femmes du BP. En 2002, elle assiste à la première conférence des femmes et est élue, en 2004, au Conseil de la Femme. Elle adhère alors au PT et dit ne plus « être une simple sympathisante mais, est devenue militante ».

Dona Vilma, 67 ans, a une trajectoire participative plus longue. Elle est présidente du Club de mère de Santa Mônica qu'elle crée en 1986. Proche du PMDB durant la transition démocratique, elle s'investit d'abord dans le programme participatif instauré en 1986 par le maire Jarbas Vasconcelos, « PREZEIS<sup>19</sup> », puis dans le Budget participatif, introduit en 1993, durant le second mandat de ce même maire. Elle intègre le Conseil de santé à la fin des années 1990 et exerce deux mandats. En 2002, elle entre dans le Conseil du Budget Participatif et participe à l'assemblée des femmes, où elle rencontre le personnel de la Coordination de la Femme. Elle est élue au Conseil de la femme en 2004.

---

<sup>17</sup>Olivier Fillieule « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel », art. cité, p. 201.

<sup>18</sup> Fédération des Travailleurs Agricoles du Pernambouc.

<sup>19</sup> Le plan de régularisation des zones d'intérêts particulières (Plano de regularização das Zonas Especiais de Interesse Social-PREZEIS) est un programme d'urbanisation adopté en 1986 et reposant sur la participation des habitants.

Ces trois cas permettent de distinguer des logiques contextuelles et des éléments biographiques qui favorisent l'entrée dans la participation. En effet, à la différence de Dona Vilma qui s'investit continuellement dans des dispositifs depuis 1986, Agricélia et Nicinha commencent à participer à partir des années 2000, soit après l'arrivée au pouvoir du PT. Ces dernières sont, d'ailleurs toutes deux sympathisantes *petistas*<sup>20</sup>. L'alternance et la réappropriation de certains dispositifs par le gouvernement du PT, à l'image du Budget Participatif, ont ainsi contribué à attirer des acteurs qui étaient jusqu'alors membres d'une organisation de quartier, mixte ou féminine, tout en mobilisant également des dirigeants associatifs, rompus aux pratiques participatives<sup>21</sup>.

L'analyse du contexte n'est toutefois pas suffisante pour comprendre l'entrée dans la participation des acteurs. Des évolutions biographiques favorisent également leur investissement, évolutions que l'on peut qualifier de « ruptures » biographique si l'on n'interprète pas ce terme comme un événement précis qui déclencherait le basculement d'une trajectoire mais, plutôt, comme une série d'événements qui s'entremêlent et qui peuvent être perçus comme des éléments significatifs pour les acteurs<sup>22</sup>. Nicinha s'investit dans le Budget participatif lorsqu'elle entre à la retraite, alors que son engagement dans une association d'habitant est contrarié. Sa participation permet, comme nous le verrons par la suite, de donner de la continuité à un militantisme territorialisé. L'investissement participatif d'Agricélia coïncide avec son insertion professionnelle en tant qu'agent communautaire de santé qu'elle a exercé durant trois ans. Pour les trois acteurs présentés, l'entrée dans le Conseil fait donc suite à une expérience préalable de participation.

Ils se dirigent vers le Conseil de la Femme, dans un second temps, à la suite de leur rencontre avec le personnel administratif en charge des politiques du genre, au sein du BP. Ils sont alors « invités » à participer aux conférences des femmes en raison de leur activité associative ou professionnelle dont on peut noter le caractère féminisé. Ces activités les mène, d'ailleurs, à adhérer, plus ou moins activement, à une « cause des femmes » entendue de manière plurielle : Dona Vilma a créé un club de mère dont l'objectif est de revendiquer « les droits de citoyenneté des femmes »<sup>23</sup> ; Nicinha a travaillé vingt années durant auprès de travailleuses agricoles et se présente à la tête d'une liste de femmes au Conseil de son quartier ; Agricélia a été agent communautaire de service, « travail de soin » principalement réalisé par des femmes qui constituent également les principales bénéficiaires de ce service, au cours duquel elle dit s'être intéressée à « la question de la femme »<sup>24</sup>.

Les représentantes élues à Recife sont donc des acteurs qui poursuivent, avec leur entrée dans le Conseil de la femme, une « carrière participative » initiée dans d'autres dispositifs. La

---

<sup>20</sup> Relatif au PT.

<sup>21</sup> L'arrivée du PT au pouvoir s'est accompagnée d'une redéfinition des règles du Budget Participatif. Sur ce point cf. Tarcísio da Silva. « *Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife* » in Leonardo Avritzer et Zander Navarro (dir.), *A inovação democrática no Brasil: orçamento participativo*, São Paulo: Cortez, 2003. P. 297-334.

<sup>22</sup> Selon Camille Hamidi, l'« expression de rupture biographique n'a [...] pas d'intérêt si elle est utilisée comme un label, avec l'idée de rechercher l'événement fondateur qui expliquerait tout ou partie de la trajectoire d'un individu. Elle est utile comme outil d'analyse permettant d'attirer l'attention sur ce qui est fluctuant, ouvert et changeant dans les trajectoires des individus, en prenant en compte une multiplicité de micro-événements, qui ne font pas sens à eux seuls, mais en fonction de la façon dont ils sont interprétés, relus et reliés entre eux par les acteurs ». Camille Hamidi, *Les effets politiques de l'engagement associatif. Le cas des associations issues de l'immigration*, Thèse de Science Politique soutenue à l'IEP de Paris, 2002, p. 271.

<sup>23</sup> Entretien, le 4 avril 2006.

<sup>24</sup> Isabel Georges, « Des streets levels bureaucrates féminins au service de l'Etat ou du public ? Le cas de deux catégories de travailleurs sociaux de « soin » (Brésil, São Paulo), Communication présentée lors des 12<sup>èmes</sup> journées internationales de sociologie du travail, Université de Nancy, 24-26 Juin 2009.

succession d'expériences participatives conduit, en retour, à une redéfinition de leur identité sociale et de la position qu'ils occupent au sein de leur quartier.

### ***B) La construction d'une légitimité propre dans les quartiers***

Les acteurs élus au Conseil de la femme décrivent leur participation comme une source de notoriété qui leur permet de devenir une « référence » dans leur quartier, c'est-à-dire un acteur incontournable dans un secteur de politiques publiques précis, en l'occurrence les politiques du genre. La reconnaissance et la notoriété que procure la participation constituent des gratifications symboliques qui, si elles n'étaient pas nécessairement recherchées pour elles-mêmes lorsque les acteurs ont commencé à participer, contribuent toutefois à donner du sens à leur investissement et à justifier la continuité de leur engagement. La notoriété est ainsi à la fois une conséquence et un moteur de la participation, par laquelle les acteurs construisent une légitimité propre.

Les représentantes évoquent d'autant plus la reconnaissance tirée de leur participation qu'ils occupaient, avant leur entrée dans un dispositif participatif, une position secondaire dans une organisation de quartier. C'est le cas de Nicinha qui présente son entrée dans le Conseil comme une source de « respect » des personnes qu'elle rencontre<sup>25</sup>:

“ N : « L'autre jour, j'ai rencontré une femme dans le bus, une femme que je n'avais jamais vue... elle m'a demandé: où est le centre Clarice Lispector [le centre d'accueil pour les femmes victimes de violence]. Donc on a commencé à parler. Ce genre de choses permet de montrer ce que tu fais. Tu es une référence, n'est-ce pas? Tu es vu comme une référence de quelque chose de bien pour les femmes, comme quelqu'un qui défend les femmes jusqu'au bout. Donc cette femme dans le bus, elle est venue me voir et s'est ouverte à moi, elle m'a parlé des problèmes qu'elle vit avec son mari... comme ça, dans le bus ! Ca veut dire que les gens ont confiance. Elle me connaissait. Parce que dans les conférences, il y a beaucoup de femmes qui participent et que l'on ne connaît pas. Et quand on se distingue pour quelque chose, elles gardent cela en mémoire. Cela générerait une grande satisfaction chez moi. Je me disais que j'étais là pour faire quelque chose, que mon temps n'était pas perdu [...]. Pour moi, c'est très agréable d'aider, d'être constamment en train d'aider. L'impression que j'ai... c'est que les personnes que je rencontre me respectent, tu comprends ? »<sup>26</sup>.

Les sollicitations dont Nicinha fait l'objet lui donne le sentiment de défendre une cause noble et utile, sentiment qui consolide, en retour, son adhésion à la cause des femmes. Nicinha présente sa participation comme un engagement pour autrui, qu'il s'agit d'« aider », puisant ainsi dans un registre catholique. Elle s'est d'ailleurs engagée, dans les années 1970, aux côtés de prêtres gagnés à la théologie de la libération, avant de travailler à la FETAPE. Lorsqu'elle entre à la retraite, l'insertion dans le Conseil constitue un moyen de donner de la continuité à l'identité qu'elle s'était construite en travaillant comme d'éducatrice, continuité qui est, à ses yeux, confirmée par les requêtes qui lui sont adressées.

---

<sup>25</sup> Sur la notion de respect, cf. Dominique Vidal, « Le respect : catégorie du social, catégorie du politique dans une favela de Recife », *Cultures & Conflits*, vol. 35, 1999, pp. 195-124.

<sup>26</sup> Entretien, le 25 septembre 2007. Tous les entretiens cités dans cette communication ont été traduits, par l'auteur.

La satisfaction tirée d'un engagement pour autrui ne constitue toutefois pas sa propre fin<sup>27</sup>. Nicinha entre, en effet, dans un dispositif participatif après s'être présentée à la direction de l'association d'habitant de son quartier, organisation qu'elle finit par quitter en raison des pressions qu'elle subit durant la période électorale. L'insertion dans les arènes participatives constitue un moyen de compenser un engagement contrarié mais également de conserver une position de porte-parole dans le quartier. Elle nous indique ainsi :

« Quand je suis sortie du Conseil d'habitants, ils [les membres de la direction] pensaient que j'allais rester de côté, qu'on allait m'oublier. Mais j'ai donné de la continuité à mon travail, j'ai continué à militer et à amener des choses pour la communauté. Donc j'ai montré que j'étais une battante...»<sup>28</sup>.

La reconnaissance des habitants, évoquée par Nicinha, dépend toutefois de la continuité de sa participation. Aussi, à l'issue de ses deux mandats au sein du Conseil de la Femme<sup>29</sup> et alors qu'elle n'a pas été élue au Conseil du Budget Participatif en 2006, elle évoque la possibilité d'accompagner les activités de cette instance afin de conserver la reconnaissance des habitants et défendre la cause des femmes :

« Réunion du Conseil de la Femme, le 6 juillet 2006 : [...]

A la fin de la réunion, Nicinha demande la parole

N : Je propose que même lorsqu'on n'est plus dans le Conseil, on ne mette pas fin à sa mission. Ce n'est pas un poste jetable. Parce que les personnes de la communauté ne viennent te voir que quand tu as un poste. Mais après, quand tu n'y es plus, c'est fini, on ne vient plus te voir. Ca ne devrait pas être comme ça, il faut qu'il y ait une continuité. Il y a des personnes qui participent au Conseil pour une question de statut uniquement. Mais d'autres s'engagent réellement mais, après, elles sont oubliées. Ca ne devrait pas être comme ça.

Personne ne répond à sa proposition »<sup>30</sup>.

L'insertion dans le Conseil a permis à cet acteur de se construire une légitimité propre, à la suite de son désengagement de l'association de quartier, légitimité qui dépend, quasi exclusivement, de la poursuite de sa carrière participative et qui reste relativement spécialisée aux thématiques du genre.

La construction d'une légitimité propre est également observable dans le cas d'Agricélia. Cette dernière était membre d'une association de quartier, avant son entrée dans le Conseil, tout en n'ayant pas de rôle de direction en son sein. Elle quitte cette organisation, en 2006, en raison, selon elle, de la « jalousie » qu'à suscitée sa nomination à un poste d'assistant parlementaire auprès d' élu du PT. Cette nomination, qu'elle explique par sa spécialisation sur les questions du genre, est suivie de la création d'une organisation qu'elle co-dirige, la « maison Lila »:

MH : Comment as-tu vécu le fait d'entrer dans le Conseil ?

---

<sup>27</sup> L'idée d'un engagement qui constituerait sa fin propre est avancée par Alessandro Pizzorno, « Sur la rationalité du choix démocratique », in Pierre Birnbaum, Jean Leca, *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des sciences Politiques, 1986, p. 331-369, Op. Cit., p.353-354.

<sup>28</sup> Entretien, le 25 septembre 2007.

<sup>29</sup> Les représentantes élues au Conseil de la Femme ne peuvent exercer plus de deux mandats consécutifs dans un même dispositif. Cette disposition s'apparente à la limitation des mandats électifs au Brésil.

<sup>30</sup> Notes de terrain, le 6 juillet 2006.

A : C'était bien, mais cela n'a pas été sans problème. Je faisais partie d'une organisation et quand je suis entrée dans le Conseil, j'ai ressenti que les personnes de mon organisation étaient jalouses. Parce que je me suis distinguée. J'ai vraiment ressenti cela.

MH : C'était quelle organisation ?

A : Le conseil de quartier. Mais j'en suis sortie. Aujourd'hui, je suis en train de créer une organisation dans la communauté, la maison de soutien à la femme et à la famille, la « maison Lila ». Avec une féministe et des personnes de la communauté. [...].

MH : Comment s'est manifestée la jalousie des personnes du Conseil de quartier ?

A : Ca fait quelques années que j'essaie d'occuper des espaces de pouvoir. Et en raison de cette conquête... de ma volonté de conquérir ces espaces, j'ai fini par avoir un travail que tout le monde voulait. A cause de cela. Et justement, si je suis entrée dans ces espaces, c'est pour traiter de la question du genre. Il y avait d'autres personnes qui voulaient ce travail mais elles ne pouvaient pas le faire. Car si j'ai été nommée, c'était justement pour faire ce travail en relation au genre. La relation est devenue difficile parce que les personnes du mouvement... tout ce que je disais était contesté. Donc j'ai compris que je ne pouvais pas rester là-bas. Alors j'ai commencé à penser le projet de la Maison Lila<sup>31</sup>.

La trajectoire d'Agricélia est marquée par des bifurcations multiples. Elle se professionnalise en accédant à un poste d'assistante parlementaire. Elle fonde également sa propre organisation au sein du quartier où elle réside. Cet acteur connaît ainsi une autonomisation mais également une mobilité sociale qu'elle explique par sa participation, présentée comme une « conquête d'espaces de pouvoir ». Son ascension sociale ne s'accompagne toutefois pas d'un désengagement à l'égard de son quartier mais, plutôt, d'une redéfinition de sa position en son sein. Elle conserve, en effet, une activité militante territorialisée en ayant dorénavant un rôle de direction associative ainsi qu'une fonction de « représentante » au sein du Conseil de la Femme.

La reconnaissance tirée de la participation au Conseil est moins mise en lumière lorsque les acteurs ont d'ores et déjà une position de direction associative. Dona Vilma, présidente d'un Club de mère, présente ainsi sa participation comme une nouvelle expérience, qui constitue une ressource organisationnelle en conférant « de l'importance » à son organisation:

« Dona Vilma : Le conseil, c'est une étape en plus dans mon histoire de participation. C'est une expérience en plus. J'avais déjà une expérience avec le Club de mère. Mais être dans le Conseil, c'est mieux parce que c'est un espace qui rend le Club de mère plus important.

MH : Plus important.... dans quel sens ?

Dilma : Plus important parce que cela m'a donné la possibilité... d'amener des conférenciers, n'est-ce pas, d'impliquer la population, les femmes dans la coordination, d'amener des cours aussi »<sup>32</sup>.

Dona Vilma préside toutefois une association dont le fonctionnement est fortement individualisé et centralisé. Le Club de mère qu'elle dirige est, d'ailleurs, souvent nommé le

---

<sup>31</sup> Entretien, le 7 septembre 2007.

<sup>32</sup> Entretien, le 4 avril 2006.

« Club de Dona Vilma ». L'organisation ne pouvant être distinguée de sa fondatrice, les ressources organisationnelles tirées de la participation constituent également des ressources individuelles, ce qu'indique, notamment, l'usage de la première personne (cela m'a donné la possibilité) pour évoquer les activités menées.

L'engagement dans le Conseil est ainsi à l'origine d'une notoriété et d'une reconnaissance qui confère aux acteurs une légitimité propre au sein des quartiers. Cette reconnaissance n'est par le seul fait de leur seule participation au Conseil mais résulte avant tout de la manière dont les participantes investissent leur mission de représentantes, en l'orientant vers la contestation et la négociation des relations de guichet.

## *II) Contester et négocier un accès au « guichet »*

La position de « référence » que les participantes acquièrent au sein des quartiers découle de la manière dont elles investissent les arènes participatives. Plus précisément, le règlement du Conseil confère à ses membres la mission de « définir » les « priorités » d'action publique mais également d'exercer, au quotidien, le « contrôle social », c'est-à-dire le contrôle de l'exécution des politiques publiques<sup>33</sup>. Cette mission est réappropriée, par les participantes, en fonction de leur position dans l'espace social mais également des attentes des habitants des territoires qu'elles représentent. Aussi, pour les participantes des quartiers, le contrôle social désigne, avant tout, la contestation et la négociation des relations de guichet.

### *A) Les relations de guichet questionnées par les pratiques participatives*

Les représentantes des quartiers investissent le Conseil en orientant leur participation vers l'évaluation des relations de guichet. Leur participation est principalement entendue comme une action de contrôle du fonctionnement, au quotidien, des administrations et de l'application effective des normes légales en leur sein. Agricélia associe ainsi le contrôle social au fait de « voir si les services accueillent réellement les personnes » :

« MH : Pour toi, qu'est-ce qu'être *Conseillère*<sup>34</sup>?

Agricélia: C'est défendre les droits des femmes...les informer de leur droit. Et c'est avant tout le travail de contrôle social. C'est contrôler les services. Voir si les services reçoivent réellement les personnes. Donc c'est faire le travail de contrôle social. [...]Par exemple, on a réussi à faire en sorte que la pilule du lendemain soit dans tous les postes de santé, parce que c'est un droit. Et ce que je fais, c'est que je vais dans les communautés, j'oriente les femmes sur la question<sup>35</sup> ».

Des visites sont réalisées, au nom du Conseil, dans les administrations dont les usagers sont essentiellement des femmes, en particulier dans le domaine de la santé, afin d'observer la nature de l'accueil réservée au public. Les participantes accordent d'autant plus d'attention à ces services qu'elles font partie de leurs usagers, à la différence des groupes sociaux plus aisés qui ont majoritairement recours à des services privés.

---

<sup>33</sup> Loi N° 16.849/2003 du 31 mars 2003.

<sup>34</sup> Les membres du Conseil de la Femme sont appelées les Conseillères. Nous n'utilisons pas ce terme dans le corps du texte afin de ne pas générer de confusion avec la fonction de Conseillers municipaux.

<sup>35</sup> Entretien le 13 septembre 2007.

Ces visites visent à questionner et « contrôler » l'exécution, à la base, des politiques sociales. Lorsque des « écarts » sont perçus entre la loi et son application, ils sont portés au Conseil, dont l'intervention est sollicitée pour infléchir le fonctionnement au quotidien des administrations. La grammaire des droits est ainsi mobilisée pour redéfinir le traitement fait aux usagers et questionner l'identité sociale que les services de l'Etat attribuent aux habitants, selon leur genre et/ou leur position sociale<sup>36</sup>. Aussi, la propreté des locaux et la bienveillance des interactions au guichet font l'objet d'une attention particulière, dans la mesure où ces éléments contribuent, ou non, à réaffirmer l'exclusion vécue par certains groupes d'acteurs.

« MH : Selon vous, qu'est-ce qu'être conseillère ?

N: C'est faire le contrôle social. C'est contrôler les services et voir s'ils font ce qu'ils doivent faire. Par exemple, on va dans les maternités pour voir comment elles fonctionnent. [...] Sur la question de la santé, nous avons, dans le 6<sup>ème</sup> arrondissement une maternité qui traite de la question des femmes victimes de violence. Donc ce que l'on fait, c'est voir comment est organisé l'accueil dans cette polyclinique, n'est-ce-pas ? Comment les femmes sont reçues. On a fait tout un travail pour voir si l'accueil était satisfaisant, si les locaux étaient propres, si les femmes pouvaient être accompagnées. Parce que maintenant la femme peut être accompagnée quand elle accouche mais cela n'est pas toujours respecté<sup>37</sup>. Donc on est allé voir, tu comprends ? Et ce qu'on a vu, c'est que les médecins ne voulaient pas toujours que les femmes soient accompagnées. Donc à travers le Conseil, la Coordination de la femme, on est intervenu pour que ça change. On a fait une lettre à la maternité pour qu'elle respecte nos droits. Et ça, c'est le résultat de notre lutte, nous nous sommes battues... Même s'il y a beaucoup de choses que l'on n'arrive pas à réaliser, mais petit à petit, ça avance, car nous prenons connaissance de ces actions et des droits que la société a, n'est-ce pas»<sup>38</sup>.

L'évaluation des relations entre l'administration et les usagers est inscrite dans une activité de contestation, une « lutte » en faveur des droits. Toutefois, cette dernière ne s'accompagne pas nécessairement d'une politisation, plus générale, de l'étendue des politiques sociales, en particulier de santé au sein du Conseil. Lorsqu'une action collective est initiée au sein et au nom de cette instance, elle vise principalement à assurer l'exécution uniforme des normes, à l'image de l'action entreprise en faveur de la pilule du lendemain, ou à résoudre un problème individuel. Les participantes sollicitent, en effet, l'intervention du Conseil et de leurs membres, en particulier le personnel de la Coordination de la Femme, afin de jouer sur les hiérarchies administratives et assurer, ou accélérer, un accès aux administrations, pour les habitants de la ville.

Réunion du 17 septembre 2007 : « [...] Dilma dit que dans le poste de santé de Santo Amaro, la prise de rendez-vous pour un examen gynécologique est très long. Les femmes attendent des mois avant d'être reçues. Elle cite le cas d'une femme qui attend depuis plus de six mois et qui est venue la voir pour être aidée.

---

<sup>36</sup> Sur la manière dont les relations au guichet confèrent une identité sociale aux usagers, cf. Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Op. Cit.

<sup>37</sup> La loi 11.108 du 7 avril 2005, relatif à l'« humanisation de l'enfantement » prévoit le droit à l'accompagnement durant l'accouchement.

<sup>38</sup> Entretien le 25 septembre 2007.

Elle demande à la Coordination s'il est possible de contacter le poste de santé pour aider cette femme.

Josinede [de la Coordination de la Femme] répond qu'elle va demander au secrétariat de santé de se renseigner ».

La manière dont les participantes s'approprient leur « rôle » de représentant ne résulte pas de leur seule position d'usager, mais également des attentes de leur voisinage. Les membres du Conseil sont contactés par les habitants pour l'obtention d'informations relatives aux services publics existants. La proximité qu'ils entretiennent avec le gouvernement municipal leur permet, tout autant qu'elle ne les conduit, à exercer une activité de médiation dans les quartiers entre les administrations et la population. Agricélia évoque ainsi les requêtes individuelles et collectives lui sont régulièrement soumises :

« Agricélia: Quand tu participes au conseil, tu finis par avoir un certain... pouvoir entre guillemets. Les personnes te voient comme une référence. Tu deviens une référence pour la communauté.

MH : C'est-à-dire... comment cela se manifeste ?

Ag : Les gens viennent te voir. Pour des questions bureaucratiques, des questions de justice. Les gens viennent te voir pour plein de choses. Parce qu'ils pensent qu'en étant dans un certain lieu, on va pouvoir trouver des solutions à tout. Pour connaître le programme Bolsa Familia, pour l'illumination de la rue qui ne fonctionne pas, pour le manque d'eau. Sur la question de la violence... sur cette question, je peux faire quelque chose, je leur indique le centre d'accueil, je les aide »<sup>39</sup>.

Les attentes et requêtes soumises aux membres du Conseil influent ainsi sur la manière dont elles investissent le Conseil. Les réponses données aux habitants de la ville restent toutefois limitées au champ de compétences du Conseil. C'est donc dans le domaine de la violence qu'Agricélia dit « pouvoir faire quelque chose », c'est-à-dire diffuser l'existence des services et accompagner les acteurs dans leurs démarches.

L'action des membres du Conseil dans la définition des services pertinents et/ ou la mise en relation avec un service au profit d'un collectif ou d'un individu les conduit à participer à la définition des bénéficiaires des politiques publiques en facilitant ou accélérant les démarches de certains acteurs, par l'entremise des réseaux constitués au sein du Conseil. Leur participation s'apparente ainsi à une activité de *street level bureaucrats*<sup>40</sup> dans les quartiers. Les membres du Conseil s'insèrent dans la relation entre l'administration et les usagers, en contestant et négociant l'accès au guichet des services, mais également en participant à l'exécution des politiques sociales.

### ***B) L'insertion dans les politiques sociales***

La proximité que les membres du Conseil ont avec le champ administratif leur confère également une connaissance du fonctionnement administratif qui facilite leur insertion dans l'exécution des politiques sociales. Notons qu'au Brésil, de nombreux programmes municipaux et nationaux sont mis en œuvre à l'échelle locale, sur la base de partenariats

---

<sup>39</sup> Entretien le 13 septembre 2007.

<sup>40</sup> Michael Lipsky, *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, Philippe Warin, *L'accès aux droits sociaux*, Grenoble, PUG, 2006

public-privés, avec des organisations de quartiers<sup>41</sup>. C'est notamment le cas dans le domaine de la formation éducative et professionnelle : les administrations en charge du genre, mais également du travail et de l'assistance sociale proposent régulièrement des « cours » de courte durée, pour un public restreint (d'une vingtaine à une centaine de personnes), dont l'exécution est parfois assurée par des structures associatives. Ces formations se soldent par la remise d'un « certificat », que les candidats présentent lorsqu'ils recherchent un emploi et sont, pour cette raison, particulièrement prisés par les habitants ayant une scolarité courte. La création de « cours » constitue, d'ailleurs, une demande régulièrement évoquée durant les premiers cycles des conférences des femmes, par les dirigeantes associatives et les habitantes.

Plusieurs des organisations de quartier représentées au Conseil participent à l'exécution de programmes sociaux, à l'image du Club de mère dirigée par Dona Vilma. Cet acteur évoque son investissement dans le Conseil comme un facteur d'expansion de son association, en raison de la possibilité qu'il lui offre « d'impliquer la population, les femmes dans la Coordination, d'amener des cours ». Le Club de mère dirigé par Dona Vilma a, d'ailleurs, été sélectionné pour la mise en œuvre, dans le quartier de Santo Amaro, du programme national Agente Joven, programme d'alphabétisation des adolescents comprenant une dimension « genrée ». Si cette sélection n'est pas explicitement liée à la présence de Dona Vilma au Conseil, elle peut toutefois être envisagée comme une conséquence de la proximité que cette dirigeante associative entretient avec les membres du Conseil, laquelle lui permet à la fois d'être informée des modalités de candidatures et de mobiliser des acteurs et des ressources (l'aide d'un avocat notamment) à cette fin. Dona Vilma nous explique en effet :

« MH : Aujourd'hui, quelles sont les activités que vous menez avec le Club de mère ?

Vilma : On va commencer un cours de couture. On fait également partie du programme [inaudible] jeunes. Il y a des groupes le matin et le soir. On faisait de l'alphabétisation pour adulte le soir mais c'est terminé aujourd'hui. On essaie de voir comment reprendre cela.

MH : Je n'ai pas compris... quel est le programme dont vous faites partie avec les jeunes ?

Vilma : C'est le programme Agente Joven, un programme national. Avec la CRAS 1 [Coordination régionale d'assistance sociale].

MH : Vous pouvez m'expliquer comment vous êtes entrés dans ce programme ?

Vilma : L'UBM [União Brasileira das Mulheres- Union Brésilienne des femmes] est là-bas.

MH : L'UBM coordonne la CRAS ?

Vilma : Oui. Je fais partie de la coordination de l'UBM. On a fait un projet avec un avocat, Leandro, qui est aussi dans le réseau de développement de Santo Amaro. Et on est entré »<sup>42</sup>.

Dona Vilma met l'accent sur le rôle joué par l'organisation féministe proche du PCdoB, l'UBM, organisation présente au sein du Conseil, pour expliquer son entrée dans le programme Agente Joven. Cette présentation ne rend pas nécessairement compte de la procédure de sélection des exécutants de l'action publique, reposant sur la base d'un appel à projet, aspect évoqué dans un deuxième temps, seulement. Elle permet toutefois de comprendre comment Dona Vilma se représente ce processus. Pour cet acteur, l'entrée de son

---

<sup>41</sup> Ademir Alves da Silva, *A gestão da seguridade social brasileira. Entre a política e o mercado*, São Paulo, Cortez, 2004.

<sup>42</sup> Entretien, le 28 septembre 2007.

organisation dans le programme Agente Joven est attribuée aux liens entretenus avec certains acteurs, une organisation féministe en l'occurrence, dont elle est, dorénavant, membre. Pour les dirigeantes associatives, la participation au Conseil et leur activité associative sont pensées conjointement. L'investissement dans les arènes participatives assure une insertion dans des réseaux administratifs et militants ainsi qu'une connaissance des programmes publics qu'ils mobilisent pour augmenter l'offre de services proposée par leur organisation dans un quartier. Si, bien sûr, l'insertion dans le Conseil n'est pas réductible à une recherche de biens publics à redistribuer, elle ne peut être comprise sans cette dimension. Comme le souligne Denis Merklen, le social et le politique sont entremêlés dans la « policit   » des milieux populaires en Amérique Latine, laquelle s'inscrit dans une histoire et un cadre institutionnel particuliers<sup>43</sup>.

### III) *Une participation inscrite dans l'histoire de la relation entre les gouvernements locaux et les quartiers*

Au-delà des facteurs biographiques et relationnels qui mènent les habitants de quartiers à investir les dispositifs participatifs pour négocier et contester les relations de guichet, il nous faut inscrire cette participation dans le cadre institutionnel propre à l'Etat brésilien et à la municipalité de Recife. La présence des habitantes de quartiers ainsi que la manière dont ils investissent les dispositifs dépendent, en effet, de l'histoire de l'intervention publique dans les quartiers, laquelle a contribué à structurer les répertoires d'action collective et les modalités de construction du leadership en leur sein.

#### A) *La participation au cœur de la « policit   » des milieux populaires*

La multiplication de dispositifs réunissant les habitants est souvent présentée comme une « nouveauté » par les acteurs les promouvant mais également certains chercheurs. Pourtant, la « démocratie participative » s'inscrit, au Brésil, dans une histoire qui ne débute pas avec la transition démocratique. A Recife, des dispositifs visant à faire participer les habitants des quartiers sont cr  s à la fin des années 1950, sous l'influence de gouvernements locaux progressistes gagnés à l'idéologie communautariste du Père Lebre<sup>44</sup>. Si le coup d'Etat militaire s'accompagne, en 1964, d'une fermeture des canaux de participation politique, il accélère également le développement de dispositifs de « participation » pour la mise en œuvre des politiques sociales à l'échelle locale. Sous le régime militaire, le concept de « développement des communautés » devient un référentiel des politiques sociales, lequel repose sur la « participation » des habitants dans la définition et l'exécution des programmes publics municipaux. La notion de développement des communautés désignait alors le fait d'inclure la population d'un quartier et leurs ressources, humaines et matérielles<sup>45</sup>, pour répondre à la question sociale alors en pleine expansion sous l'effet de la politique d'accumulation par concentration favorisée par le régime<sup>46</sup>. A Recife, ce référentiel se traduit par l'adoption du programme « Mairie dans les quartiers » à la fin des années 1970,

<sup>43</sup> Denis Merklen, *Quartiers populaires, quartiers politiques*, Paris, La Dispute, 2009, p. 55-58.

<sup>44</sup> Willem Assies, *To Get out of the Mud. Neighbourhood Associativism in Recife, 1964-1988*, Amsterdam, CEDLA, 1992.

<sup>45</sup> C'est ainsi que les habitants étaient parfois associés à la construction d'infrastructures, en constituant une main d'œuvre non rémunérée.

<sup>46</sup> Safira Bezerra Amman, *Ideologia do Desenvolvimento da Comunidade no Brasil*, S  o. Paulo: Cortez, 1991 [7  me édition].

programme reposant sur la création de centres d'accueils, dans les quartiers, destinés à recevoir les « demandes » des habitants et à exécuter certaines politiques sociales. Ce programme a contribué à la constitution d'organisations associatives « communautaires », créées sous la tutelle de l'Etat et intégrées à l'exécution de certains programmes, en matière de redistribution alimentaire et de formation professionnelle notamment<sup>47</sup>. L'accès aux biens et services publics était alors médiatisés par des organisations et des dirigeants, souvent présentés comme « une clientèle » des gouvernements municipaux.

La transition démocratique initie une double resignification de la notion de « participation ». Deux conceptions, l'une « politique » et l'autre « managériale », émergent alors, sous l'influence concomitante des « nouveaux acteurs » associatifs et politiques, mais également des évolutions du cadre étatique, en particulier l'introduction du nouveau management public comme méthode de gouvernement<sup>48</sup>.

Cette resignification a toutefois lieu dans un contexte où les modalités de distribution des biens et services publics restent caractérisées par une forte « irrégularité », dans un Etat qui n'a jamais correspondu à l'idéal-type de l'Etat providence. Cette irrégularité est pour Denis Merklen, l'un des facteurs explicatifs des formes de l'action collective dans les quartiers en Amérique Latine. Selon cet auteur, « c'est précisément cette régularité du caractère irrégulier de la distribution des biens et services (ce qui veut dire que l'irrégulier est la norme) qui pousse les habitants à une action constante sur le système politique. Les habitants sont obligés de sortir en permanence de leur quartier en quête de toute sorte de choses : des médicaments pour le dispensaire, des aliments pour le restaurant populaire, la réparation d'un réseau d'eau défaillant [...]. Les habitants sont ainsi contraints à agir selon une logique de « chasseur » : en guettant en permanence la proie qu'ils ramèneront au quartier. Ils se trouvent dans un environnement riche en possibilités et en occasion à saisir, engendrées par la complexité du système institutionnel et par la nature concurrentielle du jeu politique. Mais ils sont dans l'impossibilité de s'inscrire dans des systèmes de régulation stabilisée par le droit et l'inscription institutionnelle.[...] Les habitants et leurs organisations locales sont contraints à une multiplication des logiques d'action, qu'ils ont plus ou moins capables de maîtriser, et doivent également multiplier leur affiliation institutionnelle »<sup>49</sup>.

La métaphore du chasseur proposée par Denis Merklen est éclairante pour souligner le fait que la participation des habitants de quartier aux dispositifs participatifs dépend d'un système institutionnel qui encadre les répertoires d'action auxquels ont recours les acteurs. L'insertion dans les dispositifs participatifs constitue l'une des logiques d'action individuelle ou collective possible pour accéder à certains biens et services publics, dans un système institutionnelle caractérisé par l'irrégularité de leur distribution. Ce répertoire est d'autant plus mobilisé qu'il s'inscrit, au Brésil, dans une histoire longue de la démocratie participative, que nous avons très brièvement retracée, qui a contribué à ancrer les dispositifs dans les quartiers. Les « communautés » ont été érigées, à partir des années 1970, en public participatif privilégié, conception que l'on retrouve également, à partir de la transition démocratique, dans les acceptions « politique » et « managériale » de la participation.

Envisager la participation aux dispositifs participatifs comme le résultat d'une histoire et d'un contexte et institutionnels ne doit toutefois pas éluder le fait que seuls quelques acteurs s'engagent durablement dans certaines arènes participatives comme les conférences des femmes. Ces acteurs acquièrent, par leur engagement participatif, une notoriété et des ressources qui leur confèrent, en retour, une position de leadership dans les quartiers. Celle-ci

---

<sup>47</sup> Willem Assies, *To get out of the mud*, Op. Cit. p.

<sup>48</sup> Enrique J. Saravia « La réforme de l'état au Brésil : l'influence du new public management », *Revue française d'administration publique*, n°105-106, vol. 1, 2003, p. 55-65.

<sup>49</sup> Denis Merklen, *Quartiers populaires, quartiers politiques*, Op. cit., p. 55-58.

découle moins de qualités personnelles que de l'activité de médiation que les participants opèrent entre les habitants et les ressources publiques.

### ***B) La participation en faveur de la construction du leadership dans les quartiers***

La notion de leadership a connu un regain d'intérêt dans l'étude du métier politique<sup>50</sup>. Principalement associée, en France et en Europe, à l'étude des élus<sup>51</sup>, cette notion est utilisée, par certains auteurs, pour concilier l'analyse de la représentation à l'étude de l'action publique. Plus précisément, il s'agit, en analysant la construction et l'exercice du leadership, d'analyser la manière dont certains acteurs « utilisent les ressources de l'action publique pour accroître leur légitimité politique » sur un territoire donné<sup>52</sup>. Le recours à la notion de leadership vise ainsi à rendre compte des évolutions de l'activité politique, sous l'influence des mutations des cadres de l'action territoriale, mais également à réintégrer les politiques publiques dans une analyse du métier politique, jusqu'alors centrée sur les processus d'apprentissage de savoirs et savoirs faire propre au champ politique. La notion de leadership vise ainsi à réintroduire les *policies* dans l'analyse des *politics*.

L'importation de cette notion pour appréhender les mécanismes de représentation dans les quartiers nous semble justifiée par la possibilité qu'elle nous offre de penser le processus par lequel certains acteurs se légitiment et acquièrent une position d'influence, à partir des ressources de l'action publique, sur un territoire particulier, soit un quartier.

La légitimité acquise par Nicinha, Agricélia et Dona Vilma repose sur la manière dont elles incarnent, sur un territoire, les programmes d'action publique dans un domaine particulier, le genre en l'occurrence, en s'érigeant en intermédiaire pour accéder aux services et biens publics. Cette position de médiation n'est pas uniquement orientée vers la satisfaction de demandes individuelles ou collectives, mais est également tournée vers la défense des « droits », c'est-à-dire l'application effective des lois. Les membres du Conseil présentent leur participation comme une activité à la frontière de l'action collective et de la relation administrative. Cette double acception leur permet de mobiliser les habitants, afin d'assurer leur élection dans les dispositifs participatifs et parallèlement, d'être reconnue au sein d'un territoire comme porte parole « des demandes » des habitants. La grammaire des droits et les démarches individualisées entreprises par Agricélia sont ainsi présentées conjointement, lorsqu'elle décrit sa participation au Conseil:

« Ma mission, au sein du Conseil, c'est principalement amener les femmes à se saisir de leurs droits. Notamment au niveau de la violence car on sait que l'on hérite d'une culture... ça vient de loin. J'ai déjà amené des femmes au Centre d'accueil [des femmes victimes de violence] ou au commissariat. Je fais des conférences, pour leur parler du Centre d'accueil, dans ma communauté et plus généralement dans le deuxième arrondissement, qui est l'arrondissement que je représente. Parfois dans le 6<sup>ème</sup> mais c'est plus rare. Donc c'est ça »<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Andy Smith et Claude Sorbets, *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyses en débat*, Rennes, PUR, 2003.

<sup>51</sup> Gilles Pinson, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Les Presses de Science Po, 2009.

<sup>52</sup> William Genieys, Andy Smith, François Baraize, Alain Faure, Emmanuel Négrier, « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, N°13 -2000, p. 108.

<sup>53</sup> Entretien le 13 septembre 2007

Les programmes publics dont les acteurs se font les intermédiaires, leur confère toutefois une légitimité variable selon l'étendue de la redistribution qu'ils génèrent. Les politiques du genre étant essentiellement symboliques<sup>54</sup>, elles n'offrent, à ces intermédiaires, que des ressources relatives qui les conduisent à devenir des leaders secondaires lorsqu'ils n'ont pas d'affiliation institutionnelle multiple. Une distinction peut ainsi être réalisée entre les trajectoires de Nicinha, spécialisées sur les politiques du genre et connue pour cela dans son quartier, et celle de Dona Vilma, dont l'association participe, depuis les années 1980, à l'exécution de divers programmes sociaux dans le domaine de la santé et de l'assistance. Alors que la première est connue des femmes de son quartier mais a une légitimité fragile –elle n'a, par exemple, pas réussi à se faire réélire au Conseil du Budget participatif en 2006-, la seconde est davantage reconnue sur son territoire de résidence<sup>55</sup>.

\*

Nous avons analysé la participation des habitantes de quartiers aux conférences de femmes en intégrant deux niveaux d'analyse. Un premier niveau, individuel et biographique, permet de montrer que les acteurs participant durablement au Conseil de la Femme poursuivent une carrière participative qui leur confère une reconnaissance et une légitimité propre dans les quartiers. Ces ressources découlent de la manière dont ils investissent, en pratique, les arènes participatives pour négocier et contester les relations de guichet.

Un second niveau d'analyse, centrée sur le cadre institutionnel, inscrit les pratiques de participation dans une histoire et des contours étatiques qui contribuent à structurer l'action collective et les modalités de représentation au sein des quartiers. La combinaison de ces deux échelles permet ainsi de relativiser le poids des procédures participatives<sup>56</sup>, mais également du Parti des Travailleurs, pour expliquer la participation des « minorités » politiques aux dispositifs participatifs.

La compréhension du sens que les habitants confèrent à leurs pratiques de participation invite, en outre, à repenser la distinction parfois opérée entre les pratiques de participation « démocratiques » et « clientélares »<sup>57</sup>. L'investissement des acteurs dans le Conseil de la Femme, en faveur de la contestation et la négociation des relations au guichet, atteste de l'interpénétration entre la satisfaction de besoins immédiats (la négociation) et une demande d'intégration (la contestation). L'entremêlement entre ces deux aspects, que Denis Merklen envisage comme les deux faces d'une même polarité<sup>58</sup>, ne nous permet pas de « classer » les formes de participation aux Conférences des femmes en fonction de cette dichotomie, sauf à

---

<sup>54</sup> Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois, 1964 ; *Politics as a symbolic action*, Chicago, Chicago University Press, 1974.

<sup>55</sup> Nous avons réalisé deux entretiens avec Dina Vilma, entretiens que l'on a mis à profit pour visiter le quartier de résidence de cet acteur. Durant cette visite, plusieurs voisins rencontrés ont commenté ma venue de la manière suivante: « Tu viens voir Dona Vilma ? Elle fait beaucoup pour le quartier », « C'est une personne que l'on aime beaucoup car elle est dans la lutte ».

<sup>56</sup> Il ne s'agit pas de nier que certaines règles institutionnelles peuvent faciliter ou à l'inverse, restreindre les types d'acteurs autorisés à participer, mais bien de souligner que ce facteur n'est pas, en soi le principal élément explicatif de la participation des acteurs.

<sup>57</sup> Nous rejoignons ainsi la proposition de Dominique Vidal, Dominique Vidal, « Décentralisation infra-municipale, associations d'habitants et pouvoir local : dépasser l'opposition entre clientélisme et participation politique. L'exemple de Recife », in Emile le Bris (org.), *Ville du Sud*, Paris, ORSTOM éditions, 1996, pp. 131-146.

<sup>58</sup> Denis Merklen, *Quartiers populaires, Quartiers politiques*, Op. Cit., p. 30

reproduire l'idéalisation ou le misérabilisme qui caractérisent parfois les analyses du « populaire »<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Claude Grignon, Jean-Claude Passeron, *Le Savant et le populaire. Misérabilisme et populisme en sociologie et en littérature*, Paris Le Seuil, 1989 ; Annie Collovald, Frédéric Sawicki, "Le populaire et le politique", *Politix*, vol. 4, N. 13, 1991, pp. 7-20.