



Les banques communautaires, protection ou normalisation des populations périphériques ?

Etude de cas de Banco Bem (Vitoria, Brésil)

ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SCIENCES SOCIALES DE PARIS

Master en Sciences Sociales
Mention Sciences Sociales, territoire et développement
Spécialité Étude Comparative du développement

Par Timothée Narring

Sous la direction d'Isabelle Guérin

Jury :

Isabelle Hillenkamp

Genauto Carvalho de França Filho

Septembre 2016

« À quoi sert une banque ? À s’asseoir. À s’asseoir et parler de choses variées ».

(Geisiele Cassilhas, agente de crédito, Banco Bem, Vitoria, mai 2016)



La colline « Grande » avec le quartier São Benedito sur la partie haute, le quartier Consolação en bas (Faustini, 2010).

Résumé/ Abstract

Les Banques Communautaires de Développement (BCD) contribuent à la restructuration des économies locales ainsi qu'à l'inclusion financière de populations pauvres. Fondées sur l'auto-organisation d'habitants et de travailleurs sociaux, elles essaiment sur l'ensemble du territoire brésilien depuis la fin des années 2000. À partir d'une étude de cas de Banco Bem, nous proposons d'analyser la spécificité de leur système de crédit qui vise à répondre à des besoins économiques et sociaux (alimentation, logement, lancement et stabilisation d'une petite activité) tout en protégeant les clients du surendettement.

Opter pour une approche territoriale nous conduit également à souligner les interactions entre les banques communautaires et les quartiers sur lesquelles elles s'implantent. Les BCD, renouant avec l'approche du « développement communautaire », on se demandera comment les mobilisations locales qu'elles impulsent, se confrontent aux pratiques de cooptation et clientélisme qui structurent le rapport des populations périphériques au politique.

Mots-clés : économie solidaire, crédit, développement communautaire, rapports de pouvoir, normalisation.

Community Development Banks (CDB) contribute to redesigning local economies as well as to the financial inclusion of the poor. Based on inhabitants and social workers' self-organization, they spread all over the territory in Brazil since the end of the 2000's. From a Banco Bem case study, we propose to analyse the specificity of their credit system aimed at responding to economic and social needs (food, housing, small activities launch and stabilization) while protecting clients from indebtedness.

Adopting a territorial approach also lead us to underline the interactions between community banks and the districts where they establish themselves. Having CDBs renewing with the "community development" approach, the question remains as to how propelled local mobilizations face co-option and patronage practices that structure the peripheral communities' relations with politics.

Introduction

Les Banques Communautaires de Développement (BCD) constituent des systèmes de finances solidaires visant à répondre aux besoins économiques et sociaux de « communautés » marquées par la pauvreté (França Filho & Silva Junior, 2005, 2007). Elles permettent, entre autres, l'ouverture d'un compte bancaire, la réalisation d'un crédit, le paiement de factures ou la réception de prestations sociales. Ces initiatives s'implantent sur une diversité de territoires (favela, cité planifiée, zone périurbaine, espace rural) caractérisés par le faible niveau de revenus de leur population et la précarité des services publics. Créées par des travailleurs sociaux, les banques communautaires reposent sur l'action complémentaire de cadres supérieurs issus de l'économie solidaire et d'habitants impliqués dans la vie de leur quartier.

Leur ambition consiste à renforcer et restructurer les économies locales. Pour ce faire, les banques communautaires mettent en œuvre plusieurs lignes de crédit (production, logement, consommation) ainsi qu'une monnaie sociale¹ circulant au sein du quartier. De même, la création d'activités d'économie solidaire, de production et de commercialisation de biens, permet de générer revenus et emplois locaux. En stimulant la production et la consommation à l'échelle du quartier, les BCD entendent faciliter la construction conjointe de l'offre et de la demande. Elles ont donc pour finalité l'intégration territoriale et sociale de foyers à bas revenus dans une synergie impliquant acteurs locaux et cadres supérieurs.

N'étant pas reconnues comme des institutions financières, les BCD n'ont pas de personnalité juridique propre et s'intègrent à l'action d'organisations préexistantes (association de commerçants, agence de développement local, coopératives de producteurs, association de quartier). En outre, des associations reconnues comme OSCIP (Organisation de la Société Civile à Intérêt Public) assurent leur gestion financière et administrative.

Depuis la création de Banco Palmas en 1997 dans un quartier périphérique de Fortaleza, les banques communautaires ont connu une prolifération rapide qui s'est étendue à l'ensemble du territoire brésilien. Leur nombre se porte aujourd'hui à 116 (Mol, 2016). Toutefois, elles ne constituent pas un ensemble homogène. De par la spécificité de leurs modes de création, leurs particularités territoriales et leur ancienneté, les BCD semblent relever d'une grande diversité

¹ Cet outil essentiel dans la définition de la stratégie des banques communautaires est toutefois en suspens. Il va être progressivement remplacé par un système monétaire électronique fonctionnant comme application mobile.

et d'un degré d'organisation variable. De même, elles sont à l'origine de mouvements financiers qui varient énormément d'une institution à l'autre.

Notre terrain d'étude s'est concentré sur Banco Bem, créée en 2005 à São Benedito (Vitoria). Il s'agit de la première banque communautaire à s'implanter en dehors de l'État du Ceara² et de la seconde en termes de mouvements financiers (Mol, 2016). Banco Bem se rattache juridiquement à l'OSCIP Ateliê de Ideias, à la fois agence de « développement » local et entité gestionnaire des trente-trois banques communautaires des régions Sud-Est et Centre-Ouest brésilien. Notre étude présente un double intérêt : observer les pratiques de Banco Bem et les retombées de son action à l'échelle d'un quartier ; analyser sa logique et sa méthodologie, répliquées sur les BCD du Sud-Est et Centre-Ouest du pays. Cette enquête de terrain revêt un intérêt stratégique dans la mesure où Banco Bem et Ateliê de Ideias regroupent les mêmes personnes. En témoigne, Leonora Mol, psychologue, qui a créé la première et préside aujourd'hui la seconde. Porter notre regard sur Banco Bem permet ainsi de saisir le positionnement d'Ateliê de Ideias quant à la conception des banques communautaires et à l'orientation de leurs actions sur le plan national.

En raison de leur émergence récente, la littérature scientifique qui leur est consacrée reste encore limitée (França Filho & Silva, 2005, 2007 ; Diniz, Jayo, Pozzebon, Lavoie, & Foguel, 2014). Elle se focalise principalement sur le mode d'organisation et le système de finances solidaires des BCD. De même, ces études s'appuient généralement sur des enquêtes de terrain circonscrites à Banco Palmas. La restructuration des économies domestiques constitue l'un des principaux thèmes explorés (França Filho, Silva Junior & Scalfoni, 2012). D'autres études se concentrent plus spécifiquement sur la mise en place des monnaies locales (Vasconcelos, 2007 ; França Filho, Rigo, Silva Junior & Meyer, 2012 ; França Filho & Rigo, 2014)³. Par ailleurs, Camille Meyer et Marek Hudon proposent une analyse en termes de « biens communs » pour restituer le fonctionnement et la gouvernance démocratique du crédit et de la monnaie locale (2011, 2015, 2016⁴). Leur contribution pose la question de l'extension de l'application de cette grille de lecture, utilisée pour les ressources naturelles (Ostrom, 2010) et les connaissances informationnelles (Stallman, 2002), à la finance (Servet, 2016).

² États du Nord-Est brésilien ayant pour capitale Fortaleza où est implantée Banco Palmas.

³ On pourrait également citer certains travaux analysant la spécificité des pratiques d'inclusion financière au Brésil à travers la mise en œuvre du correspondant bancaire (Diniz, Jayo, Pozzebon, Lavoie, & Foguel, 2014).

⁴ Thèse à articles à paraître. Leur analyse des « biens communs » ne s'applique alors qu'au crédit.

Les banques communautaires s'inscrivent dans le champ de l'économie solidaire avec pour l'objectif de réduire la pauvreté par l'auto-organisation des habitants (França Filho, 2005). Ce courant prône le « réencastrement » de l'économique dans le social et le politique (Laville, 1994). Sources de définitions multiples, l'économie solidaire préconise la démocratisation des rapports économiques, la justice sociale et le bien-être des populations (Guérin, 2015). Au Brésil, elle trouve une expression politique particulière avec la création du Secrétariat d'État à l'Economie Solidaire (SENAES) en 2003. Ce dernier vise la « *réinsertion économique et sociale de populations traditionnellement marginalisées* » (Singer, 2005, 292). La mise en place d'une politique publique d'économie solidaire, soutenant l'extension des BCD sur le territoire brésilien, s'inscrit dans ce contexte, propice à leur essor.

Ce dernier intervient, plus largement, dans une conjoncture favorable à l'amélioration des conditions de vie des classes populaires, sous l'influence d'une croissance économique soutenue⁵, de la hausse du salaire minimum⁶ et de l'élargissement des prestations sociales (bolsa familia, minimum vieillesse). De même, les programmes de réhabilitation urbaine et d'accès au logement contribuent à l'amélioration des conditions de vie des populations périphériques. La crise économique marque toutefois un retournement de la conjoncture économique en 2013. Elle inaugure une phase de montée du chômage et de durcissement des conditions de financement des organisations de la société civile, comme les BCD.

Notre contribution repose sur une approche socio-économique (Guérin, 2015), combinant une analyse du cadre structurel et idéologique dans lequel se placent les banques communautaires avec les pratiques des agents de crédit et les usages des habitants. Cette démarche postule l'interdépendance des pratiques économiques avec les contextes sociaux, culturels, symboliques et politiques dans lequel elles s'intègrent. Elle met l'accent sur les capacités d'agir des personnes tout en tenant compte des contraintes structurelles auxquelles ces dernières se confrontent (Guérin, 2015).

Une telle approche nous permet de restituer le mode de fonctionnement et les finalités des BCD. Prenant appui sur les principes de réciprocité, redistribution, marché et partage domestique, dégagés par Karl Polanyi (1944-1983), on se demandera en quoi leur activité s'organise selon une pluralité de logiques d'échange. L'action des banques communautaires

⁵ Jusqu'en 2013 qui marque le retournement de la conjoncture et le début de la crise économique au Brésil

⁶ + 74% (inflation déduite) entre janvier 2003 et février 2010

soulève la question de l'inclusion financière des populations pauvres. Il s'agit de se demander comment cet objectif peut être réalisé sans les surendetter.

De plus, la dépendance des BCD à l'égard des partenariats financiers nous amène à nous focaliser sur le cadre structurel dans lequel elles s'inscrivent. Celui-ci est marqué par la reconfiguration de l'État et la privatisation des politiques de « développement ». D'un côté, la réforme de l'État (Brescer, 1997, 1998, 2002) a conduit à la privatisation des secteurs clés de l'économie et à la délégation de l'exécution de l'action publique à des acteurs privés issus de la société civile (ONG, entreprises commerciales). De l'autre, de nouvelles approches du développement, arguant de la capacité du modèle marchand à réondre aux problèmes sociaux, tendent à s'affirmer (Guérin & Le Yaouanq, 2015). Sous la devise « *pas de perte, pas de profit* », le « *social business* » prône la seule action d'entreprises privées pour assurer le règlement des problèmes sociaux. Quant au « *BOP* » (« *Bottom of the Pyramid* »), il part de l'idée selon laquelle « *la fortune se trouve au bas de la pyramide* » (Prahalad, 2004⁷), recommandant aux entreprises de cibler les populations pauvres qui représentent un marché considérable.

Dès lors, les habitants des quartiers périphériques constituent des clients prisés, cibles de biens de consommation et de services financiers. Or, l'exposition de ces populations à des institutions financières concurrentes, dépendantes d'investisseurs cherchant à maximiser leur profit, est source de risques. Elle peut conduire au surendettement des populations, comme l'ont mis en évidence de multiples enquêtes de terrain (Guérin, Servet, 2015).

Par cette étude de cas, on cherche donc à observer comment la logique de finances solidaires, impulsée par les banques communautaires, se confronte aux logiques de résultats de leurs partenaires financiers. En s'appuyant sur la notion de « normalisation » (Foucault, 1978), on se demandera dans quelle mesure ces rapports altèrent leur action et transforment les pratiques financières des populations périphériques. Autrement dit, comment une technique de pouvoir plus subtile que l'application hiérarchique d'une norme de conduite permet d'infléchir l'action d'organisations de la société civile en agissant sur des paramètres leur apparaissant comme extérieurs.

Face au manque d'études empiriques, nous proposons de revenir ici sur une description fine des interactions entre banque communautaire et habitants. Ces données ont été récoltées lors d'un travail de terrain de trois mois et demi au sein du quartier où Banco Bem est implantée.

⁷ Cité par Guérin, Selim, 2012, 13.

Nous postulons la nécessité de replacer les BCD dans les enjeux de pouvoir et les réseaux locaux, pour pouvoir appréhender leurs retombées ainsi que leur appropriation par la « communauté ». Une telle démarche est aussi essentielle pour analyser les capacités d'organisation collective. L'imbrication des banques communautaires dans les rapports de pouvoir implique donc à la fois de questionner leur positionnement au sein du quartier et d'explorer les espaces de participation créés pour fédérer les revendications des différentes « communautés » à l'échelle du territoire du « Polygonal 1 »⁸. L'enjeu est de savoir à quel point le forum de « développement local », créé dans cette optique, limite, d'un côté, la cooptation des leaders communautaires et les pratiques clientélistes ; de l'autre, contribue à la gestion du système de finances solidaires et au renforcement de l'accès aux équipements et aux services publics. Au vu de la diversité des territoires d'implantation des BCD, notre analyse ne se focalisera que sur les espaces périphériques. Le « Polygonal 1 », constituant un espace urbain densifié, caractérisé par la précarité des services et des infrastructures publics et la pauvreté d'un quart des ménages (Biscotto, Moreira, 2008).

Face aux dérives multiples de la microfinance, on se demandera donc en quoi les banques communautaires s'inscrivent dans une logique d'inclusion financière qui préserve la solvabilité de leurs clients, en faisant l'hypothèse que la territorialisation de leur action est une piste possible, mais qu'elle porte en elle un certain nombre d'ambiguïtés qu'il s'agira de décrypter.

Nous montrerons que les banques communautaires contribuent, à travers la mise en place d'un système de finances solidaires, à la sécurisation des conditions de vie des populations périphériques (I). On analysera, ensuite, les pratiques d'organisation collective qu'elles impulsent afin de contrôler leur politique de crédit et de fédérer les revendications des différents quartiers périphériques relatives à l'accès aux équipements et aux services publics (II). Enfin, il s'agira de resituer l'émergence des BCD dans le cadre gestionnaire, hérité de la reconfiguration « néolibérale » de l'État, et d'analyser en quoi la logique marchande qui anime leurs partenaires privés conditionne leur action (III).

⁸ Territoire d'action de Banco Bem, constitué de huit « communautés » rassemblant 32 000 habitants (IBG, 2013). Voir chapitre 6. Carte p.74-75.

Méthodologie de recherche

À travers une approche globale, décryptant les diverses missions des BCD, il s'agit de comprendre la cohérence de leur action. Proposer une analyse des contextes locaux et du cadre structurel dans lesquels ces initiatives émergent permet également de percevoir leurs retombées ainsi que les tensions qu'elles engendrent. Toutefois, une telle démarche conduit à survoler certains éléments importants tels que l'usage des monnaies locales, le profil des membres des banques communautaires ainsi que les interactions entre le SENAES (Secrétariat d'État à l'Économie Solidaire) et les BCD.

L'insertion sur le terrain

Notre mémoire repose sur une enquête de terrain réalisée entre le 19 février et le 7 juin 2016 sur le territoire du « Polygonal 1 ». Étant donné l'étendue de ce territoire, nous avons décidé de nous focaliser sur le quartier de Sao Benedito où est implantée Banco Bem, pour mieux cerner ses retombées ainsi que les enjeux de pouvoir qui se nouent autour d'elle. Nous avons tout de même effectué un certain nombre de visites de terrain et d'entretiens au sein d'autres quartiers comme Jaburu, Itararé et Da Penha.

L'accès au terrain a été garanti par une domiciliation sur le territoire du « Polygonal 1 » à proximité du quartier étudié. Logé sur la place centrale d'Itararé, nous avons partagé le quotidien d'une famille réunissant trois générations. Dans la mesure où cette dernière est originaire de Jaburu (autre « communauté » du territoire), cette localisation nous a également permis de connaître certains traits de l'histoire et des caractéristiques socio-économiques de ce quartier.

Notre insertion sur le terrain s'est faite, dans un premier temps, grâce à l'appui des agents de Banco Bem. Leur introduction a été essentielle pour entrer en contact avec les clients et s'adresser aux commerçants. En particulier, l'appui de certains leaders locaux a donné la possibilité de tisser des liens au-delà des cercles de la banque communautaire. L'entrée et l'implication dans l'une des équipes de football du quartier nous ont permis d'acquérir

davantage d'autonomie pour mener la suite de notre recherche. Participant aux matches hebdomadaires, aux excursions dominicales ainsi qu'aux fêtes du quartier, nous avons pu entrer en relation avec un spectre élargi d'habitants. Légitimant et rendant visible notre présence, cette approche nous a permis d'accéder directement aux habitants sans avoir à passer par Banco Bem. Circuler seul dans le quartier a alors conduit à des rencontres imprévues et donné la possibilité de mener une partie de nos entretiens au sein d'espaces domestiques. Enfin, assister à des réunions institutionnelles nous a permis de rencontrer d'autres acteurs : partenaires financiers, élus locaux, membres de l'association de résidents... Nous avons ainsi pris contact avec la présidente de l'association de résidents que nous n'aurions pas pu rencontrer par l'intermédiaire de Banco Bem. Cette insertion au sein de la banque communautaire et du quartier nous a alors permis d'esquiver la cartographie des différents groupes sociaux, parfois rivaux, occupant l'espace du quartier.

Démarche

Notre méthodologie de recherche a alors reposé sur la combinaison d'une étude interne de la banque communautaire avec une analyse du quartier, permettant de saisir les rapports de pouvoir avec lesquels elle interagit ainsi que ses effets sur le territoire. D'un côté, se focaliser sur les activités réalisées au sein de la banque communautaire permet d'observer son fonctionnement, les échanges entre agents ainsi que la logique qui les anime. De l'autre, « passer à l'extériorité » de cette institution s'inscrit dans le prolongement de l'approche de Michel Foucault relative aux lieux de pouvoir. Par ce décentrement, on entend « *dégager les relations de pouvoir par rapport à l'institution pour les analyser sous l'angle des technologies, les dégager aussi par rapport à la fonction, pour les reprendre dans une situation stratégique, et les déprendre par rapport au privilège de l'objet pour essayer de les replacer du point de vue de la constitution des champs, domaines et objets de savoirs* » (Foucault, 1978, 122). Dès lors, il s'agit de s'écarter de la logique, de la finalité et des outils mobilisés par Banco Bem pour être en mesure de déceler les stratégies et les rapports de pouvoir qui se déroulent autour d'elle et institutionnalisent un champ de vérité. Cette approche s'applique tout aussi à ses partenaires privés, en particulier ceux qui ont des intérêts dans le quartier.

Au sein de Banco Bem, la disponibilité des agents de crédit ainsi que de l'ensemble des documents a facilité notre démarche. Par l'observation participante de la correspondance bancaire, des analyses de crédit et des visites de clients par les agents, nous avons pu analyser le processus menant à l'octroi d'un crédit ainsi que les démarches des agents venant régler leurs dépenses et recevoir leurs prestations sociales à Banco Bem. De plus, la réalisation d'entretiens semi-directifs avec les agents de crédit, les leaders communautaires impliqués dans sa gestion ainsi que la créatrice de ce projet ont permis de compléter cette analyse.

Dans le quartier, c'est par des échanges informels, intervenant dans le quotidien ou lors d'événements attraités à la vie locale (match de football, fêtes), des entretiens semi-directifs avec certains habitants, clients ou non de Banco Bem, que notre enquête s'est construite.

Finalement, l'entrée sur le terrain s'est appuyée sur la rencontre de personnes-ressources et une présence quotidienne dans la vie du quartier. Notre démarche de recherche a ainsi permis la construction d'un rapport de confiance étroit tandis que la fréquentation de divers groupes sociaux a été le moyen de neutraliser notre point de vue afin d'objectiver notre analyse.

Au cours de ce mémoire, nous mobiliserons des extraits d'entretiens, d'observations et de discussions informelles pour appuyer nos propos. En annexe, nous exposerons, de manière plus approfondie, les témoignages qui nous semblent les plus essentiels.

Partie I : Les finances solidaires comme système de protection des populations périphériques

Chapitre 1 : L'auto-organisation des habitants et des travailleurs sociaux pour lutter contre la pauvreté

Les banques communautaires sont nées de la mobilisation conjointe de travailleurs sociaux et d'habitants engagés dans la vie de leur quartier. Elles visent, par l'inclusion financière et l'appui à l'économie locale, la création d'emplois et de revenus au sein du quartier.

I. Banco Palmas, première banque communautaire brésilienne

A. L'action collective, à l'origine de Banco Palmas

La première banque communautaire de développement est créée en 1997 à Fortaleza. Elle émerge d'un long processus d'action collective des habitants du Conjunto Palmeira, quartier périphérique de Fortaleza (Meyer, 2011).

L'identité de cette « communauté », créée pour regrouper des populations expulsées du littoral⁹ et de zones urbaines à risque (Melo et Magalhaes, 2008), s'est construite au travers de décennies de lutte. L'absence d'équipements publics de base (habitat, accès à l'eau et à l'électricité) et leur abandon par les pouvoirs publics ont conduit les habitants à se regrouper autour de l'ASMOCONP (Association d'Habitants du Conjunto Palmeiras) en 1982. Impulsant et structurant les mobilisations, cette dernière a, peu à peu, engrangé des conquêtes : accès à l'eau potable¹⁰ et à l'électricité en 1988, traitement des eaux usées en 1990, création d'une ligne de bus reliant leur quartier au centre-ville.

Néanmoins, l'urbanisation progressive et l'accès aux biens et aux services de première nécessité (eau, électricité, égouts) génèrent des coûts élevés que la situation précaire des habitants ne permet de couvrir (Melo, 2011). Ainsi, les personnes ayant contribué aux succès des premières luttes du quartier se trouvent progressivement contraintes de quitter la

⁹ Ces populations originaires du centre-ville et de la côte furent expulsées en 1937 car les autorités municipales, prévoyaient l'implantation de complexes immobiliers destinés au développement du tourisme (Renier, 2009).

¹⁰ En 1988, l'ASMOCONP exige la distribution d'eau potable dans le quartier sous la menace de faire exploser les canalisations qui relient le quartier au reste de la ville (Meyer, 2011). La municipalité finit par céder.

« communauté » pour des zones périphériques encore plus pauvres (Meyer, 2011). En 1997, l'ASMOCONP observe que 90 % de la population active dispose d'un revenu familial inférieur à deux salaires minimums. Dans le même temps, 80 % de celle-ci n'a pas d'emploi formel (França Filho et Silva Junior, 2005). Le manque d'accès au crédit et les difficultés de commercialisation constituent un obstacle majeur pour un grand nombre d'habitants qui tirent leurs revenus de leurs propres productions et de la commercialisation de biens (Meyer, 2011). Partant de ce constat, l'ASMOCONP impulse un processus consultatif, impliquant habitants, commerçants, producteurs et leaders du quartier. Les discussions se focalisent sur les moyens de renforcer l'économie locale et de garantir la circulation de revenus au sein du quartier. Banco Palmas est alors créée pour répondre à ces nécessités.

Elle fait de l'inclusion bancaire son principal objectif, dans la mesure où la grande majorité des habitants du Conjunto Palmeiras, tout comme ceux des régions Nord et Nordeste du Brésil, reste en marge du système financier. Banco Palmas cherche à promouvoir une alternative de proximité aux commerciales, dont les conditions d'accès sont restrictives et coûteuses, en se calquant, à l'inverse, sur les besoins des populations périphériques (Meyer, 2011).

Encadré 1 : L'exclusion bancaire au Brésil

39,5 % des brésiliens n'avaient toujours pas de compte bancaire en 2013 (Instituto Data Popular, 2013). Il existe néanmoins d'importantes inégalités spatiales selon les aires géographiques. Tandis que les régions les plus développées du sud, Sud-Est et Centre-Ouest présentent des taux de bancarisation proches de 70 %, dans les régions Nordeste et Nord, près d'un habitant sur deux ne dispose pas d'un compte bancaire (Schiavinatto et de Holanda Schmidt, 2011).

B. Finalités et stratégie d'une banque communautaire

Une banque communautaire repose sur l'idée selon laquelle la démocratisation de l'accès au crédit doit s'opérer par le renforcement de l'économie locale et la construction conjointe de l'offre et de la demande. De là, on peut la définir à partir de quatre caractéristiques : 1) la coordination et la gestion de la banque est assurée par une organisation issue de la « communauté », 2) les lignes de crédits appliquent de faibles taux d'intérêts, ayant pour

priorité la création d'emplois et de revenus, 3) l'attribution et le remboursement des crédits est réalisée et contrôlée au travers des relations de voisinage, 4) des instruments alternatifs à la consommation sont utilisés comme moyen de dynamisation de l'économie locale (Silva Junior 2007). Par conséquent, une banque communautaire peut être définie de la façon suivante : « *Une pratique de finances solidaires d'appui aux économies populaires situées en territoire à faible indice de développement humain. Structurées à partir de dynamiques associatives locales, les banques communautaires de développement s'appuient sur une série d'outils pour générer et augmenter les revenus du territoire. Ainsi, s'articulent quatre axes centraux d'action dans son processus d'intervention : fonds de crédit solidaire, monnaie sociale circulante, foires de producteurs locaux et formation en économie solidaire.* » (França Filho et Silva Junior, 2007, 31).

La stratégie de « développement territorial intégré », impulsée par Banco Palmas, vise à combiner la stimulation d'activités productives avec l'accès à la consommation. D'un côté, elle soutient les activités productives à travers l'octroi de crédits et l'organisation de formations ; et impulse la création d'entreprises d'économie solidaire. Ces dernières regroupent « *des individus exclus du marché du travail [...] à la recherche d'alternatives collectives de survie* » (Gaiger, 2006). L'objectif est ainsi la création d'emploi au sein du quartier et la structuration d'une production locale capable de répondre aux besoins des habitants (Meyer, 2011).

De l'autre, la demande locale, accédant à un compte bancaire et à une carte bancaire, est stimulée à travers l'accès universel et gratuit au crédit de consommation. Versé en monnaie sociale, ce dernier encourage les ménages à maintenir leurs dépenses au sein de la « communauté ». Banco Palmas a donc pour finalité la restructuration de l'économie locale, en associant les différents acteurs du territoire et articulant étroitement les fonctions de production et de consommation¹¹. Les habitants sont alors envisagés comme des « *pro-sommateur* », production et consommation étant confondues en deux catégories interchangeable. Par conséquent, « *la priorité est de sortir de la précarité par l'auto organisation, la consolidation progressive des groupes à travers la création de chaînes socio-productives locales, élaborant l'offre pour répondre aux besoins réels existants* » (França Filho 2005, 87).

¹¹ La conclusion d'un partenariat avec la Fondation hollandaise Strohalm, lors du Forum social mondial II, en 2002, a donnée l'impulsion initiale à la circulation de la monnaie locale (Ramada, Magalhães, Primavera, et al., 2003 ; Fouarge, 2011). En finançant la construction d'une école à hauteur de 50 000 R\$, 40 000 R\$ ont été versés en monnaie locale au travers de salaires versés aux travailleurs embauchés sur ce projet, tous issus de la « communauté ».

C. La reconnaissance de Banco Palmas, un processus conflictuel

Dès sa création en 1998, Banco Palmas a fait l'objet d'un suivi attentif de la part de la Banque Centrale Brésilienne (BCB). À l'époque, elle envisageait de pouvoir capter l'épargne des clients de manière à développer sa propre soutenabilité. Mais, n'ayant pas d'existence officielle comme institution financière, cela s'avéra impossible. Par conséquent, la Banque Centrale imposa à Banco Palmas la fin de ces pratiques, considérées comme un crime à l'encontre du système financier national (Viana Faustino, 2007).

De plus, la création et la circulation d'une monnaie locale, la monnaie *Palmas*, par la banque communautaire a conduit la BCB à l'assigner en justice en 2003. L'argumentaire de cette dernière reposait sur l'exclusivité de ses compétences en matière d'émission monétaire et de régulation de l'offre de monnaie (Vasconcelos Freire, 2011). Mais la BCB perdit son procès car la monnaie sociale n'avait « *à aucun moment [...] affecté la normalité de la circulation fiduciaire du Réal* » (Vasconcelos Freire 2011, 81). Elle était aussi légale au regard du droit constitutionnel des citoyens à accéder aux finances (Kennedy et al. 2012, Meyer 2011).

Il faudra finalement attendre 2010 pour que la Banque Centrale reconnaisse officiellement les banques communautaires de développement, par une note technique réalisée en partenariat avec le Secrétariat National à l'Économie Solidaires (SENAES)¹² (Place, 2011).

¹² Un premier projet de recherche intitulé « *Etude et accompagnement de l'évolution des monnaies sociales au Brésil* » avait été impulsé en 2007 par la Banque Centrale mais fut suspendue le 10 mars 2008 (Vasconcelos Freire, 2011 ; Meyer, 2011)

II. La création de Banco Bem

Banco Bem est créée en 2005 à Vitoria (Espírito Santo), à la suite de petites coopératives de production, essaimant en se prêtant elles-mêmes le capital nécessaire à leur fondation.

A. « Nous étions une banque sans le savoir »

Implantée dans la favela Sao Benedito, Banco Bem émane du SECRI (Serviço de Engajamento Comunitario¹³), organisation non gouvernementale catholique engagée dans l'éducation des jeunes du quartier.

Sous l'impulsion de Leonora Mol¹⁴, un projet de raccommodement de vêtements à destination d'une vingtaine d'adolescents avait été proposé. Mais, face à leur faible adhésion, leurs mères ont repris à leur compte cette activité. Grâce à un prêt informel de 300 R\$, elles sont parvenues à écouler l'ensemble de leurs confections et à engranger un bénéfice de 500 R\$. Ces gains ont permis à la fois d'épargner en vue d'investir dans des matières premières et de prêter à deux groupes de production en voie de création : une fabrique de menuiserie (Bem mercenaria) et un projet culinaire (Bem nutrir). Le développement de prêts entre groupes productifs ainsi que des apports extérieurs ont abouti à la mise en place d'autres unités comme Bem Limpar (Bien Nettoyer).

En août 2003, le projet Ateliê de Idéias est finalisé et se transforme en Associação Ateliê de Idéias-Artidéias. Ce qualificatif lui permet alors d'accéder au statut d'OSCIP (Organisation de la Société Civile d'Intérêt Public) qui facilite les partenariats financiers. De plus, sa participation au forum de l'Économie Populaire et Solidaire de l'Espírito Santo conduit Leonora Mol à prendre connaissance du projet Banco Palmas. Elle rencontre ainsi Joaquim Melo à la suite d'une conférence organisée par la ville de Vitoria¹⁵. *« Quand Joaquim est venu, on a découvert qu'en réalité, on avait déjà une banque communautaire. On s'est seulement rendu compte qu'on ne le savait pas. L'idée a plu à la mairie qui a accepté d'élaborer un partenariat*

¹³ Service d'Engagement Communautaire, à noter que la signification initiale de SECRI était « Service d'Engagement Chrétien » du fait de sa création par des paroissiens de l'Eglise catholique Santa Rica (voir partie II, chapitre 2)

¹⁴ Créatrice de Banco Bem et d'Ateliê de Ideias, elle est aujourd'hui présidente de la seconde.

¹⁵ Municipalité gouvernée alors par le PT (Parti des Travailleurs).

avec nous. Puis avec le soutien d'entreprises privées (Unimed, Arcelor Mittal), la banque communautaire a vu le jour en septembre 2005 » (Leonora Mol, Sao Benedito, mai 2016).

À ce stade, il est intéressant d'observer que Banco Bem n'émerge pas d'un long processus d'action collective, contrairement à Banco Palmas. Néanmoins, ces deux premières banques communautaires naissent de l'impulsion de travailleurs sociaux, inspirées d'un catholicisme progressif. Leonora Mol et Joaquim Melo ne sont pas issus de la « communauté » dans laquelle ils s'engagent. Mais ils ont à l'esprit la nécessité de co-construire avec les habitants une organisation collective en mesure de recréer de la richesse et de l'emploi au sein du quartier. Insister sur le discours et la logique de Joaquim Melo et Leonora Mol est essentiel dans la mesure où les créateurs des deux premières BCD sont aujourd'hui les deux principaux leaders du réseau national de banques communautaires. Alors que l'Instituto Palmas coordonne les banques communautaires des régions Nord et Nordeste, Ateliê de Ideias est l'entité responsable pour les régions Sud-Est et Centre-Ouest.

B. Ateliê de Ideias, agence locale de développement

L'action d'Ateliê de Ideias se structure autour de quatre axes. Elle dépasse ainsi le seul cadre de la banque communautaire.

Un premier « nucléon d'économie solidaire » repose sur Banco Bem et les groupes productifs qui ont été progressivement transformés en espaces de formation.

Banco Bem assure d'une part l'inclusion financière. Elle permet l'ouverture d'un compte bancaire. Néanmoins, son rôle se limite à celui d'un intermédiaire de la Caixa Economica¹⁶. Comme nous l'avons expliqué, les banques communautaires ne sont pas reconnues en tant qu'institution financière ce qui leur empêche de recevoir les dépôts d'épargne. Elles sont donc obligées de s'adosser à des banques traditionnelles, limitant leur fonction à celle d'un correspondant bancaire. Ce dernier assure aux habitants un service de proximité permettant notamment le règlement des factures (d'eau, de téléphone et d'électricité), la réception de prestations sociales (en particulier la Bolsa Familia), les retraits et les dépôts. D'autre part, Banco Bem propose trois lignes de crédit (consommation, production, logement) à taux faibles (0.75 % pour le premier ; 1 % pour le second) et accessibles à tout habitant.

¹⁶ Banque publique brésilienne chargée notamment du versement des prestations sociales.

Le second « nucléon » intitulé « développement communautaire » repose sur un appui technique au forum local de développement (le Forum Bem Maior), un programme environnemental (Ecos do Bem) et un groupe de commerçants effectuant collectivement leurs achats (Central de Compras). Une agence de communication (Agencia Varal) a également été créée depuis 2013 afin d'organiser événements et productions culturelles ainsi que des formations et débats politiques.

Le programme d'habitat Bem Morar constitue le troisième axe d'action. Financé au travers du crédit de logement, il repose sur l'assistance technique, une fabrique de briques écologiques et un fonds collaboratif. L'assistance technique permet l'intervention d'un stagiaire en architecture afin de concevoir et de définir avec le client et l'agent de crédit le projet de rénovation. La fabrique de briques, reliée à une autre banque communautaire de l'Espírito Santo (Banco Sol), assure la production de matériel écologique et emploie trois personnes de cette communauté.

Enfin, le nucléon « développement de technologies sociales » vise à appuyer la création de nouvelles banques communautaires et à assurer la coordination des trente-deux BCD des régions Centre-Ouest et Sud-Est. Pour ce faire, Ateliê de Ideias et le Secrétariat National à l'Économie Solidaire (SENAES) ont conclu un partenariat en 2010. Ce dernier permet la mise en œuvre d'une politique publique d'économie solidaire spécifique à destination des BCD. Alors que le SENAES s'engage à financer les emplois créés dans les banques communautaires, Ateliê de Ideias est chargée de mettre à exécution la création et l'accompagnement des nouvelles BCD, en coopération avec l'association locale en place. Cela passe par la formation à la méthodologie de Banco Bem, transmise grâce à des formations délivrées par ses agents.

C. La complémentarité entre deux types d'acteurs : cadres de l'économie solidaire/ habitants-leaders communautaires

Les banques communautaires reposent sur la mobilisation conjointe de deux types d'acteurs. D'une part, des cadres supérieurs, issus généralement de l'économie solidaire, apportent leur formation intellectuelle et leur connaissance institutionnelle. Ceci est essentiel pour formaliser un projet, négocier des partenariats, coordonner leur mise en œuvre et assurer le suivi comptable et administratif.

D'autre part, les banques communautaires reposent sur l'investissement d'habitants impliqués dans la vie de leur quartier. Ces derniers permettent d'effectuer le lien entre la BCD et le quartier, qu'il s'agisse de recenser les besoins des habitants, d'identifier des situations délicates ou conflictuelles ainsi que de mobiliser la « communauté ». Il nous faut tout de même établir une distinction entre les habitants impliqués en tant qu'agent de crédit et les habitants reconnus comme « leaders communautaires ». Par ce terme, on entend tout individu perçu comme un référent par une partie importante de la « communauté ». Ce leader local peut être formellement ou informellement reconnu. Dans le premier cas, il a été élu président de l'association de résidents. Dans le second, c'est son action qui en fait un représentant et un interlocuteur privilégié.

Par leur ancrage local et leur capacité à articuler les enjeux formels et informels du quartier, les leaders locaux contribuent à la reconnaissance ainsi qu'à l'appropriation du projet de banque communautaire par les habitants. Valmir Dantas¹⁷ et Cosme Santos¹⁸ sont les deux principaux leaders locaux sur lesquels Banco Bem s'appuie. Ils ont joué un rôle essentiel de lors de notre enquête de terrain à travers l'apport d'information et la mise en contact avec divers acteurs du territoire.

Par conséquent, à la légitimité institutionnelle et intellectuelle de cadres de l'économie solidaire se conjugue la reconnaissance d'habitants impliqués dans la vie de leur quartier, en particulier des leaders communautaires.

Par ailleurs, comme Banco Palmas, Banco Bem a tissé des liens étroits avec l'université, qu'il s'agisse de la rénovation de logement financée par le crédit, de la planification territoriale du Forum Bem Maior ou de la monnaie locale. Cette proximité doit être rapportée à la tradition d'une université brésilienne engagée (Valladares, 2005), stimulant les interactions entre recherche empirique et contribution aux initiatives locales.

Banco Bem constitue ainsi un dispositif d'inclusion financière, s'intégrant à l'action plurisectorielle d'Ateliê de Ideias. Elle en constitue à la fois le point de départ et la représentation la plus visible. Néanmoins, les différents « nucléons » s'articulent étroitement entre eux et on retrouve les mêmes acteurs gravitant d'un axe à autre. Il est donc nécessaire

¹⁷ Leader communautaire du quartier de Sao Benedito. Il n'a jamais été président de l'association de résidents mais est reconnu comme une part importante de la « communauté » comme leader.

¹⁸ Président de l'association de résident de la « communauté » de Jaburu entre 2007 et 2011, il est toujours reconnu comme un des principaux leaders dans la mesure où il préside l'autre association du quartier, le « Grupo Nação ».

d'aller au-delà de Banco Bem pour saisir son mode de fonctionnement et son incidence sur le « Territoire du Polygonal 1 » (voir carte page 75).

Après cette brève mise en contexte, il s'agit d'analyser le système de finances solidaires mis en œuvre par les BCD en recourant aux principes polanyiens d'intégration économique et sociale.

Chapitre 2 : Un système de finances solidaires encadré dans les principes polanyiens d'intégration économique et sociale

En s'appuyant sur les principes de redistribution, réciprocité et marché, dégagés par Karl Polanyi, on peut tenter de restituer la logique et le fonctionnement des banques communautaires. Une relecture historique des principes d'intégration économique et sociale fait ressortir la contingence du mécanisme de marché autorégulateur. Elle permet d'observer la coexistence d'une pluralité de principes interagissant entre eux, bien que la domination de la logique marchande tende aujourd'hui à les domestiquer.

Nous nous demanderons dans quelle mesure la grille d'analyse polanyienne s'applique à la définition et l'organisation du système financier élaboré par Banco Bem. En quoi nous permet-elle de saisir la spécificité de la logique de finances solidaires, s'érigeant en opposition aux banques traditionnelles pour garantir l'inclusion financière de populations en marges des institutions financières ?

I. Les principes polanyiens d'intégration sociale et économique

Karl Polanyi identifie trois principes d'intégration qui confèrent « *unité et stabilité* » aux « *économies empiriques*¹⁹ » (Polanyi, 1957, 1975). La réciprocité, la redistribution et le marché structurent le financement, la production, la distribution et la circulation des échanges, participant ainsi à la reproduction des sociétés. L'observation des sociétés primitives permet de souligner leur coexistence et leur interdépendance sans que l'un de ces principes ne puisse soumettre les autres à sa logique. Karl Polanyi introduit également un quatrième principe

¹⁹ Cité par Servet, 2007, p.261.

d'administration domestique (*householding*). Il le laissera ensuite de côté (Hillenkamp, 2013), avant de sembler le réintégrer aux principes de redistribution ou de réciprocité (Servet, 2007).

À l'exception du marché, aucune de ces logiques ne requiert la création d'institutions spécifiquement économiques. Seul le modèle du marché avec son système de paiement ou de troc est de nature à en engendrer. C'est ce qui explique l'impact de ce modèle économique sur l'organisation de la société tout entière (Polanyi, 1944-1983).

A. La réciprocité

La réciprocité repose sur un modèle de symétrie, c'est-à-dire de correspondances régulières et complémentaires. Elle est fondée sur le principe de « *don-contre don*²⁰ », directement emprunté aux anthropologues Malinowski et Thurnwald par Polanyi (*Théret*, 2016)²¹. Ceci implique « *le jeu perpétuel du donnant donnant*²² » (Malinowski, 1922), par lequel « *donner aujourd'hui signifie recevoir demain*²³ » (Thurnwald, 1916). Néanmoins, pour Jean Michel Servet, le principe de réciprocité ne doit pas se limiter à une logique de « *don/contre-don* ». Il faut plutôt le replacer dans un « *Tout Social* » caractérisé par des valeurs et des normes socialement partagées (Servet, 2013) (*Annexe 8 : « Discussions entre Servet et Théret sur le principe de réciprocité »*).

Toutefois, il nous semble qu'analyser le principe de réciprocité sous le prisme de la dette semble moins contradictoire que complémentaire avec l'affirmation de l'appartenance à une collectivité établissant et revendiquant ses droits (Guérin, 2006). D'un côté, insister sur le rapport de « *don-contre don* » permet de saisir la pluralité des formes d'échange dépassant un rapport formel et unifié de relations sociales. De l'autre, établir la jonction entre ces pratiques et déceler leurs régularités démontrent l'existence de normes socialement partagées. Il est ainsi possible de replacer ces relations bilatérales dans un rapport au collectif qui permettent de souligner l'importance décisive des choix attraités aux règles à adopter.

²⁰ Par exemple, dans les îles Tobriand, chaque village côtier semble avoir sa contrepartie dans un village de l'intérieur, si bien qu'un échange important de fruits de l'arbre à pain et de poissons peut s'organiser en distribution réciproque de dons (Polanyi, 1944).

²¹ « *L'économie en tant que procès institutionnalisé* » (Polanyi, 1957) permet à Polanyi de relayer l'influence décisive de Thurnwald et Malinowski sur son travail.

²² On retrouve ainsi une grande ressemblance avec la forme du don triadique maussien, caractérisé par la triple obligation de donner, recevoir et rendre (Théret, 2016)

²³ Cité par Polanyi, 1944-1983, p.355-356.

On peut ainsi définir la réciprocité comme « *une chaîne ininterrompue de dons/contre-dons, d'échanges mutuels de biens et services très divers, à des obligations réciproques à long terme associées à des droits réciproques, et dont le respect est obtenu par le fait que les individus sont intéressés à leur maintien à la fois économiquement et symboliquement. Ces échanges prennent la forme de dons gratuits ; ils sont donc à la fois obligatoires et libres, ce qui est rendu possible par la valorisation simultanée qu'ils opèrent du donateur et du donataire, mais aussi par la création de " dualités " et de " formes symétriques d'organisation sociale de base " qui " lient les groupes par des obligations mutuelles " » (Théret, 2016, 23). Par conséquent, une définition de la réciprocité fondée sur un jeu perpétuel de « donnant-donnant » peut se combiner avec la reconnaissance de ce rapport bilatéral comme partie prenante d'un « *Tout social* » dont les pratiques interagissent avec les règles fixées par cette collectivité.*

B. La redistribution

Le principe de redistribution repose sur une logique qui subordonne la production et la circulation des richesses à des objectifs collectifs et politiques (Servet, 2007). Il est fondé sur un modèle de centralité, impliquant l'intervention d'une autorité centrale pour modérer l'usage des ressources et en garantir l'accès à l'ensemble des membres d'une communauté (Polanyi, 1944-1983). Dans *La Grande Transformation*, Polanyi insiste sur ce principe, dans le cadre d'économies primitives fondées sur les produits de la nature pour collecter, emmagasiner et répartir les biens²⁴.

La redistribution impose donc une structure pyramidale fonctionnant selon le prélèvement de dons, tributs ou contributions fiscales. L'organisation hiérarchique garantit la protection de l'ensemble des individus, ce qui la distingue de la solidarité en termes de réciprocité (Servet, 2007) fondée sur la complémentarité et la volonté des individus. Ce principe a ainsi tendance à « *enserrer dans les relations sociales* » le système économique.

La redistribution prend aujourd'hui forme au travers de prélèvements (impôts et cotisations) par lesquels les pouvoirs publics renforcent la cohésion sociale et limitent les inégalités (Caillé, Laville, 2007). Ainsi, elle « *désigne des mouvements d'appropriation en direction d'un centre*

²⁴ En témoigne l'exemple du « *headman* » à qui les membres d'une tribu de chasseurs remettent leur gibier pour qu'il le redistribue (Polanyi, 1944-1988). Plus le territoire sera vaste, plus le produit sera variable, plus la redistribution sera nécessaire pour atteindre les groupes de producteurs géographiquement différenciés.

puis de celui-ci vers l'extérieur » (Polanyi, 1975²⁵) et fonde la production et distribution de services publics par l'État.

Cependant, « *la redistribution peut également être pratiquée dans un groupe moins important que la société globale, indépendamment de la manière dont l'économie est intégrée dans son ensemble* » (Polanyi, 1975). Ainsi, elle peut s'appliquer à de multiples activités : la protection des personnes par les mutuelles (Odile Castel, 2007), la mise en place de solidarités locales à travers le soutien des pouvoirs publics. Sa mise en œuvre peut tout aussi bien relever de l'application de règles juridiques que sur un fonctionnement clientéliste, garantissant le renouvellement du pouvoir d'élus locaux.

C. Le marché

Une économie de marché implique un « *système commandé, régulé et orienté par les seuls marchés* » (Polanyi, 1944-1983, 87). Ce mécanisme a pour fonction d'assurer l'ordre dans la production et la distribution des biens. Il est administré par les seuls prix censés rémunérer des agents rationnels cherchant à maximiser leurs gains.

L'hégémonie du principe de marché n'est pas la conséquence d'un processus naturel. Elle est le produit de l'intervention délibérée de l'État. La création d'une économie de marché repose sur la désocialisation de l'économique vis-à-vis de la sphère politique et restreint les logiques d'échanges pluriels (réciprocité, redistribution, partage domestique) qui avaient coexisté jusque-là à sa seule mesure. Mais le principe de marché autorégulateur repose sur la soumission des espèces et espaces vivants à la fiction de la marchandise et menace ainsi de détruire la substance même de la société. Seul un contre mouvement d'autoprotection de la société peut alors garantir sa survie (Annexe 3 : « *Le marché, une exception historique* »).

Le principe de marché correspond à des interdépendances mécaniques, résultant de l'adaptation du comportement des vendeurs et des acheteurs aux fluctuations des prix des marchandises et des services (Hillenkamp, 2013). Il réduit les êtres humains à des vecteurs de mobiles économiques individuels, autonomes les uns des autres (Servet, 2007). Circonscrire la logique de marché à l'échelle d'un individu strictement économique entrave toute contextualisation dans un ensemble social caractérisé par le partage de valeurs et d'intérêts hiérarchisés. Les interdépendances qui émergent entre individus se limitent donc à l'intérêt de

²⁵ Cité par Castel, 2012, 1.

leurs actions (Servet, 2007). De plus, le marché repose sur un principe d'équivalence. Il stipule que temporairement, afin de conclure un contrat, chacune des parties devient idéalement l'équivalente de l'autre (*Ibid*). Or, ce principe masque les différences sociales, culturelles, religieuses et place donc fictivement les individus dans un rapport horizontal. Par conséquent, « *les citoyens ne sont que consommateurs et producteurs supposés utilitaristes, au sexe indéterminé, sans relation hiérarchique ou sans interdépendance volontaire et solidarités pensées comme telles* » (*Ibid*, 263).

Néanmoins, l'analyse des rapports entre acheteurs et vendeurs et des processus de fixation des prix fait voler en éclat le caractère unitaire et homogène des marchés²⁶. On observe un certain nombre de pratiques de fidélisation de la clientèle et de discrimination des acheteurs, que l'on ne peut réinscrire sous la catégorie de marché. Jean Michel Servet propose la notion de « *liens de clientèles* » pour désigner des pratiques visant à pérenniser une relation (Servet, 2006). En témoignent les stratégies commerciales contemporaines visant à dépasser le caractère momentané de l'échange et assurer le renouvellement et la perpétuation du lien avec les consommateurs (Servet, 2007). Si les liens de clientèle illustrent une reconnaissance des différences de statut des consommateurs, les rapports établis ne sauraient se confondre avec une logique de réciprocité dans la mesure où ils ne reposent pas sur la volonté et la complémentarité des individus.

D. Le partage domestique (*householding*)

Le principe de *householding* est défini initialement par la production pour l'usage. Il est caractéristique de sociétés au niveau d'agriculture avancé et correspond au modèle du groupe clos. Ce principe prend racine chez Aristote dans la distinction entre la production pour l'usage et la production tournée vers le gain (*chrématistique*) (Polanyi, 1944-1983). Introduit, puis laissé de côté par Polanyi, il révèle une certaine contradiction entre l'existence de formes avancées d'agriculture et la permanence de structures autarciques (Hillenkamp, 2013).

L'intégration des économies domestiques au processus de financiarisation implique de redéfinir ce concept ainsi que son articulation avec les autres principes d'intégration. En s'inspirant de Jean Michel Servet²⁷, Isabelle Hillenkamp propose de penser le *householding* à

²⁶ Hillenkamp Isabelle, Servet Jean-Michel (dir.), *Le marché autrement. Marchés réels et marché fantasmé*, 2015.

²⁷ Servet propose de reconsidérer ce quatrième principe comme « *l'aide, l'entraide et le partage propres aux relations domestiques (householding), au sein desquelles il faut distinguer ce qui appartient à la solidarité entre égaux et ce qui tient de la protection hiérarchisée (...)* » (Servet, 2007, p. 261).

partir de la notion de partage. Il s'agirait alors d'un ensemble de pratiques et d'arrangements informels en termes de production, de financement, d'échanges ou de consommation visant à garantir l'autosuffisance d'un groupe de pairs. Toutefois, il convient de distinguer les relations de l'ordre de la solidarité entre égaux de celles relevant de la protection hiérarchisée (*Servet*, 2007). En effet, à l'échelle d'un groupe domestique, ces pratiques s'inscrivent bien souvent dans le cadre d'une hiérarchisation des besoins des membres reconnus par le groupe, en fonction en particulier de l'âge et du sexe (Hillenkamp, 2013).

De plus, si la logique de partage définit le principe de *householding*, elle n'empêche l'intégration des individus qui le composent au marché. Bien au contraire, ces deux formes se superposent si un groupe tire une partie de sa subsistance de la vente de sa production tout en conservant une partie pour l'usage (*Ibid*, 2013). De même, le partage domestique peut permettre de compenser une intégration partielle ou précaire au marché. Ainsi, la reformulation du principe de *householding* met en lumière les pratiques et arrangements, relevant du partage au sein de l'espace domestique. Mais elle n'empêche pas son articulation avec d'autres principes d'intégration, tels que le marché.

Par conséquent, l'exploration des principes d'intégration polanyiens démontre la pluralité des formes d'intégration économique. Il s'agit désormais d'analyser la pertinence de la grille polanyienne pour restituer la logique et le fonctionnement du système de finances solidaires des BCD.

II. Un système de finances solidaires fondé sur l'articulation des principes de réciprocité et de redistribution

La logique et le fonctionnement des banques communautaires reposent sur la primauté du principe de réciprocité, s'articulant étroitement avec le principe de redistribution, garant de l'accès aux finances solidaires. Leur action permet également l'intégration des clients au marché, qu'il s'agisse de l'ouverture d'un compte, de l'obtention d'une carte de crédit ou de l'octroi d'un crédit productif destiné à investir dans des marchandises pour les revendre ensuite.

A. La réciprocité, fondement du système de finances solidaires

Les relations induites par l'action des banques communautaires reposent sur une triple logique de réciprocité : entre habitants et BCD, entre habitants eux-mêmes et entre habitants engagés dans la vie de leur quartier et travailleurs sociaux au sein de la banque communautaire.

Nous nous appuyons ici sur la typologie proposée par Gardin qui catégorise les formes de réciprocité en fonction du degré d'homogénéité des acteurs et de symétrie des rapports noués entre eux (Castel, 2006). Trois formes de réciprocité peuvent alors être identifiées : la réciprocité inégalitaire qui émerge au sein de groupes d'acteurs hétérogènes et d'une absence de symétrie (association d'un groupe séparé du public à qui est destinée son action) ; la réciprocité entre pairs qui apparaît dans des groupes d'acteurs homogènes et organisés (association de pairs) ; la réciprocité multilatérale qui prend forme dans des groupes hétérogènes variés tout en les plaçant dans une situation symétrique.

1. La réciprocité au sein de la banque communautaire

Tout d'abord, les banques communautaires reposent sur la complémentarité de deux types d'acteurs : cadres-travailleurs sociaux/habitants engagés-leaders communautaires (chapitre 1). Les premiers apportent leur compétence de gestion administration et financière et mettent à profit leurs connaissances et réseaux institutionnels afin de nouer des partenariats avec les pouvoirs publics et les entreprises privées. Par leur travail de terrain, les seconds garantissent la qualité de l'action de la banque communautaire ainsi que sa reconnaissance par la « communauté ». Cette réciprocité multilatérale contribue autant à sa pérennité financière qu'à sa légitimité et son appropriation par les habitants.

2. La réciprocité entre banque communautaire et habitants

Tout d'abord, les rapports entre habitants et banque communautaire se structurent autour du système de crédit, de la correspondance bancaire et de groupes de production.

L'encadrement du système de crédit par des normes de réciprocité implique des relations multilatérales entre clients et agents de la BCD. En témoigne le crédit de logement permettant de répondre à des situations précaires, voire urgentes. Il est octroyé en échange de l'achat de matériel de construction dans les commerces du territoire et de l'emploi d'un maçon issu de la

communauté. De plus, la complémentarité entre l'intervention technique d'un architecte, l'accompagnement financier de l'agent de crédit et la réalisation des travaux par un maçon du quartier garantit une rénovation de qualité. Cette dernière s'affranchit bien souvent des contraintes financières du client. Nombre d'habitants étant ouvriers dans la construction civile, il existe une forte dynamique d'auto-construction. Par ailleurs, le prix de l'intervention d'un maçon est nettement inférieur au prix du marché²⁸ car il découle d'arrangements informels entre habitants.

En outre, le crédit de consommation qui permet de répondre instantanément à des besoins conjoncturels (alimentation, gaz...) est effectué, directement et gratuitement, en échange de son versement en monnaie locale. Il n'est donc utilisable que dans les commerces du territoire qui acceptent cette monnaie et sont censés proposer une ristourne en contrepartie de son usage.

Enfin, le crédit productif repose sur l'engagement du client à respecter les principes de l'économie solidaire, à travers la signature d'une charte, et à employer des personnes du quartier en cas d'embauche. Ces principes sont toutefois rarement connus par les habitants. Le crédit productif permet aussi aux commerçants et aux producteurs de vendre leurs biens ou services sur le marché. Si, au sein du territoire d'implantation de la BCD, la concurrence reste limitée et la vente de produits encadrée par les relations sociales, un entrepreneur peut vendre à l'extérieur du quartier ou sur certaines places plus concurrentielles. La place du quartier Itararé sur laquelle une trentaine de commerces alimentaires sont installés chaque fin de semaine en est l'illustration.

De plus, la correspondance bancaire garantit l'intégration financière bien qu'elle repose sur une réciprocité inégalitaire entre habitants et clients. Elle permet l'ouverture d'un compte au sein de la Caixa Economica, les retraits et dépôts ainsi que le paiement des factures (d'eau, d'électricité, de téléphone). Les clients éligibles aux bénéfices sociaux peuvent également retirer leurs prestations en se rendant à la banque communautaire. C'est le cas notamment de la Bolsa Familia. La banque communautaire instaure ainsi un lien de clientèle entre les clients du quartier et cette banque publique nationale. D'un côté, la correspondance bancaire garantit un service de proximité permettant de placer son épargne et d'effectuer ses dépenses. De l'autre, elle intègre les clients au marché, en leur permettant d'effectuer leurs dépenses qu'ils s'agissent

²⁸ De même, l'intervention de l'architecte est financé par Banco Bem.

de services commerciaux à caractère privé (téléphone) ou public (électricité, eau) ainsi que de bénéficier des services de la Caixa (assurances vie, crédits à la consommation, crédits ponctuels sur le salaire...).

Toutefois, ce service repose sur une réciprocité inégalitaire entre la banque communautaire et ses clients, puisqu'il restreint ces derniers à une position de consommateurs sans contrepartie. Or, la banque communautaire naît d'une forme d'association et d'auto-organisation d'habitants et de travailleurs sociaux qui fonde sa spécificité et implique un « *donnant-donnant* » continu. Le problème est qu'une majorité de clients ne s'adresse qu'au correspondant bancaire. Dès lors, cela risque de rendre invisible la spécificité de la logique et du mode d'action de la banque communautaire. Et ce, d'autant plus que les agents de la BCD sont à la fois « correspondants bancaires » de la Caixa Economica et « *agents commerciaux* » de la firme multinationale EDP qui détient la concession publique d'énergie (chapitre 11).

Enfin, les groupes de production soutenus par les banques communautaires reposent sur des relations entre pairs (entre habitants) et sur des rapports multilatéraux avec la BCD. C'est ce type d'initiatives locales qui a précédé la banque communautaire, alliant formation et création d'emplois et de revenus²⁹ grâce à un accès privilégié au crédit. Les groupes de production reposent ainsi sur l'auto-organisation des habitants, soutenue par la banque communautaire. Cela implique la complémentarité des tâches à effectuer, du processus de production à la vente, ainsi qu'un partage égal du chiffre d'affaires réalisé.

Néanmoins, dans le cas de Banco Bem, les divers groupes de production ont été suspendus, puis reconvertis en groupes de formation. Ceci s'explique tant par des ventes restreintes, limitant l'autosuffisance des membres, que par des difficultés liées à l'organisation du travail et la répartition des tâches (travail souvent inégal, source de conflits). Cependant, d'autres banques communautaires, constituées autour de groupes de production, tirent leur force de ces organisations collectives créatrices de revenus. C'est le cas de deux banques communautaires de l'Espirito Santo, Banco Verde Vida et Banco Abrasol, toutes deux issues de coopératives autogérées de recyclage (*catadores*). Ces activités naissent de l'identification d'un besoin d'assainissement et de préservation des espaces naturels des « communautés ». Elles permettent alors non seulement de générer des dizaines d'emplois mais aussi d'amplifier la dynamique d'action collective.

²⁹ Banco Bem s'appuyait sur le réseau de ses partenaires pour étendre le cahier de commandes des groupes de production.

3. La réciprocité entre habitants

La réciprocité entre habitants prend forme à travers le système de crédit et un système d'achats groupés entre commerçants.

Les règles régissant la délivrance d'un crédit ont été élaborées et approuvées au sein du forum local qui réunit habitants, leaders locaux et membres de la BCD. Il s'ensuit que les habitants sont étroitement associés au processus d'octroi d'un crédit. Quand un client effectue une demande de crédit, les agents de la banque communautaire s'informent de sa situation financière en allant à la rencontre de son entourage. Le client doit être alors « référencé » pour pouvoir accéder au crédit. Ce terme signifie l'aval que la « communauté » doit donner pour qu'il puisse accéder au crédit. Il s'agit de s'assurer de sa solvabilité financière pour garantir le retour du capital prêté par la BCD. La transmission de « referencias » (« références ») implique donc un engagement éthique de la part des habitants et la nécessité de distinguer leurs affinités personnelles de leur connaissance objective de la situation du client.

De plus, le comité de crédit qui valide l'octroi d'un crédit après l'analyse de la situation financière du client réunit à la fois professionnels de la BCD et habitants. Mais surtout, le système de remboursement, qui garantit le renouvellement du capital financier et l'accès au crédit pour le client suivant, repose sur le respect des engagements définis par le forum et approuvés par le client. Et ce d'autant plus qu'il n'existe pas de sanctions financières contraignantes en cas de retard ou de non-remboursement. Par conséquent, le système de crédit s'inscrit dans un « *Tout social* » (Servet, 2007) défini par la communauté et institué par le forum qui en édicte les règles. Mais son fonctionnement repose sur une réciprocité continue entre pairs pour garantir la reproduction du capital financier et sa transmission. Les clients sont donc placés dans un rapport d'interdépendance tant dans l'élaboration des règles, l'autocontrôle du système de crédit, que dans le renouvellement de la ressource financière. La banque communautaire n'est donc qu'une forme instituée de réciprocité, assurant le « va-et-vient » du capital financier, rappelant aux habitants les obligations qu'ils se sont fixés. Pour reprendre Polanyi, on pourrait dire que « *les relations sociales enserrent* » le système de crédit. Cet « enserrement » n'étant que la contrepartie d'un accès élargi au crédit à des clients en marge du système financier.

D'autre part, la « Central de Compras » met en place une réciprocité entre pairs au sein des commerces de chaque quartier. Cette initiative est née en marge de Banco Bem dans le quartier du Jaburu, à l'initiative de l'association « *Grupo Nação* ». Elle vise à centraliser les achats des

commerçants et à avancer leurs dépenses grâce à l'octroi d'un crédit collectif. L'association joue aussi un rôle de redistribution du crédit et d'organisation des achats et formations impliquant la coordination et la complémentarité des commerçants. Ceci permet de réaliser des économies d'échelle et de vendre à moindre prix des produits plus diversifiés. Les commerçants ont aussi accès à des formations et à la formalisation de leur activité, en échange de la participation aux réunions mensuelles ainsi que de la cotisation de 3 % de leurs achats. Cette initiative a été répliquée dans les quartiers de Sao Benedito et de Floresta grâce à l'appui de Banco Bem qui garantit l'accès privilégié des commerçants au crédit. La banque communautaire centralise dans ce cas les achats en accordant des crédits collectifs et avançant les dépenses qui supposent la mobilisation conjointe des commerçants.

B. La redistribution, garante de l'inclusion financière

Le principe de redistribution repose d'une part, sur la conclusion de partenariats sources de financement, de l'autre, sur la répartition et le contrôle des ressources au travers du système de crédit.

L'impossibilité de recevoir de l'épargne contraint les banques communautaires à nouer des partenariats. En témoigne l'impulsion donnée par la ville de Vitoria lors de la création de Banco Bem. Ce soutien initial s'est considérablement amplifié en 2007. Moyennant l'extension de l'action de la BCD à quatre autres quartiers (Jaburu, Consolação, Floresta, Bonfim)³⁰, la subvention municipale a permis un accroissement conséquent du fonds rotatif de crédit ainsi que l'embauche d'une agente supplémentaire. Elle a donc constitué un levier essentiel pour élargir l'accès au crédit³¹. Alors que le partenariat étroit conclu avec la majorité PT (Parti des Travailleurs) de la municipalité a constitué un moyen de financement essentiel, il a été interrompu suite à l'élection de Luciano Rezende (PPS)³² en janvier 2013. Cela a conduit Ateliê de Ideias à se tourner davantage vers les partenariats privés pour compenser ces contraintes de

³⁰ L'action de Banco Bem était alors limitée aux quartiers Sao Benedito, Itararé et Da Penha.

³¹ « Lorsque la banque a été créée, les premiers crédits ont été octroyés et le lendemain, il n'y avait plus assez de fonds pour pouvoir prêter. Tout l'argent qu'on pouvait prêter a été prêté en une journée. Les gens ont continué à demander leur crédit. Du coup on a mis leur nom sur la file. Quand je suis arrivée (2007), il y avait déjà une file énorme pour demander un crédit. On avait encore peu de moyens, la file ne faisait que d'augmenter. Quand la mairie a fait cet accord, ça a été un levier, on a pu atteindre plus de personnes. Banco Bem a reçu 130 000 R : 100 000 pour prêter, 30 000 pour embaucher quelqu'un. Alors qu'en 2005, on ne pouvait effectuer que deux crédits par mois pour chaque ligne, à partir de janvier 2007, on est passé de quatre à six... Jusque-là la banque n'était implantée que sur Sao Benedito, Itararé, Da Penha. En contrepartie, la banque devait désormais atteindre Jaburu, Consolação, Floresta, Bonfim, soit les quartiers qui complétaient le Polygonal 1. » (Raquel Andrade, Banco Bem, avril 2016).

³² Parti Populaire Socialiste (droite).

ressources³³. Toutefois, la mise en place d'un programme régional de microcrédit productif (2011-2014) a représenté un levier considérable pour renforcer l'accessibilité des clients au crédit (voir chapitre 4). S'inscrire dans le cadre d'une politique publique, en ciblant explicitement les populations à bas revenu, permet alors de démultiplier l'impact des finances solidaires. Le droit d'accès au crédit est alors élargi et le financement de personnel permet un accompagnement des clients plus étroit.

De plus, la redistribution est également un principe interne au système financier des BCD garanti par son accès universel et gratuit. Alors qu'une part importante des habitants du « Polygonal 1 » sont « interdits bancaires » (« SPC »), la banque communautaire n'applique pas ce critère. Tout habitant peut donc ouvrir un compte bancaire, épargner s'il en a la capacité ainsi qu'accéder au crédit. En échange d'un nombre de mouvements limités, les clients accèdent à un compte bancaire gratuit. Il s'agit d'un compte spécifique, « Caixa facil », mis en place par cette banque publique nationale pour des clients aux revenus limités.

Quant au système de crédit, il s'avère inclusif et bon marché. Des taux d'intérêt extrêmement faibles sont appliqués : 0.75 % (premier crédit) à 1 % (crédits suivants) pour les prêts de logement et de production tandis que le crédit à la consommation est gratuit. Quant aux remboursements, ils sont étalés jusqu'à deux ans. La faible charge que représentent les intérêts ainsi que leur échelonnement peut être considérée comme des formes de redistribution, compte tenu de l'inflation élevée, située entre 6 % et 10 % par an au Brésil³⁴. De même, ces intérêts sont réinvestis dans le fonds de roulement, participant ainsi au financement des crédits futurs. En outre, une file d'attente est établie du fait de la distorsion entre une offre restreinte et une demande particulièrement élevée. Deux critères sont alors appliqués : l'ancienneté sur la file d'attente ainsi que la situation sociale. Les agents de crédit semblent alors privilégier les familles en situation vulnérable comme l'explique Geisiele Cassilhas³⁵.

³³ Des partenaires initiaux (Unimed, Arcelor Mittal) à la conclusion de nouveaux partenariats (EDP, Brasil Foundation, IAF, Petrobras).

³⁴ L'inflation va de 5.91 % en 2011 à 10.67% en 2015, et se situe en moyenne autour de 5 à 6.5% (IPC, 2016).

³⁵ « Ça se passe comme ça on va dans la communauté, on va demander des références des personnes proches de la file, sauf qu'il existe une priorité au sein de la file. On va dans la rue. On prend les références de dix, quinze personnes. Ensuite on s'assoit avec les agents de crédit. Qui en a le plus besoin à ce moment ? Sur quatre clients, on en choisit en moyenne trois en situation vulnérable et un qui a une situation moins précaire. Par exemple, si on se retrouve à choisir entre deux familles pour le crédit de logement : l'une ne souhaite que rénover la salle à manger ; et une autre fait la demande pour rénover la salle de bain parce que ça coule chez le voisin, que c'est infesté de mouche. On donne la priorité au second » (Geisiele Cassilhas, agente de crédito, Banco Bem, avril 2016).

Par conséquent, le système de finances solidaires est encadré dans des logiques de réciprocité qui cimentent les pratiques nécessaires à l'articulation entre banque et « communauté ». Leur accessibilité dépend de l'effectivité du principe de redistribution mis en œuvre au travers de partenariats publics (*externe*) et régissant les règles du système financier de Banco Bem (*interne*). Les finances solidaires permettent alors une intégration des clients à la consommation ou la vente sur les marchés, tout en préservant leur solvabilité par des taux d'intérêt extrêmement faibles ainsi que par l'échelonnement des emprunts. C'est sur ce système de crédit que nous souhaitons porter notre attention afin d'observer la spécificité du rapport des BCD à l'endettement.

Chapitre 3 : La dette, vecteur de lien social au potentiel émancipateur

« La dette organise la vie sociale, et donc la vie de l'homme, en tant qu'être social : elle fait de sa présence au monde un réseau de liens, un filet qui l'emprisonne en même temps qu'il le soutient » (Malamoud, 1988³⁶).

Le choix du vocabulaire, selon qu'on utilise les termes de crédit ou de dette, est révélateur des représentations et des valeurs qu'on leur associe. *« Dans l'imaginaire collectif imprégné du vocabulaire économique, mais aussi d'un point de vue étymologique et dans différentes langues, le terme " crédit " a une connotation positive, sous-tendue par l'idée de confiance, de réputation et d'honneur tandis que le terme " dette " renvoie aux notions de péché, de faute et de culpabilité. Or il s'agit des deux faces d'une même pièce³⁷ »* (Guérin, 2016, 6). Un crédit est avant tout une dette monétaire, signifiant la mise à disposition temporaire d'une ressource. Cette dernière devra, par la suite, être remboursée. Mais au moment du prêt, il s'agit d'une promesse permettant la projection vers l'avenir. Ainsi, *« la dette renvoie à l'autre face du crédit : l'obligation de rembourser »* (Guérin, 2012, 6).

Nous focalisons ici notre attention sur le système de crédit mis en œuvre par les banques communautaires. Par ce recentrage de l'analyse, il s'agit de mettre en exergue la perspective

³⁶ Cité par Guérin I., *La dette est-elle bonne ou mauvaise ?*, Multitudes, 2012, p.196.

³⁷ Peebles, *The Anthropology of Credit and Debt*, 2010.

sous laquelle les BCD envisagent la question de la dette. Perspective qui caractérise leur action et fonde leur légitimité. Telle est la thèse que nous défendons ici.

Restituer l'action de Banco Bem sous le prisme de la dette vise à décomposer le processus menant à l'octroi d'un crédit, avec en ligne de fond le rapport social clients/BCD dont la dette constitue le vecteur. Il s'agit aussi d'en observer les usages, qu'elle finance la rénovation de logements, la satisfaction de besoins ponctuels de consommation et l'essor ou la stabilisation de petites activités économiques. En outre, le poids que représente le crédit par rapport aux revenus des ménages, la répartition de cette charge dans le temps et la gestion des dettes non remboursées sur le long terme font ressortir la préoccupation centrale d'une banque communautaire : la solvabilisation des clients. Ce chapitre souligne la primauté de cette norme qui subordonne l'ensemble du système de crédit, quitte à freiner le renouvellement des ressources financières et à limiter l'octroi de nouveaux emprunts.

I. La transformation du rapport à l'endettement des populations périphériques

Notre étude de terrain ne nous a pas permis d'analyser précisément les pratiques financières des marges urbaines. Toutefois, on peut en souligner les grands traits. Jusqu'au début des années 2000, l'exclusion financière des ménages a primé à Sao Benedito, Jaburu et Floresta. Les pratiques d'endettement avaient ainsi lieu au sein de la « communauté » (ardoise, prêts informels) et s'avéraient souvent coûteuses et parfois risquées (prêts sur gages). Mais les mutations induites par les hausses successives de salaire minimum et la formalisation des contrats de travail, combinées à des politiques de crédit ciblant les ménages à bas revenus, ont transformé leurs pratiques financières. Le recours au crédit s'est alors multiplié pour accéder aux biens de consommation de masse (voiture, machine à laver, télévision). Dès lors, on peut effectuer l'hypothèse d'un enchevêtrement des dettes entre les prêts locaux et les prêts vis-à-vis d'institutions financières extérieures au quartier (Sahiag, 2016).

II. La dette, un lien social au service de l'intégration territoriale

A. Le rapport entre clients et agents de crédit

La relation entre agents de crédit et clients repose sur un rapport de confiance et de proximité. Les agents de crédit de la banque communautaire sont issus de la « communauté ». Cela permet une identification réciproque entre agents et clients, qui partagent l'identité d'un même lieu ainsi que des relations communes (voisins, amis, collègues, paroissiens). Pour l'agent de crédit, l'expérience (à titre personnel ou dans son entourage) de difficultés financières analogues à celles du client permet de mieux comprendre sa position. Cette proximité sociale et géographique permet de nouer alors un lien de confiance plus étroit. L'agent accède ainsi à des informations personnelles décisives (une anticipation erronée du chiffre d'affaires d'un commerçant, le départ d'un conjoint, l'existence d'un conflit au sein de la famille, etc...). La connaissance précise du client permet alors de déterminer si, à telle situation, correspondant à telle période, le choix d'effectuer un crédit s'avère approprié. Ce lien étroit de confiance est donc indispensable pour prendre la mesure du risque de chaque dette.

Le processus menant à l'octroi d'un crédit implique une forme d'auto-surveillance exercée par le voisinage même du client, de manière à prévenir les situations d'endettement. Toute demande de crédit est ainsi suivie d'une recherche de « références » dans l'entourage du client. Les habitants interrogent dix à quinze personnes, recourent les informations données de manière à connaître sa situation financière et à s'assurer de sa solvabilité au moment où il réalise le crédit. Si cette forme de contrôle par la communauté semble plutôt acceptée, elle est parfois contestée, notamment par des clients n'ayant pas encore eu accès au crédit. Une habitante témoigne ainsi des possibles dérives de ce système qui privilégierait les personnes les plus insérées, conduisant à les trier selon leur réputation³⁸. La sollicitation de personnes de statuts variés (leaders communautaires, commerçants, voisins, membres de la famille) et le recoupement des informations récoltées visent à les contenir. Mais ce risque est tout de même inhérent à un tel système d'autocontrôle par les relations de proximité. L'évaluer impliquerait de recomposer les réseaux de sociabilité des clients de Banco Bem lors d'une enquête de terrain ultérieure.

³⁸ « Je n'ai jamais eu vraiment de contact avec eux même si j'ai travaillé au SECRI... Pour le crédit, ils m'ont expliqué des choses que j'ai vu, compris mais avec lesquelles je ne suis pas d'accord... Par exemple, ici les gens prêtent selon les « indications »... je devrais avoir des personnes « référentes » qui m'indiquent... Moi je ne suis pas quelqu'un qui a plein de potes, ultra sociable, ...C'est difficile de demander ça : « lui il paie bien ? » Tout peut se dire par ces « indications » ... Ça va favoriser certains... ceux qui ont une bonne réputation. Je préfère ne pas donner d'exemples ».

Après avoir obtenu le « *référencement* » d'un client, l'agent de crédit procède à l'analyse de sa situation financière, qu'il appréhende à l'échelle de l'ensemble du ménage. Il s'agit d'énumérer précisément l'ensemble des coûts et des revenus des membres du foyer. Le crédit est ainsi envisagé comme une dette collective, impliquant un partage au sein de l'espace domestique. Ceci permet de dépasser les contraintes financières de nombreux clients qui, seuls, ne pourraient effectuer ce crédit. De plus, l'analyse permet de s'enquérir du besoin d'endettement. La possibilité d'effectuer un crédit au sein de sa propre favela éveille souvent curiosité et vif intérêt sans pour autant que le client ait pensé son usage. Ceci implique que l'agent de crédit consacre un certain temps pour en expliciter les fonctions et détailler la logique et le mode d'action propre aux banques communautaires. Cet échange conduit certains clients à renoncer ou bien à reporter leurs projets³⁹. Lorsque le client confirme sa volonté d'effectuer un crédit, après avoir pris connaissance des conditions financières et règles communautaires, l'agent doit alors trancher : déterminer s'il sert un besoin réel ou un projet réalisable. Si ce crédit lui semble crédible, il proposera son approbation au sein du Comité de Crédit. Geisiele Cassilhas, agente de crédit chargée de l'articulation technique des BCD de l'Espírito Santo, synthétise la démarche qui l'anime :

« Moi, comme expérience, j'essaie d'utiliser la même méthodologie qu'au début, en 2007, avec la certitude d'essayer d'être pour la personne un « pont » entre la banque et la communauté. Donc, pour toutes les choses qu'il y aurait dans une banque conventionnelle, j'essaie de leur montrer en quoi c'est différent ; et que même si on est des personnes moins favorisées, on doit savoir combien d'intérêts on paie, de combien notre famille peut s'endetter. J'ai toujours cette préoccupation parce que c'est quelque chose que j'ai vécu. Dans une banque, je ne savais même pas passer une carte de crédit. Je me disais en arrivant à Banco Bem : comment les personnes comme moi allaient faire pour passer leur carte de crédit et demander un crédit ? J'ai encore cette réflexion aujourd'hui face au client : se demander ce qu'il cherche à faire, quelle est la logique de cet emprunt. Est-il viable à ce moment-là ? S'il

³⁹ Extrait du Journal de bord (16 avril 2016) : « Paulinha » (du quartier Consolação) démarre une analyse de crédit avec Gisèle, puis la conversation bifurque sur ses soucis personnels et les problèmes de violence dans son secteur d'habitation. Elle dit ne plus vouloir monter dans le quartier à cause des trafiquants. Enumère ses souvenirs de différents assassinats dont celui de son fils. Pour Geisiele, certains d'entre eux correspondent à des souvenirs de son enfance qui l'ont marquée. Puis finalement, la conversation revient sur le crédit. Geisiele souligne plusieurs problèmes : la propriété du terrain pour un crédit de logement (elle n'est pas propriétaire mais dit qu'elle paierait l'impôt et que la voisine avec qui elle le partage serait d'accord) ; l'accord de son fils dont elle a besoin de l'aide pour pouvoir payer. Paulinha sort de la banque après 45 minutes, sans avoir terminé l'analyse de crédit. Elle demandera d'abord l'accord de son fils. Ce type de situation arrive « souvent » d'après Geisiele.

n'a pas les conditions financières à ce moment-là, qu'est-ce qui serait le plus commode pour faire des travaux ou avoir un capital ? Et il y a parfois des gens qui abandonnent leur crédit. Car parfois c'est juste un souhait mais il n'y a pas de réel projet derrière. Et parfois tu lui montres qu'avec son capital, il peut financer sans avoir besoin du crédit et sans payer d'intérêts. » (Geisiele Cassilhas, mai 2016).

Le crédit n'est donc pas pensé comme une finalité en soi dont l'accroissement de l'offre suffirait à répondre aux besoins du client. Son usage est raisonné, conditionné à un besoin réel. Et il n'est octroyé qu'après avoir analysé les autres hypothèses possibles ou nécessaires (autofinancement, appui d'un tiers, report de crédit...). Qu'elle se solde ou non par un crédit, l'analyse de la situation financière amène le client à s'interroger sur la gestion de ses dépenses et à questionner ses choix. L'agent de crédit qui l'accompagne l'incite à se projeter dans le temps, en anticipant au mieux ses coûts et ses besoins. Si, au moment de l'analyse, le crédit s'avère risqué ou ne correspond pas aux nécessités de l'habitant, l'agent convient avec lui d'assainir d'abord sa situation financière pour ensuite accéder au crédit sans avoir à attendre plusieurs mois dans la file d'attente⁴⁰.

La proximité des clients vis-à-vis de la banque communautaire est aussi le fruit du travail de terrain des agents de crédit. Les visites à domicile, collectes de « références » et appels à la mobilisation du « forum » sont sources d'interactions et garantissent, par leur présence dans l'espace public, la visibilité de leur démarche.

Les membres de la banque communautaire représentent ainsi des personnes référentes à qui s'adressent les habitants pour des motifs allant au-delà des questions financières : demande d'information sur des formations ou offres d'emploi, conseils sur l'éducation de leurs enfants, relations de couple, etc. Un jour, Geisiele Cassilhas clôtura l'un de nos entretiens de cette manière : « À quoi sert une banque ? À s'asseoir. À s'asseoir et parler de choses variées. Tu as vu qu'il y a des gens qui ne viennent que pour parler de ce qu'ils veulent. ». Si Banco Bem ne saurait se réduire à un espace d'attention, elle représente tout de même un espace de lien, vecteur de sociabilité en particulier pour des personnes en difficulté.

⁴⁰ « L'accompagnement est très important car parfois les familles gaspillent beaucoup d'argent ; ils n'arrivent pas à aller au bout de leur projet. Et nous, on est là pour les accompagner à donner une direction, à faire un plan de réaménagement. Mais le plus stylé c'est que nous ne sommes pas « agents de crédit » mais « agents de développement » car on ne fait pas de crédits pour faire des crédits. L'analyse de crédit est un moyen d'interférer aussi sur les dépenses des familles, on donne des conseils, il y a des familles qui améliorent leur gestion. Parfois, ils veulent un crédit mais on leur dit : « vous ne voulez pas finir de payer telles dépenses et après on fait le crédit » et ça arrive aussi ! » (Geisiele Cassilhas, mai 2016).

Le crédit en constitue le catalyseur le plus notable, bien que le seul fait d'entrer dans une banque, d'accéder à un compte bancaire et d'utiliser une carte de crédit constitue déjà un signe de reconnaissance. La différence essentielle avec le correspondant bancaire tient au rapport de confiance et de réciprocité qui se construit à travers la dette⁴¹. Le client reçoit tout autant la confiance de la banque communautaire qu'il a le devoir de rembourser sa dette pour prêter au client suivant. Et l'absence de sanction financière accentue le caractère social de cette obligation. Le remboursement découle ainsi tant d'une dette personnelle à l'égard de la BCD que d'une dette collective vis-à-vis de la « communauté ».

Par conséquent, les banques communautaires tissent, à travers leurs pratiques d'inclusion financière, une relation étroite avec leur client dont l'identification vis-à-vis de l'agent permet une compréhension mutuelle. Elles illustrent ainsi la nécessité de « *se servir des liens financiers pour constituer de nouveaux rapports, de nouvelles obligations réciproques, permettant de prévenir et de lutter contre le développement de l'exclusion* » (Servet et Vallat, 1998⁴²). En témoigne la multiplicité des fonctions prises par le crédit.

B. Les usages de la dette

À travers la mise en place de trois lignes de crédits, les clients sécurisent leurs conditions d'existence et accèdent à certains droits sociaux, comme le droit au logement.

Le crédit productif permet d'initier une petite activité économique et de consolider, voire d'étendre son commerce. Il garantit un complément de revenu au ménage lorsque le client occupe déjà une autre profession. C'est le cas de petites activités comme la vente de glaces, l'ouverture d'une épicerie occupant une partie du logement. Ces activités sont menées en plus de l'occupation d'un autre emploi, en soirées la semaine ainsi que le week-end. Le crédit a également pour fonction la stabilisation et l'extension d'activités déjà implantées et qui constituent la principale source de revenus du ménage. Rénover son commerce, accroître son capital pour augmenter son stock de marchandises à finalité de production ou de reventes permet de stabiliser son activité et d'étendre la gamme de services et de produits accessibles au sein de chaque communauté.

⁴¹ « *Accorder un crédit c'est d'abord accorder sa confiance et donc réciproquement ne pas donner droit au crédit exprime une méfiance alimentant la stigmatisation* » (Servet et Vallat, 1998, 20).

⁴² Cité par Guérin, 2016.

Le crédit de consommation vise à répondre à certaines nécessités ponctuelles comme une dépense d'alimentation, de gaz qui puisse être effectuée au sein du quartier. Il s'articule ainsi étroitement avec le crédit productif de manière à faciliter l'implantation de commerces proposant une gamme de produits et de services variés.

Enfin, le crédit de logement permet de financer la rénovation de logements précaires et d'habitats situés en zones de risque. La prédominance de baraquements, jusqu'au début des années 2000, a fait de la question du logement la principale préoccupation des habitants, comme en témoigne Leonora Mol. *« En 2005, on avait à peine une ligne de crédit productif et une autre de consommation. Un jour, un maçon nous a interpellés durant une réunion du forum : “ pourquoi vous ne pouvez pas prêter aux personnes pour améliorer le logement ? On a de sérieux problèmes au sein de la communauté.” C'était au milieu de 2006. Avec le forum, on se rendait compte que lorsqu'on demandait aux personnes quel est votre plus grand désir. Les habitants disaient qu'ils voulaient partir d'ici ou obtenir de l'argent pour quitter le territoire. On se disait : “ comment allons-nous faire cet « empowerment », que les personnes appuient notre projet si elles ont envie de partir ? ” La majorité des maisons étaient encore en bois ou moitié bois, moitié béton. Et même lorsqu'elles étaient en béton, ces maisons étaient mal construites. »* (Leonora Mol, mai 2016).

Au départ, le crédit de logement a financé la transformation de cabanes en bois en maison, ce qui impliquait généralement l'octroi de plusieurs crédits. Il répondait aussi à des situations d'urgence extrême (incendie, écroulement d'un mur). Depuis que la quasi-totalité des logements est faite de ciment, sa fonction principale est de garantir la rénovation de logements insalubres (problèmes d'inondations, de manque d'hygiène) et l'installation d'équipements de base (salle de bain, toilette). Son usage prend aussi parfois d'autres fonctions : l'expansion du logement (construire un étage pour ses enfants) et l'amélioration de son confort (refaire la peinture, construire une terrasse).

En outre, le crédit « habitacional » vise à sécuriser l'espace dans lequel se situe le logement. Du fait de la construction de l'habitat sur des terrains accidentés et pentus, il existe un certain nombre de risques naturels (chute de pierre) mais également de risques découlant de la situation sociale du quartier (course-poursuite entre policiers et gangs locaux). Dans le premier cas, cela peut conduire à financer la construction d'un nouveau logement sur un terrain plus stable. Mais dans ce cas, plusieurs crédits sont nécessaires. Dans le second, cela peut passer par l'édification d'un mur séparant le logement par rapport aux voies d'accès afin de ne pas être exposé à certaines situations de violence. Par exemple, l'entrée du logement servant de cache

aux policiers. La construction d'un mur enserrant l'entrée a permis à l'habitante de se prémunir contre ces pratiques.

Par conséquent, le crédit de logement représente une avancée essentielle pour les habitants. Dans la mesure où l'intervention sociotechnique est co-construite avec le client, qu'il participe, voire réalise les travaux de rénovation, cette dette est vectrice d'une réappropriation des conditions basiques d'existence. Elle répond à la revendication la plus forte et la plus ancienne des habitants. Le crédit de logement revêt ainsi une valeur particulière pour les habitants, comme l'exprime Geisiele Cassilhas :

« Quand je suis arrivée à Banco Bem, je me suis dit qu'il n'y avait plus moyen de faire vivre aux gens ce que nous avons vécu : à 10 dans la même pièce suite à l'incendie de notre cabane, je me suis dit que j'allais m'investir là-dedans. Car avec nos ressources limitées, on parvenait quand même à faire une grande intervention et à accompagner les familles. On avait 5000 réales, 10 familles à financer donc il fallait diviser cet argent : 2500 par-ci pour régler les problèmes d'infiltration et refaire la toiture, 500 par là pour acheter des WC. Je le dis parfois, les enfants ne veulent pas rester à l'intérieur de la maison car elle est insalubre. Imagine une maison sans sol, où ils ne peuvent circuler, mais quand elle est peinte, belle, les gens ne veulent plus être seulement dehors. Aujourd'hui Banco Bem arrive et prête 5000 en 24 fois ce qui donne 300 d'intérêts, et ça, ça fait une différence énorme dans la vie des familles. Parfois il y a des gens qui montent et qui disent : “ c'est quoi ces maisons rénovées ? ” Et je dis : “ c'est quoi ces vies rénovées ! ” Parce que, ce que la personne fait, elle le fait elle-même, ce n'est pas le gouvernement. Elle le tire du fonds rotatif d'une banque communautaire et elle le rend et réussit à le faire avec son propre travail, même en payant tous les impôts absurdes de ce pays. » (Banco Bem, avril 2016). Le sentiment de valorisation et de rehaussement de l'estime de soi, engendré par l'octroi d'un crédit, est donc d'autant plus puissant dans le cas du crédit de logement.

Enfin, la combinaison de ces trois crédits permet la réinjection de liquidités au sein du territoire. Qu'il s'agisse de soutenir la création et l'extension de petites activités, de parer à un besoin de consommation ou de stimuler le secteur de la construction, la dette est un levier, certes limité, mais réel pour appuyer le « développement » économique du territoire.

Par conséquent, la dette est un outil pour stabiliser et consolider l'implantation des habitants au sein de leur quartier. Face au déficit de politiques publiques, le crédit constitue un support essentiel pour sécuriser ses conditions de vie. Il « *autorise une projection vers l'avenir et se présente comme un moyen, parfois le seul, et certes risqué, de concrétiser un désir de*

mobilité sociale ou tout au moins d'intégration sociale » (Guérin, 2016, 10-11). Ceci n'empêche qu'il « *reste un pari risqué, qui nourrit des aspirations plus que des réalisations, et dont l'issue dépend de la protection des emprunteurs et du coût de la dette.* » (Ibid). Il s'agit donc d'analyser maintenant le poids de l'endettement par rapport aux revenus des ménages ainsi que sa répartition dans le temps.

III. La solvabilisation financière des clients

A. Charge et temporalité de la dette

On cherche à analyser dans quelle mesure la dette pèse sur le revenu des ménages et à quel partage elle donne lieu au sein de la famille.

1. *Le poids de la dette*

Tout d'abord, les banques communautaires fixent un montant maximal d'endettement à leurs clients. Dans le cas de Banco Bem, il s'agit de 5 000 R (environ 1400 euros). Ceci permet de limiter le risque d'endettement en prêtant des sommes moins importantes ainsi que d'atteindre un plus grand nombre de clients.

Les banques communautaires appliquent, comme nous l'avons vu, des taux d'intérêt extrêmement faibles (0.75 % à 1 %), et ce, indépendamment de la durée de remboursement. De plus, l'échelonnement dans la durée des dettes est tel que ces dernières représentent une portion limitée du budget des ménages. Ainsi, le crédit est réparti dans le temps en fonction de la capacité de paiement du client, déterminée lors de l'analyse de crédit. Par exemple, le remboursement d'un crédit de 5000R (autour de 1500 euros), somme maximale empruntable, est échelonné jusqu'à deux ans ; ce qui représente 224 R par mois, soit à peine plus d'un quart du salaire minimum brésilien (880 R). Le critère selon lequel le crédit est adapté « *aux flux de revenus et de dépenses et à la périodicité des entrées et des sorties de fonds* » (Servet, 2007) est donc respecté. De plus, la banque communautaire adapte ses prêts à la spécificité de la situation de ses clients lorsque ces derniers ont un besoin supérieur à leur capacité de financement. « *Pour ceux qui ne peuvent pas emprunter 5000, on leur prête en deux fois 2500 et quand ils parviennent à rembourser le premier, on commence le second sans qu'ils n'aient besoin de passer par la file. L'idée c'est de ne pas surendetter. Les familles qui ont besoin d'une intervention continue (donc de deux crédits, parfois de 5000), qui ont des baraques en bois, ont*

besoin de pouvoir faire un second emprunt. Elles ont donc une priorité décidée par la communauté » (Cassilhas, Banco Bem, avril 2016).

La souplesse de l'application des règles financières, conditionnées aux besoins des clients, permet de garantir l'accès à une rénovation sans que cette dernière s'étale sur plusieurs années (ce qui aurait été le cas si le client avait dû refaire la queue) et que son coût ne soit pas trop lourd à supporter pour le client. Les règles du système de crédit sont donc subordonnées aux besoins des habitants et adaptées à la spécificité de chaque situation.

2. La gestion du crédit au sein de l'espace domestique

Le crédit donne généralement lieu à une répartition de sa charge au sein du ménage. Il prend ainsi une dimension collective en particulier pour les clients aux ressources financières limitées. En témoigne une habitante d'Itararé ayant effectué un crédit de logement de 5000 réales :

« Vu qu'ils voient que je suis retraitée et que je n'ai pas grand-chose, mes enfants m'aident. Par exemple, parfois en nourriture quand j'ai des difficultés financières. Comment je paie mon crédit ? Je gagne 100 réales pour laver et repasser les vêtements de mon fils d'en haut et j'utilise 50 de ça, plus une partie de la bolsa familia. Je paie en joignant l'argent de mes poches, petit à petit. Ça nous a permis de payer un maçon du quartier qui a fait une rénovation bien faite. Et mon autre fils a fait la peinture » (Tania P., habitante, Da Penha, mars 2016).

Une agente de crédit nous confirmera que ce crédit a été rendu possible par l'engagement de son fils à participer au remboursement. La répartition de la charge du crédit s'insère donc dans une logique de partage domestique qui garantit son accessibilité. Or, prêter une somme aussi élevée à une cliente ayant pour seul revenu la *bolsa familia*, implique d'avoir une connaissance précise de ces arrangements informels. La banque communautaire peut alors octroyer un prêt, sans que la dette représente une ponction excessive par rapport aux revenus du foyer⁴³.

⁴³ En l'occurrence, il s'agissait de la rénovation d'une maison insalubre, sans murs ni salles de bain. Un prêt de cet ordre de grandeur était donc nécessaire pour installer le carrelage, cimenter et peindre les murs, construire une salle de bain.

B. La gestion des dettes non remboursées sur le long terme

À l'inverse des institutions financières classiques, les BCD n'appliquent ni pression psychologique ni sanction financière en cas de retard de remboursement. Le recours à de telles mesures aurait sans doute un effet contre-productif. On suppose qu'il engendrerait une explosion de l'endettement des ménages et décuplerait le risque de non-renouvellement du capital financier ; le remboursement du crédit constituant une question particulièrement délicate pour des populations victimes des aléas du marché du travail.

En effet, l'instabilité des emplois occupés, l'exposition à des phases temporaires ou continues de chômage ont pour conséquence l'irrégularité des revenus, ce qui altère leur capacité de paiement. Face à cette question épineuse, la politique des banques communautaires repose sur un rééchelonnement et un fractionnement des remboursements. En cas de difficultés de paiement, les agents établissent un suivi personnalisé des clients pour discerner les motifs de retard et convenir d'un montant inférieur à celui fixé précédemment, mais davantage échelonné dans le temps.

Irani Novaes Correa explicite ainsi cette démarche : *« si un client était en retard, on le faisait payer d'une manière et on a finalement découvert que ça marcherait mieux d'une autre. Par exemple, au départ, on appelait par téléphone le client, envoyait une demande de remboursement. Mais cela ne fonctionnait pas. À un moment, on avait presque 40 % de retards. On s'est alors rendu compte que lorsqu'on va voir la personne, qu'on s'assoie avec elle et qu'elle nous explique ses difficultés, ça marche déjà mieux. Là, on leur demande comment et de combien elle peut payer chaque mois. Parce que généralement, quand les clients devaient payer, avant, ils disparaissaient. Ils avaient honte à part certains qui venaient, donc il fallait leur courir systématiquement après. Là, on voit qu'en redéfinissant avec eux le remboursement, ça marche. Et que la plupart des crédits qu'on ne pensait pas remboursables le sont. Le mois dernier, une dame qui avait pris son crédit en 2011 est venue rembourser sa dernière "parcelle" »* (Irani Novaes Costa, agent de crédit, Banco Bem, avril 2016). La redéfinition du contrat entre client et banque communautaire préserve ainsi le débiteur du surendettement tout en permettant le retour du capital financier. Cette démarche s'avère donc plus efficace que des sanctions financières inapplicables et dangereuses. Bien qu'elle freine parfois le renouvellement de la ressource financière, la politique de crédit des BCD permet de soustraire le temps de la finance à celui du travail. Le système de finances solidaires s'adapte ainsi à la situation professionnelle et sociale de leurs clients.

Toutefois, l'absence de sanction financière engendre parfois des comportements égoïstes de clients se délectant de leur obligation de paiement. Si ces pratiques de « free rider » s'avèrent limitées, elles contraignent les agents de crédit à leur « courir après » et à amputer une partie de leur temps de travail. Surtout, l'absence de sanctions autres que symboliques, affectant leur honneur et leur réputation, entretient la possibilité de se détourner gratuitement des règles de la BCD. Ceci alimente alors l'idée selon laquelle la proportion de non-remboursement élevée serait à l'origine d'un accès limité au crédit. *« Comme les filles de Banco Bem m'ont dit, il y a des gens qui viennent et qui disent “ je paierai pas ”. J'ai l'impression que l'accès à l'argent est facilité pour les “ personnes cool ”. Or (le problème) c'est qu'il y a un risque que cet argent ne revienne pas. Quel est l'intérêt de rembourser Banco Bem pour le client ? Il n'y a pas de problème s'il ne paie pas. Mais si cet argent est pour tous, il doit y avoir l'assurance que la personne rembourse. Je pense que les règles devraient être plus professionnelles »* (habitante, Sao Benedito, mars 2016). Ce témoignage illustre la volonté d'appliquer des conditions d'accès et des sanctions plus strictes. La cliente trouve, à travers ces critiques, une explication au long temps d'attente (sept mois dans son cas). Elle est ainsi tentée de spéculer sur la proportion de clients qui ne remboursent par leur crédit. En pratique, nous avons observé la rareté des cas de non-remboursement mais des retards de remboursement assez fréquents. Néanmoins, il s'est avéré très compliqué de réunir suffisamment de données pour établir des statistiques probantes sur plusieurs années.

En définitive, un principe implicite de protection des débiteurs anime la démarche des agents à chaque étape du processus de crédit. Les finances solidaires retournent ainsi la logique du système financier traditionnel : la préservation de la solvabilité des clients prime sur la maximisation de l'intérêt des investisseurs. Raquel Andrade⁴⁴ souligne ainsi la différence entre BCD et banque commerciale : *« Un crédit dans une institution formelle est différent car il vérifie le SPC⁴⁵ des clients et ne consulte pas la communauté. Et si le nom du client est négatif, la banque ne prête pas. Elle ne fait même pas d'analyse. La banque communautaire fait une analyse. L'agent de crédit voit ses conditions. Si sa capacité de paiement est de 100 réales par mois, il ne lui demandera pas plus par mois. Nous avons cette flexibilité, eux non. Ils n'ont pas cet aval solidaire, ni cet aval de la communauté. Dans leur analyse de crédit, ils ne considèrent pas combien la personne peut payer, ils considèrent combien ils peuvent recevoir. Nous, on*

⁴⁴ Ancienne agente de crédit de Banco Bem chargée désormais de sa gestion comptable.

⁴⁵ Service de Protection du Crédit. Par SPC, on désigne les clients qui ne peuvent accéder au système financier à cause de leurs impayés.

adapte le remboursement en fonction de la capacité de paiement. Dans une banque communautaire, nous n'avons pas l'intention de presser le client, on fait un accord de manière à ce que le client puisse payer et à ce que cela ne lui nuise pas. » (Banco Bem, avril 2016).

En conclusion, la dette institue non seulement un rapport de confiance et de réciprocité entre clients et banque communautaire, mais elle constitue un outil essentiel pour stimuler la création de revenus et d'emplois et répondre à la précarité de la situation de l'habitat. L'accès à un logement digne semble d'ailleurs la dimension la plus primée par les habitants lorsqu'on évoque la possibilité de réaliser un crédit. Elle a pour conséquence une (re)valorisation de l'estime de soi et l'autonomisation des relations tant avec les élus locaux qu'avec son propre entourage.

La possibilité d'accéder à un logement au travers du crédit nous suggère de reconsidérer la dette comme le support potentiel de droits sociaux. De par la subordination et l'adaptation des règles financières aux besoins sociaux des clients, cette idée nous semble pertinente. Elle peut déjà s'appliquer au droit au logement, reconnu par la Constitution de 1988. La difficulté tient tout de même à concilier le droit à l'endettement des populations périphériques avec un principe de protection sociale du débiteur.

Dans son « *Plaidoyer pour des créances non libérables* », Hadrien Sahiag propose d'envisager, plus largement, la dette sous la forme de droits et d'obligations monétaires des pouvoirs publics vis-à-vis des marges urbaines (2016). « *Reconnaître que le sous-prolétariat est créancier d'une dette non libérable signifie (...) lui accorder un revenu monétaire minimum qui ne dépend pas exclusivement de son insertion dans les rapports marchands* » (*Ibid*, 20). L'idée de « créances non libérables » permettrait alors de lier les questions monétaires et financières aux enjeux politiques de la reconnaissance des droits des populations périphériques qui ont été historiquement exclus des protections offertes par le salariat stable (*Ibid*).

Il s'agit maintenant d'analyser les effets de cette dette sur l'économie locale du « Polygonal 1 » sur lequel Banco Bem agit.

I. Une contribution à l'essor et la stabilisation du commerce local

La mise en place d'un système de finances solidaires a contribué à l'essor et la stabilisation de petites activités économiques dans une conjoncture favorable où l'augmentation du salaire minimum et la délivrance de transferts sociaux ont stimulé la demande locale. Ses effets demeurent tout de même limités car la consommation, restreinte et particulièrement volatile, est d'abord tournée vers les grandes enseignes qui proposent des prix plus attractifs.

A. Créer son activité pour s'autonomiser du marché du travail

Le lancement de sa propre activité est souvent plébiscité par les habitants dans la mesure où il permet de s'affranchir des contraintes du marché du travail. Initier sa propre activité permettrait alors de rompre avec une position de « dominés », subissant les contrats de travail temporaires et faiblement rémunérés ainsi que la pression hiérarchique, voire l'exploitation de leur employeur. Toutefois, les situations varient sensiblement. Selon que l'individu lance sa propre activité pour générer un revenu de subsistance dans une phase de chômage subi. Ou selon qu'un employé met volontairement fin à sa condition de salarié pour créer sa propre activité.

De plus, établir son activité au sein de son quartier est valorisé par les habitants dans la mesure car il s'agit d'un espace connu où les commerçants entretiennent des relations de confiance. « *Les clients facilitent les choses grâce à leur confiance (...). Je peux sortir d'ici et descendre en bas en laissant le magasin ouvert, il y aura toujours quelqu'un pour veiller dessus et il n'y aura aucun problème. En bas ce n'est pas la même chose si un commerçant déserte son magasin* » (Eraldo Rodriguez, Sao Benedito, mars 2016). À l'inverse, s'établir en dehors du quartier est perçu comme vecteur de complications et de prises de risque.

Lorsqu'il est collectif, le travail implique généralement les membres d'un même ménage. S'il s'implante dans un lieu fixe, la réquisition d'une partie du logement familial est souvent privilégiée. L'investissement dans la location d'un autre lieu étant bien trop coûteux pour un commerçant qui commence à peine son activité. L'activité de production ou de vente s'organise donc selon un principe de partage domestique.

B. Le crédit productif, un effet ciblé de la création à la stabilisation des commerces

Le crédit productif recouvre des usages multiples. Il garantit la formation d'un capital permettant l'achat d'outils (machines à pain, balances, congélateurs, réfrigérateurs) et de marchandises (vêtements, produits d'hygiène et d'alimentation) utilisés pour la production ou la revente. L'aménagement, voire l'extension d'une activité, peut être également financé : achats de tables, d'un buffet, construction d'un étage pour y installer son restaurant ou magasin. Mais ce dernier usage ne concerne qu'une fraction limitée de clients, capables de réaliser cet investissement à partir du second crédit.

Effectuer un emprunt au sein d'une banque communautaire permet d'initier une activité. Pour les clients ayant un capital restreint, cela prend souvent la forme d'une petite activité ambulante⁴⁶. Cette stratégie vise à s'affranchir du coût d'un loyer et à entrer en contact avec davantage de clients. Elle s'explique aussi par les caractéristiques territoriales du « Polygonal 1 » dans la mesure où les favelas situées en haut des collines (Sao Benedito, Jaburu) sont presque exclusivement fréquentées par les habitants. Descendre vers d'autres quartiers (Itararé, Consolação) où l'activité est plus intense est alors le moyen pour atteindre davantage de clients.

Le crédit peut également financer l'installation d'une activité. Il permet généralement de payer le matériel de construction et l'emploi de main-d'œuvre, à moins que le commerçant réalise lui-même les travaux. Néanmoins, le montant limité du crédit (5000 R) contraint à en faire un usage ciblé : agrandissement d'une pièce, rénovation de la devanture, construction d'un étage. Ainsi un commerçant qui souhaite mener un projet conséquent d'agrandissement ou de construction doit effectuer deux à trois crédits, étalés sur plusieurs années. Mais cela est bien souvent insuffisant pour répondre à d'importants besoins de financements. En témoigne la construction d'un bar-épicerie par le commerçant le plus établi de la « communauté » du Jaburu⁴⁷. Le prêt réalisé au sein de Banco Bem (5000) ne représente qu'un sixième du coût total de construction. Il lui faut donc trouver ses propres sources d'autofinancement ce qui retarde quelque peu son implantation⁴⁸. Son témoignage, corroboré par d'autres observations, permet

⁴⁶ Ventes de glaces, de pains aux fromages, de gâteaux, de vêtements, barbecue sur un marché, ...

⁴⁷ « Thim » est l'un des rares commerçants à tirer l'essentiel de ses revenus de son activité sans avoir à travailler en dehors du quartier comme la plupart d'entre eux.

⁴⁸ « J'ai fait un crédit avec Banco Bem pour financer le nouveau commerce. J'avais besoin pour construire un étage et faire la devanture. J'ai pris les 5000 et le reste se fait par capital propre. La valeur que j'ai demandée n'était pas suffisante car eux prêtent des petites valeurs. Moi j'ai besoin de 30000. Si j'avais eu davantage de

d'esquisser une tendance : à mesure qu'un entrepreneur accroît ses revenus et ses besoins, la part du crédit productif dans ses investissements décline. De par son montant restreint, ce dernier contribue donc principalement à l'essor et la stabilisation de petites activités.

Néanmoins, le crédit productif demeure un prêt risqué, la capacité de remboursement du client étant indexée sur le chiffre d'affaires de son commerce. À la différence du crédit de logement, il conduit souvent à des retards de paiement de par l'irrégularité de revenus incertains. La vente ambulante de vêtements, l'installation de salons de coiffures, d'espace internet sont des exemples récurrents de petites activités rarement pérennes du fait de l'intensité de la concurrence. Raquel Andrade compare ainsi les risques entre crédit productif et crédit de logement et les représentations associées à la réalisation de chacun d'eux : « *Le crédit productif est un crédit plus risqué. C'est différent du crédit de logement où les gens demandent une rénovation de leur maison. Ils se sentent alors plus reconnaissants, gratifiants vis-à-vis de la BCD car ils voient leur maison embellie, ils voient le résultat. Ils sont si gratifiants qu'ils veulent payer Banco Bem. Le crédit productif, la personne demande le crédit mais son commerce ne fonctionne pas vraiment, son premier problème va être de savoir à qui elle doit payer et c'est Banco Bem. " Mon commerce ne donne pas, Banco Bem m'a prêté, je vais arrêter de payer la banque " . Il y a beaucoup de commerces qui tardent à rembourser. Le taux de retard est plus élevé pour le productif que pour le logement » . Au risque inégal se superposent donc des perceptions opposées dans la mesure où le crédit de logement produit des effets visibles qui transforment les conditions de logement alors que le crédit productif représente un pari incertain qui peut se retourner contre la banque communautaire. L'initiation d'une activité, financée au travers d'un emprunt, aboutit donc régulièrement à son abandon ou sa reconfiguration⁴⁹. Transformer son activité est alors le moyen de s'adapter à un chiffre d'affaires instable lié aux mutations rapides des pratiques de consommation ainsi qu'à la concurrence de grandes enseignes.*

En effet, à l'inverse des supermarchés, le coût unitaire des produits achetés en petite quantité par les petits commerçants est bien plus élevé. Et ce d'autant plus que ceux-ci doivent régler le coût d'acheminement jusqu'à leur quartier situé sur les collines⁵⁰.

financements de la part de la banque, j'aurais déjà financé (rires)...Il n'y a pas d'autres lieux pour faire des crédits » (Thim, commerçant, Jaburu, avril 2016)

⁴⁹ En témoigne Israel Jesus, commerçant de Jaburu, dont l'espace informatique avait connu un vif succès les premiers mois qui a transformé son commerce déclinant en entreprise de réparation d'ordinateurs et d'installation internet.

⁵⁰ Dans le cas de Sao Benedito, Jaburu, Floresta, ...notre étude étant focalisée sur les deux premiers.

C. Des initiatives pour limiter les effets de la concurrence

1. La « Central de Compras » (Centrale d'Achats)

Face à ces difficultés, une association d'habitants du quartier Jaburu, « Grupo Nação », a créé une centrale d'achat destinée à mutualiser les dépenses des commerçants ainsi qu'à les former à la gestion de leur activité. Cette initiative est née de l'incapacité des petits commerces à rivaliser avec les supermarchés s'implantant à partir de la fin des années 1990, comme le relate Cosme Santos⁵¹ issu de Jaburu (Annexe 2 : Entretien, p.180). Des commerçants d'autres quartiers dressent le même constat : le déclin de leur épicerie est intervenu au moment de l'implantation de supermarchés au pied des collines du « Polygonal 1 »⁵².

Le fonctionnement de la centrale d'achat repose sur la constitution d'un fonds rotatif permettant d'avancer les dépenses des commerçants à travers l'octroi de crédits collectifs. Les achats sont alors regroupés et centralisés, ce qui permet de réduire le coût unitaire des produits et de s'affranchir des frais de livraison. Grâce à cette initiative, les commerçants du Jaburu ont été en mesure de proposer une gamme élargie de produits à moindre prix. *« Le problème, au départ, c'est qu'on avait un volume insuffisant pour pouvoir fixer un prix plus bas, bon marché. Avec le central, on a d'abord assuré la sécurité alimentaire, puis des prix plus justes et le renforcement des petits commerces. C'est une chose vitale pour une communauté, vous avez faim ou besoin d'un médicament, vous n'allez pas redescendre en bas. Aujourd'hui vous trouvez déjà plus de produits alimentaires et des prix plus justes même si ça reste difficile de concurrencer le Carone⁵³ »* (Santos, Jaburu, mars 2016). Toutefois, la « Central de Compras » n'applique la gestion commune des dépenses qu'aux produits d'alimentation ce qui limite son accès à certains clients ainsi que la part des dépenses réalisées au travers d'elle.

De plus, les commerçants ont accédé à des cours d'entrepreneuriat, de gestion des comptes, de prise en charge du client et de fixation des prix. Ces formations leur ont permis de se doter d'outils comptables et commerciaux. Enfin, la « Central de Compras » accompagne les commerçants dans la régularisation de leur commerce. Grâce à l'introduction d'une législation

⁵¹ Leader communautaire de Jaburu et coordinateur de « Grupo Nação »

⁵² *« Le commerce fonctionnait bien mieux quinze ans en arrière lorsqu'il n'y avait pas les supermarchés Carone et Extrabom. La différence est nette et aujourd'hui, les gens vont au supermarché car c'est bien moins cher »* (Iracina, commerçante, Sao Benedito, mars 2016).

⁵³ Supermarché situé en bas de Gurigica sur l'un des axes centraux de la ville, l'avenue Leita da Silva.

plus souple à l'égard des petits entrepreneurs, ces derniers peuvent accéder à un système de sécurité sociale (retraites, indemnité chômage) en réglant chaque mois un montant fixe et limité d'impôt (autour de 50 réales, soit 13 euros).

Par conséquent, cette initiative, aujourd'hui répliquée par Banco Bem sur Sao Benedito et Floresta, a contribué à l'essor de petites activités assurant aux ménages des revenus complémentaires. Une vingtaine de commerçants compose aujourd'hui l'association « Grupo Nação » et participe mensuellement aux achats. La plupart ont toujours un travail en dehors du quartier bien que le développement de leur activité ait permis d'accroître le revenu tiré de leur activité. Quatre commerçants dégagent désormais un revenu suffisant pour s'installer à temps plein dans leur quartier. À mesure que leur commerce s'étend, la part de leurs dépenses, effectuées au travers de la centrale d'achat, se réduit. Cela s'explique dans la mesure où « Grupo Nação » n'avance que les dépenses basiques d'alimentation et de produits hygiéniques. Cette initiative semble donc avoir une répercussion plus forte sur de très petites activités.

2. La monnaie locale, une expérience en demi-teinte

Présentée comme le moyen de relocaliser l'économie des quartiers périphériques et d'éviter la fuite de capitaux à l'extérieur de la « communauté », la monnaie locale semble avoir été un outil impuissant⁵⁴.

Tout d'abord, la difficulté de circulation des monnaies locales impulsées par BCD n'est pas le propre de Banco Bem comme en témoigne l'étude de Genauto Carvalho et Ariadne Scalfoni sur Banco Palmas (ENAPAD, 2014). Si la première banque communautaire brésilienne est parvenue à tisser un réseau de commerçants acceptant la monnaie sociale, l'appropriation de cette dernière par les habitants est restée limitée. Cela peut s'expliquer tant par la mobilité des commerçants (fermeture de commerces et installation de nouveaux commerçants), la difficulté à percevoir l'intérêt qu'ils en tirent ainsi que la réduction des moyens de sa mise en circulation (fin de la distribution du salaire des employés de Banco Palmas en monnaie locale, contraction du crédit de consommation). Mais le principal obstacle résulte de l'usage limité des consommateurs : « *la faible circulation de l'usage de la monnaie est moins liée à l'acceptation des commerçants qu'à l'absence de son utilisation par les habitants en général* » (ENAPAD, 2014, 10).

⁵⁴ Notre expérience de terrain est intervenue lors d'une phase de transition (remplacement de la monnaie locale par la monnaie électronique). Il est donc complexe d'analyser en détail ses difficultés de circulation.

Du côté de Banco Bem, on retrouve un certain nombre de points communs bien que les difficultés soient apparues dès la mise en circulation de la monnaie locale. Tout d'abord, les commerçants recevant la monnaie locale venaient systématiquement au guichet pour l'échanger contre des réales. « *Le problème est que l'intérêt du commerçant c'est de tuer le lastre⁵⁵* » (Mol, 2016). Ceci empêchait donc la circulation de la monnaie locale qui sortait du système monétaire dès son introduction. De plus, la constitution du « lastro » s'est révélée complexe du fait de l'hostilité des partenaires à le financer. « *Aucun partenaire ne voulait mettre le lastre pour un compte. Eux veulent que cela serve à un projet définitif et que tu rendes compte de cet argent à la fin de l'année (téléphone, gaz, embauche de personnel). Comment un partenaire va nous donner de l'argent pour qu'il reste dans les réserves ?* » (Ibid).

Par conséquent, le retour des commerçants à la banque pour échanger leurs Bens en réales s'est traduit par une perte de ressources pour Banco Bem ainsi que des difficultés techniques pour effectuer le change d'une monnaie à l'autre. Leonora Mol synthétise ainsi : « *J'ai l'habitude de dire qu'il y a une caisse de biens vivants et de biens morts. On avait 70 000 R\$ prêtés en monnaie sociale mais on n'a jamais réussi à avoir 70 000 de lastro. Aujourd'hui du coup, on a plein de billets qui n'ont jamais circulé. Seulement 12 000 R ont circulé dans la communauté.* ».

Par ailleurs, à l'exception de certains habitants, les clients n'ont utilisé la monnaie locale que lorsqu'elle leur était versée par le prêt de consommation. En dépit des campagnes de mobilisation, l'intérêt de son usage pour l'économie locale ne semble donc avoir été perçu. Il faut dire que l'introduction des monnaies sociales est intervenue dans une période spécifique d'accession des populations périphériques à la consommation de masse. Or, cette dernière constitue un signe distinctif, synonyme d'intégration sociale et de valorisation (Paul Cary, 2010). Ses motivations et l'imaginaire positif qu'elle stimule constituent donc un puissant frein à l'utilisation de monnaies locales.

En dépit des tentatives de relocalisation de l'activité, les commerces du « Polygonal 1 » ne parviennent à se développer davantage en raison des ressources limitées des habitants.

⁵⁵ Réserve en monnaie nationale, constituant une garantie pour la valeur de la monnaie locale en circulation.

D. Une demande restreinte et volatile, frein à la consolidation du commerce local

À l'inverse d'Itararé et Consolação, les « communautés » situées sur les collines (Floresta, Jaburu, Sao Benedito) ont une demande interne limitée aux habitants. Or, le retournement de la conjoncture en 2013 s'est traduit par une hausse du chômage qui se répercute sur la consommation des ménages. Ainsi, sur la douzaine de commerçants interrogés, la majorité assure avoir réduit d'au moins 50 % son chiffre d'affaires depuis ce moment. D'après Claudia Ribeiro⁵⁶, « *ça fait 2 ans qu'il y a cette crise, je peux dire que les ventes ont chuté de 50 %, on est passé de 35 repas à 15, 10, c'est irrégulier, ça dépend de la date du mois ; comme ce sont des gens qui reçoivent des prestations, le début de mois marche bien et ensuite beaucoup moins la seconde quinzaine.* » (avril 2016).

Les pratiques récurrentes de *fiado* (ardoise) témoignent également des limites de la demande. Elles freinent les revenus des commerçants ainsi que la mobilisation de leur capital. « *Ce qui tue un commerce c'est souvent les avances, c'est dur à gérer l'argent pour un commerçant. Surtout quand vous êtes un commerçant fixe et que vous devez assurer vos dépenses d'entretien* » (Alexandro Bandejas, commerçant, Sao Benedito, mars 2016). Face à une demande restreinte et très élastique, les commerçants préfèrent souvent transformer leur activité en privilégiant la vente ambulante ou à emporter.

En conclusion, l'objectif de restructurer les économies locales s'efface au profit de celui de préserver et de stabiliser les économies domestiques. Les finances solidaires participent de l'essor et de la consolidation de petites activités. Néanmoins leurs effets restent limités en raison de la volatilité d'une demande restreinte et de la concurrence de grandes surfaces proposant des prix plus attractifs.

Il s'agit désormais de proposer un bilan statistique sur l'ensemble de l'activité de crédit de Banco Bem. Par cette démarche, nous cherchons à savoir dans quelle mesure les habitants ont-ils accès à l'emprunt.

⁵⁶ Propriétaire du seul restaurant situé en haut de la colline de Sao Benedito

II. Bilan statistique des pratiques de crédit de Banco Bem (2005-2015)

Nous présentons ici un bilan statistique des pratiques de crédit de Banco Bem entre 2005 et 2015. En l'espace d'une décennie, il en ressort l'injection de montants non négligeables, 1 397 995,03 réales, soit près de 390 000 euros, et la réalisation de plus de 1000 crédits. Si l'on considère la nécessité pour les banques communautaires de s'adosser à des sources extérieures de financement, ne pouvant tirer leur soutenabilité de l'épargne de leurs clients, une telle circulation traduit la capacité à mettre en œuvre des moyens susceptibles de soutenir de petites activités commerciales et de répondre partiellement aux besoins de logement des habitants.

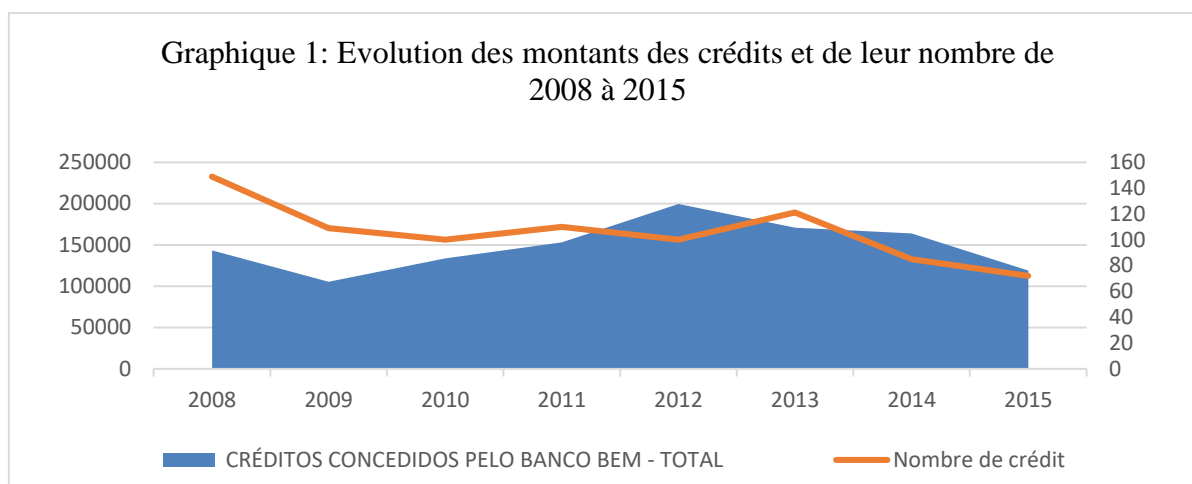
Lignes de crédit	Nombre	Valeur
Productif	308	R\$ 610 536,23
Logement	233	R\$ 752 297,80
Consommation (versée en <i>Bens</i>)	544	R\$ 35 161,00
TOTAL	1085	R\$ 1 397 995,03

Données issues de Banco Bem, juin 2016.

Toutefois, si l'on compare Banco Bem avec, la première banque communautaire brésilienne, Banco Palmas, on constate qu'elle se situe dans un ordre de grandeur bien inférieur. Pour la seule année 2012, Banco Palmas avait concédé 4479 crédits, soit 3 660 991,97 R\$ (Meyer, 2015). Cela peut sans doute s'expliquer par des partenariats financiers plus amples⁵⁷, en particulier l'appui de politiques publiques. De plus, alors que la quantité de crédits concédés a plus que triplé et que les montants versés ont doublé entre 2008 et 2012 à Banco Palmas, Banco Bem connaît une réduction du nombre de crédits et une stagnation des montants octroyés (graphique 1). Si l'appui financier de la ville de Vitoria a constitué un levier essentiel, à l'origine de l'accroissement du nombre de crédits réalisés entre 2005 et 2008⁵⁸, la fin de ce partenariat public ainsi que la difficulté à étendre les partenariats privés (entreprises, fondation) ont sans doute contribué à la restriction du nombre de crédits concédés depuis.

⁵⁷ En particulier, Banco Palmas a bénéficié de l'appui de la Banque Populaire, filiale de banque publique Banco do Brasil, dans le cadre d'un programme national de microcrédit qui a permis de porter ses ressources de 30 000 à un prêt évolutif atteignant 1 000 000 R\$ (Meyer, 2014).

⁵⁸ Les statistiques sur cette période ne distinguent pas l'évolution de chaque année. Tout de même, à travers le témoignage des agents et la confirmation de l'injection de 130 000 R par la ville de Vitoria, en 2007, nous pouvons supposer un accroissement du nombre de crédits et des montants distribués entre 2005 et 2008.



Toutefois, on observe que la contraction du nombre de crédits est moins marquée pour le crédit productif qui enregistre un regain entre 2012 et 2013 (Annexe 4, graphique 2). Surtout, cette baisse est compensée par le versement de prêts individuels toujours plus élevés, en particulier sur la période 2008-2012. On constate ainsi un accroissement du montant moyen de crédit de 950 R\$ à 1650 R\$ sur l'ensemble de la période observée (2008-2015) (Annexe 4, graphique 4). Cette évolution s'explique par la hausse des montants versés pour les crédits de logement et de production. En particulier, ce dernier pour lequel le crédit moyen a presque doublé, passant de 1600 R\$ (2008) à près de 3000 R\$ (2015) (graphique 3).

On peut émettre l'hypothèse selon laquelle l'accroissement du montant moyen de crédit (de logement et de production) traduit des besoins de financement plus importants et/ou une capacité plus importante à s'endetter. Dans le cas du crédit productif, cela peut correspondre à l'accroissement du chiffre d'affaires des commerçants qui imaginent alors des projets plus ambitieux pour leur second, voire troisième crédit (exemple : agrandissement du commerce, construction d'un étage). Dans le cas du crédit de logement (graphique 5), cela semble surtout correspondre à la capacité à emprunter davantage pour financer des travaux de rénovation dont la nécessité précède largement l'accès au crédit.

Toutefois, les investissements réalisés pour financer le crédit productif et le crédit de logement subissent une évolution contradictoire. Banco Bem a concédé des emprunts pour les commerçants et producteurs toujours plus importants, passant de 52746 R\$ en 2008 à 72535 R\$ en 2015. À l'inverse, les investissements pour le crédit de logement ont nettement reculé, de 85547 R\$ (2008) à 43500 R\$ (2015).

En définitive, la totalité des montants versés sur cette période marque une stabilité relative (graphique 1). Alors qu'ils doublent entre 2009 et 2012 (à l'inverse de la baisse du

nombre de crédit), ils diminuent de manière notable entre 2012 et 2015. La hausse du montant moyen par crédit contrebalance donc la contraction du nombre de prêts. L'analyse de la trajectoire du système de crédit démontre, d'un côté, sa capacité à perdurer et à constituer une ressource de financement, notamment pour les commerçants. De l'autre, l'accroissement du montant moyen de chaque crédit ne s'accompagnant pas d'une hausse de l'investissement total, on observe une sélectivité accrue du crédit. Cet accès limité affecte d'autant plus les clients du crédit de logement de par le net recul de l'investissement dans ce domaine. Pourtant, il s'agit du domaine où la demande est la plus forte.

Cette observation statistique nous suggère de questionner les effets de la stagnation de l'activité de crédit sur la file d'attente. Dans quelle mesure conduit-elle à une extension de la file ?

III. Un droit d'accès restreint au crédit

L'accès limité au crédit constitue la principale limite du système de crédit. Banco Bem dispose de moyens insuffisants pour pouvoir absorber la demande de prêt, ce qui conduit à une sélection des clients. Seule l'extension des partenariats financiers peut engendrer un effet redistributif conséquent pour désengorger la file d'attente et garantir le droit d'accès au crédit. Là-dessus, l'expérience du programme régionale « Creditar » a constitué une politique publique prometteuse, calquée sur la méthodologie des banques communautaires et ciblant les territoires périphériques. Mais la désarticulation des partenaires impliqués dans sa mise en œuvre et le conflit entre logique de finances solidaires et logique de résultats ont conduit à son échec.

A. L'engorgement de la file d'attente

L'ouverture d'une banque communautaire proposant l'octroi de crédits accessible et à bon marché a déclenché une file d'attente gigantesque au moment de son lancement. L'exclusion bancaire de la majorité des habitants et le manque de ressources financières pour satisfaire des besoins fondamentaux suffisent à expliquer l'ampleur de la demande. Si depuis 2005 leurs conditions de vie ont été profondément transformées, leurs besoins de financement restent conséquents de par l'insuffisance de revenus et la précarité des conditions de logements dans de larges segments du quartier.

Cette étude concernant la file d'attente s'est confrontée à un manque de données empiriques. Nous n'avons pu récolter des informations que sur certaines périodes de l'action de la banque communautaire. En août 2008, soit un an après la subvention importante de la ville de Vitoria, la file d'attente était composée de 323 personnes, dont 204 pour le crédit « habitacional » et 119 pour le crédit « productivo ». Près de deux ans après, en juin 2010, 342 clients en tout, soit 216 pour le crédit de logement et 126 pour le crédit productif (Fouarge, 2010) (tableau 1).

Tableau 1 : File d'attente

LIGNE DE CRÉDIT	NOMBRE 2008	NOMBRE 2010
Productivo	119	126
Habitacional	204	216
Consumo	0	0
TOTAL	323	363
Non approuvés	44	55

Si l'on rapporte le nombre de clients ayant obtenu un crédit sur ces périodes aux inscrits sur la file d'attente, il en ressort le caractère très sélectif du crédit. Excepté le crédit de consommation immédiatement disponible, les crédits productifs et « habitacional » ont un accès particulièrement limité. Moins d'un client sur quatre a bénéficié d'un crédit productif en 2008 contre un sur sept en 2010. Concernant le crédit de logement, à peine un sixième y accède en 2008 contre près d'un quart en 2010 (Tableau 2).

Tableau 2 : Comparaison entre crédits versés et file d'attente

LIGNE DE CRÉDIT	Crédits versés/en attente 2008	Crédits versés/en attente 2010
Productif	32/149	17/126
Logement	32/204	25/216
Consommation	85/85	58/58
Total	149/323	100/363

L'accès limité au crédit rend difficilement applicable l'idée selon laquelle les clients disposeraient d'un droit d'accès à cette ressource financière. Au contraire, l'asymétrie entre une demande extrêmement élevée et une offre limitée tend plutôt à accréditer l'idée de sa rareté.

Cela se traduit en pratique par des temps d'attente de plusieurs mois au minimum, allant souvent au-delà d'un an, en particulier pour le crédit de logement. Or, ceci conduit nombre de clients à sortir de la file. Soit en renonçant définitivement au crédit. Soit en recherchant d'autres sources de financement au sein d'une banque commerciale ou aux moyens de réseaux informels (prêts sur gages). Ne sachant si leurs clients maintiennent ou non leur demande, les agents de Banco Bem rencontrent des difficultés pour actualiser la file d'attente.

Cette situation d'engorgement de la file d'attente nous amène à en questionner l'origine. S'il est difficile d'en déterminer les causes, on peut tout de même émettre deux hypothèses : les contraintes de financement et les retards de remboursement. Les banques communautaires ne pouvant recevoir l'épargne de leurs clients, elles sont dépendantes des partenariats financiers. Ces derniers, irréguliers, sont insuffisants pour répondre à une demande de crédit aussi forte. De plus, la fin du partenariat public conclu avec la ville de Vitoria de 2012 ainsi que la réduction de l'investissement « social » des entreprises, suite au début de la crise en 2013, traduit un durcissement des conditions de financement.

De l'autre, les retards de remboursement freinent le retour du capital prêté et ralentissent la circulation du capital financier. Comme nous l'avons observé, les clients ayant une solvabilité limitée, tout aléa (maladie, licenciement) conduit à reporter le remboursement du crédit. D'après nos observations de terrain, ces retards sont assez fréquents, en particulier dans le cas du crédit productif. Si l'absence de sanction protège les clients exposés à la précarité du marché du travail, elle conduit parfois à certains abus qui freinent l'accès au crédit.

Face à l'engorgement de la file d'attente, la mise en place d'une politique publique de crédit peut constituer un levier redistributif efficace garantissant le droit d'accès des clients. Sur ce point, le programme « Creditar », impulsé par l'État de l'Espirito Santo, a constitué une opportunité essentielle pour les BCD de cette région.

B. Une politique publique de crédit calquée sur la méthodologie des BCD (2011-2014)

La mise en place de « Creditar » intervient après avoir constaté l'incapacité du programme « *Nosso Credito* » (« *Notre crédit* ») à atteindre les commerçants et producteurs à bas revenus (Annexe 7 : « Les limites de *Nosso Credito* »).

Le programme « Creditar » permet l'accès à des emprunts productifs de 1000 réales. Son coût est restreint pour le client (un taux d'intérêt de 0.42 % et une taxe administrative de 4 % appliquée au premier remboursement). La banque publique régionale Bandes, gestionnaire du projet, est chargée de sa mise en œuvre. Toutefois, ne pouvant effectuer d'opérations financières directes à l'égard de particuliers, elle a fait appel à une banque privée (*Baneste*),

disposant d'un réseau d'agences dans l'ensemble de l'Espírito Santo⁵⁹, pour assurer son versement. De leur côté, les BCD étaient chargées d'effectuer l'ensemble de l'analyse de crédit, d'obtenir des « références » dans la « communauté » et de valider l'accès au crédit à travers la réunion du « Comité ». Le contrôle communautaire se substituait ainsi au besoin d'un garant et permettait d'inclure les clients « SPC » exclus du système financier. Toutefois, le crédit étant octroyé par la *Baneste*, « *Creditar* » impliquait une coopération étroite entre les banques communautaires et cette banque privée : les premières transférant les informations essentielles à la situation socio-économique du client et percevant les remboursements ; les secondes assurant la validation et le versement du crédit.

Cette politique publique, inspirée de la méthodologie et des règles d'usage des BCD, constituait donc une opportunité décisive pour élargir l'accès au crédit⁶⁰. Et ce d'autant plus qu'à cette période, la plupart des BCD de la région n'avaient pas encore mis en place de ligne de crédit. « *Creditar* » marquait donc la possibilité de répondre à une demande n'ayant jamais eu accès à des crédits formalisés, accessibles et bon marché.

Néanmoins, sa mise en œuvre s'est heurtée aux difficultés de coopération entre partenaires. Les BCD ont déploré l'absence de notification de la part de *Baneste* concernant la situation des clients en retards de remboursements. Mais plus qu'un manque de communication, ces difficultés traduisent la confrontation de deux conceptions opposées du crédit : une logique de résultats selon laquelle il faut multiplier le nombre de crédits réalisés pour maximiser ses effets et les bénéfices financiers générés ; une logique de finances solidaires fondée sur la protection du client effectuant un emprunt qu'en cas de réel besoin. Alors que le besoin de crédit est stimulé par l'offre selon *Baneste*, il doit émaner de la volonté du client⁶¹ du point de vue des BCD. Or, l'imposition d'une logique de performance par la première a engendré l'explosion des retards de paiement ainsi que la paralysie du programme.

Une agente de crédit de *Banco Esperança* relate ces difficultés : « *Nous avons lancé le projet de banque communautaire avec Creditar. Mais dès le début, on a fait face à la pression de Baneste pour atteindre les objectifs fixés alors que l'économie solidaire ne visait pas cela. Le but ce n'était qu'un appui, et la perspective c'était la personne et la croissance de son commerce. L'analyse n'était pas faite de manière optimale. Par exemple, celui qui validait*

⁵⁹ Bandes, étant une banque de « développement », elle ne peut avoir qu'un siège d'après la législation brésilienne en vigueur.

⁶⁰ Ce programme était censé se doubler de moyens financiers conséquents, autour de neuf millions de réales, mis à disposition par le gouvernement de l'Espírito Santo.

⁶¹ « *On ne sort pas dans la rue pour offrir des crédits aux gens, c'est au client de venir et de demander le crédit* » (Irani Novaes Costa, agent de crédit de *Banco Bem*, mars 2016).

devait être le voisin, il devait y avoir une analyse minutieuse, la visite chez la personne était importante, le comité de crédit importantissime. Mais on a perdu le fil de cette manière de prêter au cours du projet. Les agents qui venaient d'arriver avaient peu de préparation et devaient faire un certain nombre de prêts pour répondre aux critères de Baneste. La vérité, en plus, c'est qu'il n'y avait pas de demande si forte de prêts » (Cariacica, mars 2016).

De plus, Baneste conditionnait l'octroi du crédit à l'ouverture d'un compte et à l'achat de produits financiers comme des assurances vie⁶². Or, si le crédit était remboursé aux BCD, ces dernières n'étaient pas informées des engagements financiers pris par leurs clients à l'égard de Baneste. « Creditar » a donc conduit à une situation extrêmement élevée de retards ainsi qu'à la suspension des moyens de paiements de certains clients⁶³. Toutefois, les montants versés restant relativement faibles et les BCD assurant la renégociation des litiges, « Creditar » n'a pas eu pour effet l'explosion de l'endettement des clients. Tout compte fait, ce programme a rencontré un faible engouement de la part des habitants de Sao Benedito, pointant le manque d'accompagnement et d'attention de la part des agents de Baneste. Dans le cas de Banco Bem, nombre de clients refusaient alors d'effectuer un second emprunt par ce biais, préférant s'inscrire sur liste d'attente de la banque communautaire (Cassilhas, mai 2016).

De leur côté, les responsables du programme « Creditar » au sein de la banque publique Bandes mettent le doigt sur la « *distance croissante entre partenaires* » conduisant à un « *relâchement* » de part et d'autre ainsi qu'à « *une pression capitaliste* » de la part de *Baneste*. Mais selon eux, ces difficultés résultent également de la conjoncture économique⁶⁴.

Par conséquent, cette politique publique a mis aux prises deux visions conflictuelles animées par des intérêts opposés. D'un côté, les BCD se calquaient sur une demande réelle de financement de leurs clients et portaient de la nécessité de préserver leur solvabilité. Cette

⁶² « *Baneste posait problème et effectuait des prélèvements injustifiés. Vu qu'il gagnait peu avec nos opérations de crédit, car il s'agissait de petites opérations, il vendait des produits de la banque aux personnes. Les personnes des banques traditionnelles doivent respecter des objectifs, de ventes de produits. Du coup nos clients arrivaient là-bas et ils les obligeaient à acheter des produits, ce type d'assurance. Nos clients, vu qu'ils avaient besoin du crédit, acceptaient. Et là que s'est-il passé ? Ils payaient tout ici à la BCD concernant le crédit mais pas les produits que la banque les avait incités à prendre. Conclusion : ceci a apporté un désordre dans notre fonctionnement. Baneste voulait des objectifs. Pour les banques traditionnelles, l'important c'est de prêter. On s'en fiche de la situation de la personne, si elle paie ou pas, quelles sont ses difficultés. Ils voulaient améliorer leurs performances et qu'on atteigne des résultats alors que notre crédit est qualitatif pas quantitatif. On ne prête pas de grandes quantités mais de petites. On fait un crédit de qualité. Ça ne marchait pas. » (Mol, mai 2016).*

⁶³ Le dispositif de « *carteira castigada* » (« *carte interdite* ») empêche ainsi aux clients d'effectuer des dépenses tant qu'ils n'ont pas remboursé leurs dettes à l'égard de la banque.

⁶⁴ « *Ce qui s'est passé avec la crise (2013), c'est que les clients ne se préoccupent plus du crédit. Le microcrédit passe alors après les dépenses de la personne, après la carte de crédit et les comptes basiques* » (Leandro M., coordinateur de Creditar, Baneste, mars 2016).

démarche impliquait un long processus d'accompagnement du client et d'encadrement du crédit. Son usage demeurait ainsi restreint. À l'inverse, Baneste s'inscrivait dans une logique de rentabilité, nécessitant la stimulation de l'offre à travers la multiplication du nombre de crédits et la vente de produits financiers. L'intégration brusque de populations à bas revenus dans une logique de marché a fini par engendrer une explosion des situations de retards.

« Creditar » n'est donc parvenu à consolider et étendre les pratiques des BCD. S'il a partiellement réduit la file d'attente du crédit productif de Banco Bem et permit l'octroi de crédits au sein de plusieurs BCD de la région, son apport n'a été que temporaire. De même, la file d'attente reste élevée pour le crédit de logement.

Nombre de personnes attendant un crédit (juin 2014)	190
PRODUCTIVO	51
HABITACIONAL	139

Malgré son abandon en 2014, « Creditar » permet d'insister sur la nécessité d'une politique publique pour garantir le droit d'accéder à un crédit. Seule une entité publique dispose du levier financier nécessaire pour atteindre l'ensemble d'un territoire ainsi que l'autorité légitime pour préserver des populations à bas revenus des stratégies marchandes des banques commerciales. On peut ainsi souligner la pertinence d'une politique publique fondée sur un principe de redistribution, qui créerait les conditions propices à l'extension des pratiques impulsées par les banques communautaires tout en préservant leur autonomie de fonctionnement. La logique redistributive d'une institution publique s'articulerait alors avec le principe de réciprocité qui structure les pratiques des banques communautaires.

En cela, la grille d'analyse polanyienne nous permet d'envisager l'action des BCD à condition de confronter les principes d'intégration économique entre eux et de reconnaître la finalité politique de leur action : l'inclusion financière. Pour ce faire, il s'agit de penser l'accès à un compte bancaire et au crédit comme un droit inhérent aux populations périphériques.

Conclusion Partie 1 : Quel lien entre « socioéconomie » polanyienne et « communs » ?

Définir comme finalité le droit d'accès à une ressource et utiliser le mécanisme redistributif pour l'atteindre, tout en préservant sa gestion au travers d'une institution locale, permet de souligner l'articulation entre les principes polanyiens et une gouvernance en termes de « *communs* » (Ostrom, 2010 ; Dardot, Laval, 2014).

La reconnaissance de « *communs* » traduit la nécessité d'intégrer ceux qui sont exclus de la propriété d'un bien ou d'un service (Servet, 2016). Dans notre cas d'étude, des populations majoritairement exclues du système bancaire jusqu'au début des années 2000. Si la pensée des « *communs* » s'est construite à travers la mise en évidence de système de gestion collective préservant les ressources naturelles, puis informationnelles, nombre de chercheurs appellent à étendre leur champ d'application à d'autres domaines.

Camille Meyer et Jean-Michel Servet proposent ainsi d'envisager la finance en termes de « *bien commun* » ou de « *commun* ». Cette injonction naît de la critique de la finance pensée en termes de bien privée dont la rivalité d'usage rend vulnérable la ressource et entrave son renouvellement (Servet, 2016). Elle vise à répondre à la dynamique des inégalités, que sa domination n'a fait qu'exacerber en engendrant une disproportion croissante entre économie « réelle » et liquidités financières. Penser la finance comme un « bien commun » permet donc de réintroduire la question du partage, rompant avec la logique néolibérale (Servet, 2016).

Jean Michel Servet justifie son positionnement en partant du postulat selon lequel, l'intégration généralisée aux institutions financières est telle que se couper d'elles conduirait à rompre des liens essentiels à la reproduction des sociétés. « *Même si la finance est au cœur du mécanisme contemporain d'exploitation, il paraît impossible en raison d'une irréversibilité des transformations subies par l'organisation économique des sociétés, d'opter pour une régression de la financiarisation et a fortiori pour une " sortie " de celle-ci. Au contraire, il est indispensable de recourir à des outils monétaires et financiers agissant aux différents maillages de la reproduction des sociétés pour promouvoir des changements essentiels* ».

Dans un autre registre, appeler à gérer la finance comme un « bien commun » fait écho au discours des acteurs issus des BCD : « Banco Bem » (« *la banque du Bien* »), une banque « autogérée » par les « communautés » du « Territorio do Bem » (« *Territoire du Bien* »).

Certes, il s'agit d'un « *Bien* » distinct du « *bien commun* ». « *Bien* » à forte consonance religieuse, dont l'affirmation vise à renverser les représentations dominantes (produits des médias et discours politique) de quartiers associés à des espaces de trafics et de violence. Néanmoins, il en ressort la même idée d'un groupe local partageant des traits communs et la volonté de gérer ensemble un système de finances solidaires émanant de la « communauté » même.

On peut brièvement expliciter la notion de « commun » à partir de quatre caractéristiques : la définition d'un groupe de coproducteurs ou d'usagers précisant les rôles, fonctions et qualités de chacun ; l'établissement d'une structure de droits et d'obligations régissant l'accès, l'appropriation, la distribution, le prélèvement et la reproduction de cette ressource ; la mise en place d'un contrôle de son usage et des moyens d'en tirer un revenu ; l'organisation d'un système d'arbitrage lié à d'éventuels conflits et la mise en place d'une échelle de sanction progressive afin de réprimer, voire d'exclure les usagers violant les règles fixées (Ostrom, 2010 ; Servet, 2016). Mais la dimension essentielle, mise en évidence par Elinor Ostrom, réside dans la mise en place d'institutions capables d'organiser la gestion de la ressource (Dardot Laval, 2010, 2014 ; Corriat, 2015). C'est au travers de ce prisme que nous souhaitons aborder la question des finances solidaires.

Envisager le « *commun* » comme une forme de gestion collective permet de déceler une régularité dans la gestion des « communs » : l'existence d'un principe politique à partir duquel nous devons les construire et nous rapporter à eux pour les préserver, les étendre et les faire vivre (Dardot, Laval, 2014). De là, la distinction entre des ressources auxquelles s'appliquent des régimes juridiques permettant le partage et la délibération collective (« communs ») et le principe politique d'autogouvernement permettant sa gestion (« commun »), et fixant un horizon émancipateur. « *Le problème associé à la thématique du commun n'est alors pas un problème de nature et d'identification spécifique de l'essence commune de certains objets, mais c'est un problème de « gouvernement » et de construction des règles qui vont garantir l'usage commun des objets* ». Dardot et Laval rejettent ainsi la réification ou la naturalisation de « biens communs », issue de l'approche dominante de l'économie avec laquelle Ostrom n'a pas totalement rompu. Considérer les caractéristiques de rivalité et de non-exclusivité comme inhérentes à un bien revient alors à occulter les facteurs politiques, culturels, sociaux et historiques qui ont déterminé la construction du régime juridique qui lui est appliqué. Au contraire, il s'agit de focaliser notre attention sur l'activité de mise en commun et de gestion

collective. Le principe du « commun » est donc envisagé comme la co-obligation issue de la participation à un même projet.

À l'inverse, se focaliser sur le système juridique régissant l'accès à une ressource (de manière alternative à l'exclusion générée par la propriété privée) conduit à mettre au second plan la question de l'intensité des pratiques participatives et de la pérennité de l'institution qui les organise. Or, l'existence d'un espace de délibération collective ne nous dit rien de l'activité réelle des usagers de la BCD. Dans cette optique, la reconnaissance des finances solidaires comme « biens communs » pourrait donc s'accommoder de clients cantonnés à un rôle de consommateurs. Mais la spécificité du système de finances solidaires se limiterait à la protection du client tout en étant reposant sur une structure technocratique qui le maintiendrait dans la passivité et l'attente d'un service. Si l'on adoptait une définition objective et juridique de la notion de « biens communs », se focaliser sur faisceau de droits encadrant l'accès à la ressource peut nous amener à négliger les conditions mêmes de la production de ces règles. Or, c'est au travers de ces pratiques que ces règles acquièrent leur légitimité et sont appropriées par les usagers qui participent à son élaboration. Adopter une définition objective et juridique d'un « bien commun » risque de conduire à une indifférenciation du rapport entre usagers d'une banque communautaire et clients d'une banque commerciale.

Au contraire, l'exigence de participation effective des usagers aux instances rend compte de la vitalité des pratiques d'organisation et de délibération collective ainsi que de l'appropriation du système de finances solidaires. De plus, dans la mesure où les usagers des BCD ne sont producteurs de la ressource financière, on ne peut considérer cette dernière comme « commun » qu'à partir où il s'implique volontairement dans sa gestion. À savoir s'ils interviennent dans le processus de délibération collective affectant la distribution et le renouvellement de la ressource. Le « commun » ne désigne alors « *que ceux qui prennent part à son gouvernement, en coproduisant les règles de son usage et en les transformant au fur et à mesure de cet usage* » (Dardot, Laval, 478). Ainsi, à l'inverse d'une ressource naturelle impliquant la production (la pêche au sein d'un lac), les relations établies autour de la banque communautaire se limitent à la circulation et à la distribution d'une ressource extérieure aux usagers (issue de partenariats financiers et non de l'épargne des usagers). La construction des « finances solidaires » comme « commun » s'avère donc d'autant plus complexe que l'on ne pourra appréhender/analyser ce processus qu'à l'aune de l'activité des usagers. Si le regroupement d'une multitude d'expériences hétérogènes sous le vocable de « communs » et le rejet de formes alternatives de propriété privée sont lieux de critiques à l'égard de Dardot et

Laval, leur reformulation de ce concept est vectrice d'une exigence de démocratie, nécessaire pour penser la spécificité de notre objet d'étude.

En refusant une approche exclusivement juridique, il s'agit donc de considérer le fondement éminemment politique des « *communs* ». Sous ce prisme, nous resituons la question de l'inclusion financière dans une revendication plus globale d'accès des populations périphériques aux équipements et services publics. Au lieu d'appeler à l'extension et la multiplication de « communs » dispersés, déceler un principe commun d'organisation à des fins émancipatrices permet d'articuler et mettre sur le même plan les droits d'accès aux services financiers ainsi qu'à l'éducation publique. Ceux-ci étant parties prenantes d'une même citoyenneté, fondée sur l'égalité. Nous resituons donc la construction des finances solidaires comme « commun » dans une lutte pour l'émancipation. Entendue comme « *praxis instituant ou activité consciente d'institution* », elle consiste à l'« *autoproduction d'un sujet collectif dans et par la coproduction continue de règles de droit* ». Ainsi, passer l'action des banques communautaires au crible d'une approche en termes de « communs » permet de souligner trois questions essentielles :

Comment la question du droit d'accès à la ressource financière est-elle tranchée ? Si la ressource financière est limitée, faut-il cibler sa destination au profit des populations les plus pauvres quitte à exclure implicitement les plus intégrés ? Dès lors, peut-on encore parler de « communs » ?

Dans quelle mesure le rapport des clients aux BCD va-t-il au-delà du rapport individuel au crédit, replaçant les usagers dans une praxis collective impliquant leur participation dans la définition des règles d'usage, d'accès et de renouvellement de la ressource ? Il s'agit d'observer la mise en œuvre des logiques de réciprocité par la participation, dépassant le simple octroi et remboursement d'un crédit. Ceci implique d'observer l'intensité et la continuité des pratiques de participation qui se tiennent au sein du Forum « Bem Maior ».

Comment l'action collective au service de l'inclusion financière s'articule-t-elle avec la revendication d'un droit d'accès aux équipements et services publics ? Ceci nous amène à considérer la continuité et la complémentarité des pratiques d'action collective visant à enrayer la dynamique des inégalités qui affectent les populations périphériques.

Partie 2 : L'insertion des banques communautaires dans le territoire

Porter notre regard sur l'interaction entre les BCD et les quartiers sur lesquelles elles s'implantent implique une analyse fine du territoire étudié. En l'occurrence, le « Polygonal 1 » et plus précisément, la favela de Sao Benedito où Banco Bem est située.

Un détour par Rio de Janeiro nous semble, dans un premier temps, nécessaire pour tenter d'esquisser les paradigmes qui sont ceux des politiques urbaines au Brésil (Annexe 5 : « *La Constitution des favelas* ») Cette approche vise également à comprendre comment s'est construit le rapport des « favelados » au politique (Soares Gonçalves, 2010). Partir de la constitution des favelas⁶⁵ *cariocas* à la fin du XIX^{ème} siècle nous permet de souligner les régularités qui se dégagent lorsqu'on analyse leur émergence à Vitoria au cours des années 1960. Une fois ce contexte posé, on pourra aborder la principale question qui nous anime, à savoir, comment les pratiques de participation et d'organisation locale, impulsées par les BCD, se confrontent aux structures clientélistes et pratiques de cooptation des leaders locaux.

Nous reprenons ici la thèse de Rafael Soares Gonçalves (2010) selon laquelle les favelas ont été constituées sur la non-application du droit. D'un côté, le statut juridique foncier illégal de celles-ci a été assuré et entretenu de manière contenue. Ceci a permis aux pouvoirs publics de justifier la précarité des services et des équipements publics. De l'autre, la tolérance des autorités locales a permis aux favelas de se maintenir et de se consolider. Face aux échecs successifs de construction de logements, celles-ci ont pu constituer une réponse à la crise du logement, en particulier durant les phases les plus marquées d'expansion urbaine.

La flexibilisation de l'application du droit s'est donc systématiquement imposée, « *mais comme une exception à la loi de telle manière qu'elle ne puisse déclencher la reconnaissance officielle des droits aux favelados. Il s'agit donc de maintenir la légitimité symbolique de la norme, tout en permettant paradoxalement l'application arbitraire de celle-ci de telle manière*

⁶⁵ La définition de ce terme constitue en elle-même un débat intense sur lequel ce mémoire n'a pas vocation à s'étendre (Valladares, 2005). On peut toutefois en relever les principaux traits : espace né de l'« invasion » de ménages sans accès au logement, défini par l'illégalité de la propriété du sol, la précarité des équipements et services publics et le caractère sommaire des habitations.

que la flexibilisation de l'application des dispositions juridiques soit toujours associée à l'idée de faveur offerte par les pouvoirs publics ». (Soares Gonçalves, 2010, 276).

En outre, l'historicisation du concept de favela permet de souligner la régularité historique entre le discours des BCD et le modèle de « développement communautaire » en vogue du début des années 1950 aux années 1970. Porté par le versant progressiste de l'Église catholique⁶⁶, ce dernier prône l'auto-organisation et la participation des habitants pour améliorer leur situation matérielle et s'intégrer socialement (Valladares, 2005). L'approche du « développement communautaire » entend ainsi rompre avec le discours caritatif et clientéliste attaché aux favelas. Prônée par les organismes internationaux et le mouvement « Économie et Humanisme »⁶⁷, elle envisage positivement la favela comme une « communauté » devant acquérir son autonomie politique (*Ibid*).

Chapitre 5 : Les banques communautaires et le retour du « développement communautaire »

I. La valorisation de la « favela-communauté »

La promotion d'une vision harmonieuse de la « communauté » tirant son « développement » de la mobilisation de ses propres capacités et richesses entre en résonance avec le paradigme du « développement communautaire ».

Sur le site internet consacré à l'association gestionnaire de Banco Bem, on peut ainsi lire : *« Ateliê de Ideias pense que les éléments essentiels au développement de chaque communauté peuvent être trouvés au sein de sa propre réalité : des talents et savoirs de ses habitants, des ressources naturelles renouvelables de son territoire, de son histoire et sa culture. Dans la mesure où les acteurs sont mobilisés, organisés et disposent des compétences et outils nécessaires pour générer ces atouts de manière soutenable et efficace, la communauté, comme un tout, se développe et offre les conditions pour que les personnes qui l'intègrent*

⁶⁶ La Cruzada Sao Sebastiao, à l'origine de la première intervention efficace en termes de logements dans les favelas, défend cette approche qui vise à concurrencer la démarche assistencialiste de la Fondation Léon-XIII.

⁶⁷ Association catholique créée par le prêtre et sociologue Louis-Joseph Lebret en 1941. Elle entend « *remettre l'économie au service de l'homme* ». Louis-Joseph Lebret a lui-même vécu plusieurs années au Brésil et contribué aux premières études empiriques sur les favelas (Valladares, 2005).

puissent se développer » (2016). La « communauté » est donc pensée comme le lieu de résolutions des problèmes et de création des solutions. Elle trouverait en elle-même sa propre finalité grâce à l'auto-organisation et la coopération des habitants. Lors de ses interventions publiques, Leonora Mol insiste sur cet « agir commun » comme moyen de transformation des conditions de vie. Inspirée de paraboles bibliques, elle reprend, à travers un langage imagé, l'idée selon laquelle la contribution de chaque individu peut engendrer de puissants effets⁶⁸.

Les BCD sont nées de l'idée selon laquelle les « communautés » disposent de ressources multiples, à la fois commerciales, financières et humaines. Mais, le fait que les habitants achètent la plupart de leurs produits de consommation à l'extérieur du quartier, empêche la fructification de ces richesses (Meyer, 2011). En témoigne l'anecdote fondatrice de Banco Palmas : « *Nous ne sommes pas pauvres, mais nous le devenons car nous achetons tout en dehors du quartier* » (Melo, 2011, 1)⁶⁹. Les publications de Joaquim de Melo, créateur de Banco Palmas renouent également avec ce discours de valorisation : « *Banco Palmas ou les richesses d'une favela* », « *Viva Favela ! Quand les démunis prennent en main leur destin* »... L'usage du terme de « développement endogène » est aussi révélateur d'une action centrée exclusivement sur la « communauté. Il induit une conception naturalisée du « développement » pourtant élaboré et construit par les habitants.

On retrouve, dans le discours de Banco Bem, cette valorisation de la « communauté » qui prend forme au travers d'un discours du « Bien ». « *Banco Bem, la banque qui vous veut du bien* », « *Faire et partager le bien* », « *vouloir et faire le bien* » sont autant de slogans mobilisateurs destinés à revaloriser les perceptions de la favela. Il s'agit d'insister sur les valeurs d'unité, de partage et de solidarité, envisagés comme les vecteurs du changement social. La stratégie d'Ateliê de Ideias est ainsi : « *la mobilisation et l'articulation des acteurs locaux et la formation des ressources humaines et du capital social des communautés* » (Ateliê de Ideias, 2016). C'est donc par la connectivité des habitants et le développement des capacités, tant humaines que techniques, qu'elle compte étendre son action.

D'ailleurs, le terme de « favela », presque éradiqué du langage⁷⁰, est troqué contre celui de « communauté ». Ceci permet de mettre l'accent sur les dimensions consensuelles et

⁶⁸ Par exemple, si 500 familles d'un quartier effectuent un don de 10 réales à destination de la BCD, cela lui permet déjà de créer un fonds de roulement et de pouvoir réaliser de premiers crédits.

⁶⁹ Melo Joaquim, Banco Palmas ou la richesse d'une favela, 2011

⁷⁰ On notera une différence ici avec Joaquim Melo Neto de Segundo qui continue à user du terme de favela dans ces publications comme nous l'avons vu ci-dessus.

positives du quartier plutôt que sur une notion encore associée à une culture de la marginalité et de la pauvreté (Valladares, 2005).

Enfin, la dynamique impulsée par les BCD vise la constitution des « favelados » comme sujets collectifs capables de s'organiser et de s'affranchir des structures clientélistes. En témoigne la mise en place d'un « Forum Bem Maior » qui remet en cause la personnalisation du pouvoir local. On retrouve ainsi l'ambition de représenter et de défendre les intérêts des habitants de manière similaire au courant progressiste de l'Église, incarné par la « Cruzada São Sebastião⁷¹ » dans les années. Leurs actions reposent sur un principe de dignité humaine auxquels tout habitant doit pouvoir accéder.

Si le discours des BCD encourage la mobilisation des habitants et valorise les atouts de leur territoire, il conduit toutefois à réaffirmer certains postulats erronés ainsi et occulte les facteurs extérieurs qui conditionnent sa situation.

II. Les limites du « développement communautaire »

Relever les contradictions et obstacles sur lequel la méthode de « développement communautaire » s'est heurtée dans les années 1960 permet de mettre en exergue les limites auxquelles les BCD risquent de se confronter.

Tout d'abord, le discours d'idéalisation et de valorisation des « communautés » repose sur une lecture homogène en décalage avec la réalité diversifiée et conflictuelle du territoire. Les errements de la politique de réhabilitation lancée dans les années 1960 par le SERPHA⁷² nous le rappellent. En stimulant l'entraide et l'auto-construction des logements, grâce à la création d'organisation communautaire, cette méthode visait à renforcer l'idée d'une possible réhabilitation. Or, cette démarche présupposant une structure unifiée du quartier a tout de suite essuyé des revers car « *les favelas sont formées de parties hétérogènes, dont la structure interne est plutôt atomistique et leurs représentations en tant que communautés relèvent plus de la rhétorique que de la réalité* » (Valladares, 2002⁷³). On trouve ainsi, dès cette époque, l'existence de situations sociales diversifiées. En particulier, l'essor d'une « bourgeoisie

⁷¹ Organisation créée par l'archevêque Don Helder Camara en 1955, proposant notamment l'« urbanisation » des favelas et la défense des intérêts de leurs habitants.

⁷² Service Spécial de Réhabilitation des Favelas et des Logements Insalubres (SERPHA), organisme gouvernemental créé à Rio créé en 1956 pour gérer le problème des favelas.

⁷³ Cité par Soare Gonçalves, 2010, 155.

favelada » capable de tirer profit des réseaux clientélistes et de contredire une analyse restreinte au prisme de l'exclusion sociale (Valladares, 2005).

Pour se défaire de cette représentation mythifiée, l'anthropologue Anthony Leeds propose de substituer la notion de « localité » à celle de « communauté ». Cela permettrait de catégoriser un individu en fonction de son lieu de vie au lieu de présupposer directement son appartenance à une communauté locale (Leeds, 1978). Et de pouvoir reconnaître la complexité des relations sociales qui s'entremêlent au sein de ces quartiers⁷⁴. De même, une perspective d'analyse focalisée sur la « communauté » conduit à occulter les rapports du quartier avec l'extérieur de la ville. Remettant en cause la « thèse de la marginalité », Anthony Leeds critique toute approche « *se limitant à étudier une communauté en soi sans considérer son insertion, sans prendre en compte son caractère de sous-ensemble d'une ville et d'une société nationale.* » (Valladares, 2005, 112).

Renouant avec la méthode du « développement communautaire », les BCD ne risquent-elles pas de retomber dans les mêmes travers ? Considérer la « communauté » comme contenant en elle sa propre finalité conduit-il les BCD à sous-estimer les facteurs politiques et économiques extérieurs qui la conditionnent ?

III. Principe de faveur vs Principe de droit ?

L'analyse de la constitution historique des favelas, à partir de leur illégalité juridique, nous permet de mesurer à quel point leur accès à un statut de droit commun est encore loin d'être garanti. Comment des « communautés » s'érigent à la faveur des autorités pourraient-elles accéder à la même reconnaissance que les autres quartiers de la ville ? Comme le relève Rafael Soares Gonçalves, la pratique du « *jetinho brasileiro* » (débrouillardise typiquement brésilienne) est ancrée dans la culture juridique nationale et couramment employée dans les différents domaines du droit. Elle permet une flexibilisation clientéliste et pragmatique de l'application du droit. Or, ceci conduit à démobiliser les revendications sociales, entravant une identification plus large de la population favelada à la société politique. Ce mode de régulation

⁷⁴ « L'usage du terme « localité » ne nous oblige pas à postuler une unité minimale ou maximale d'organisation comme dans le cas de la communauté, ni à discuter son statut ontologique (...). Il ne nous oblige pas non plus à supposer que toute localité où l'on vit ou qu'on étudie en tant qu'anthropologue soit aussi une communauté. En général ce n'est pas le cas (...). Les localités en tant que points nodaux d'interactions se caractérisent par des réseaux très complexes de différents types de relations, de parenté, d'amitié, de voisinage, mais aussi de plusieurs types de relations face à face secondaires et impersonnelles ». (Leeds, 1978, 32-33).

impose alors « *comme quelque chose de « naturelle » à une structure sociale en vérité forte inégalitaire.* » (Soares Gonçalves, 2010, 171). Les « forums de développement » constitués autour des BCD s'accommodent-ils d'un tel rapport avec les autorités publiques ? Ou bien, à l'inverse, les actions qu'il impulse remettent-elles en cause les inégalités dont souffrent ces « communautés » par rapport au reste de la ville ?

Cette mise en tension entre participation populaire et structure clientélistes implique une analyse minutieuse des pratiques observées au sein du « *Polygonal 1* ». En optant pour une approche historique et territoriale, nous cherchons à souligner les freins structurels à la construction politique des favelados comme sujets de droit commun. Cette démarche nous prémunit d'une vision idéalisée, exclusivement centrée sur les BCD, qui se focaliserait sur leurs seules réalisations financières.

Nous présumons ainsi le conflit comme partie prenante de la constitution des favelas pour mieux déchiffrer les divisions internes aux « communautés ». Par l'analyse des interactions entre BCD et rapports de pouvoirs locaux, on entend percevoir plus précisément son positionnement et la réception qui en est faite au sein du quartier. Cette seconde partie de notre mémoire questionnera ainsi la stratification interne et la constitution historique des « communautés » du « Territorio do Bem » (chapitre 6), avant d'analyser la place occupée par les BCD dans les enjeux et conflits de pouvoir (chapitre 7) et la confrontation du « *Forum Bem Maior* » aux réseaux et pratiques clientélistes (chapitre 8).

Par ce chapitre introductif, nous avons souligné la récurrence du principe de « développement communautaire » appliqué aux favelas. De son application par l'Église et les pouvoirs publics dans les années 1960 et 1970 au fonctionnement actuel des BCD, nous avons mis une évidence la continuité de cette logique et de son mode opératoire : valorisation de la « communauté » comme lieu d'élaboration des solutions ; auto-organisation des habitants pour améliorer les conditions de vie matérielles et représenter leurs intérêts, en opposition aux pratiques clientélistes. Si cette approche a pu constituer une rupture à l'origine de premières actions de réhabilitation, elle semble prisonnière d'une représentation mythifiée de la « communauté ».

Le discours des banques communautaires renoue avec cette rhétorique de valorisation de la favela. Certes, il s'avère mobilisateur mais en reproduisant une lecture abstraite et erronée

de la « communauté », le risque n'est-il pas d'aboutir à une ligne d'actions focalisées exclusivement sur la favela au lieu d'agir sur les rapports extérieurs qui la conditionnent ?

Enfin, la construction juridique des favelas comme espace de non-application des textes juridiques pose problème pour garantir l'accès au droit des habitants. Comment revendiquer la pleine intégration des favelados à la ville alors que la concession d'équipements et services publics a continuellement reposé sur un principe de faveur ?

Étudier ces questions suppose de restituer, dans un premier temps, la spécificité du mode de constitution des favelas du « Polygonal 1 » à Vitoria.

Chapitre 6 : Le « Polygonal 1 », « communautés » diversifiées, normalisation inachevée

Ce chapitre vise à restituer le processus de constitution des favelas du « Polygonal 1 » de Vitoria (Espírito Santo). Nous sommes conscients de n'avoir pu mobiliser qu'un nombre restreint de sources, ce qui en donnera une présentation incomplète. Néanmoins, cette contextualisation est nécessaire pour saisir le mouvement à l'origine de l'occupation des « morros », comparer la stratification socio-économique des différents quartiers et analyser le rapport des favelados aux autorités locales.

Dans quelle mesure le « Polygonal 1 » constitue-t-il un territoire homogène ? En quoi les communautés qui le composent sont traversées par des clivages sociaux et économiques ainsi que des divisions de leadership ? Analyser ces caractéristiques spatiales nous semble essentiel pour saisir la capacité de Banco Bem à mobiliser les habitants des différents quartiers autour d'intérêts communs.

I. La constitution des favelas du « Polygonal 1 », un processus récent

La reconfiguration de l'économie brésilienne, de la culture du café au développement industriel, est à l'origine de l'expansion urbaine de la région de la « Grande Vitoria » à partir des années 1960 (Pegoretti, Ramos Silva, Amorim de Angelo, 2009). Elle engendre l'arrivée de migrants ruraux, issus de l'intérieur de l'Espírito Santo et d'autres régions, qui peupleront en majorité les mornes de la ville.

A. L'expansion urbaine de la région de la « Grande Vitoria »

L'essor de la région urbaine de Vitoria doit être replacé dans un contexte de transformation de l'économie brésilienne. Jusqu'au début des années 1960, cette dernière reposait sur la production et l'exportation du café⁷⁵ (Motta, 1982). Or, face à la crise de ce secteur, l'État tenta de rompre la dépendance de l'économie vis-à-vis du café en stimulant de « Grands projets industriels ». Soutenus par l'apport de capitaux internationaux et publics, ceux-ci aboutirent à la constitution de trois complexes industriels : sidérurgique, chimique et portuaire (Dalcomuni, 1990).

Plusieurs groupes industriels majeurs s'implantent alors dans l'Espirito Santo⁷⁶ (Cavé, 2010). La construction d'un second port en eau profonde en fait le premier complexe portuaire du Brésil⁷⁷. De même, la proximité avec les gisements miniers du Minas Gerais conduit à l'attraction d'autres activités : entreprises minières (CVRD), entreprise de fabrication d'acier (CST), agro-exportatrices (Aracruz) qui a donné naissance au groupe Fibria, plus grand producteur mondial de cellulose blanche d'eucalyptus.

Le développement industriel a conduit à l'expansion urbaine de la Région Métropolitaine de la Grande Vitoria, en particulier Vila Velha, Serra⁷⁸ et Caricacica. Sa population a presque doublé entre 1990 et 2008 (+46 %). Si Vitoria a été dépassée par ces autres villes en termes de population, elle reste la capitale économique et politique de l'Espirito Santo. Ces activités industrielles lui permettant d'obtenir des ressources fiscales élevées, elle est l'une des capitales d'État fédérée dotée du PIB le plus élevé au Brésil (Zanotelli et al., 2007 ; Cavé, 2010). Vila Velha et Serra restent nettement moins riches et connaissent des seuils de violence plus élevés bien qu'elles aient acquis davantage d'autonomie par rapport à la « ville-centre ».

⁷⁵ L'économie de l'Espirito Santo reposant également largement sur la production cafetière ; sa chute se traduit par un effondrement des revenus et le licenciement brutal de 60 000 travailleurs. (Motta, 1982)

⁷⁶ La Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), qui produit des pellets de fer, la Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST). (Cavé, 2011).

⁷⁷ Il s'ajoute aux ports de Vila Velha, Praia Mole, Ubú et Barra do Riacho.

⁷⁸ La population de Vila Velha est passée de 25 000 habitants en 1950 à 414 000 en 2015. La ville de Serra, a connu un développement encore plus brutal : elle ne comptait que 17 000 habitants en 1970 et 485 000 en 2015.

Quant à Cariacica, elle constitue une ville pauvre avec un revenu par habitant trois fois inférieur à celui de Vitoria (Cavé, 2011)⁷⁹.

Encadré 2 : Les BCD de l’Espírito Santo

La création des banques communautaires s’est greffée sur ce processus d’expansion urbaine, s’implantant dans des quartiers de plus en plus périphériques. On trouve ainsi : à Vitoria, Banco Bem, Banco Pua ; à Vila Velha, Banco Verde et Banco Terra ; à Cariacica, Banco Esperança, Banco Sol (2010) ; à Serra, Banco Pasarela, Banco Abraço, Banco Mar, Banco Viver ; Ces BCD émergent sur des territoires très diversifiés : favelas proches des zones centrales ou reléguées en banlieue ; quartiers périphériques planifiés ; quartiers péri-urbains.

L’occupation désordonnée des collines est la conséquence directe du développement industriel de la région qui a contraint de nombreux migrants ruraux à rejoindre Vitoria. En témoigne l’histoire du « Polygonal 1 ».

B. L’occupation des « morros », un processus récent produit du développement industriel

L’invasion des collines de l’actuel « Polygonal 1 » intervient à partir du milieu des années 1950. Elle est la conséquence de l’arrivée de migrants, issus de l’intérieur de l’Espírito Santo et du nord de Minas Gerais, expulsés de leurs terres, du fait de la crise du café qui absorbait jusque-là la majorité de la main-d’œuvre (Miranda, 2012).

Les premiers signes d’occupation remontent à la fin des années quarante sur les terres d’une propriété dénommée « Fazenda Maruipé » dans la « communauté » actuelle de Consolação (Vitoria, 2016). Ce sont des migrants issus du nord de l’Espírito Santo ainsi que des habitants de Vitoria ne pouvant se loger dans les autres quartiers de la ville qui envahissent ces espaces. Sur des terres voisines appartenant à la même fazenda fut impulsé, à la même époque, le début de l’occupation de Gurigica par des migrants du nord-est, de l’intérieur de

⁷⁹ Elle est traversée par une ligne de chemin fer industrielle, abrite la prison, l’hôpital psychiatrique et le centre d’enfouissement des déchets de Vitória

l'État et des habitants pauvres de la ville. Il fallut sept « invasions » pour que s'établissent les premiers baraquements, les six premières tentatives ayant été empêchées par la police.

Après les occupations d'Itararé, Da Penha et Bonfim dans les années 1950, le processus d'occupation des collines prit davantage d'ampleur dans les années 1960. C'est à cette époque que le « Haut-Consolação », renommé ensuite Sao Benedito, fut envahi par des migrants issus principalement de Bahia et de Minas Gerais. L'incapacité à payer un loyer, la recherche d'un emploi en ville et de conditions de santé et d'éducation les conduisirent à s'installer sur les mornes (Vitoria, 2016). De par leur proximité avec les zones centrales, les favelas du « Polygonal 1 » garantissaient également la disponibilité et l'accessibilité de la main-d'œuvre (voir carte).

Le « Sergent Carioca » fut le catalyseur de plusieurs de ces occupations. Pour impulser l'invasion de Sao Benedito, il effectuait un feu de nuit sur ces terres, recouvertes de buissons et de cultures de café, banane, canne à sucre. Les premiers habitants dégageaient alors les chemins, construisaient les premières baraques en bois, délimitaient les terrains distribués par le « Sergent Carioca »⁸⁰. Comme le relèvent les témoignages d'anciens habitants, les pouvoirs publics tentèrent d'entraver ces occupations avant finalement de les tolérer⁸¹.

L'occupation de Sao Benedito s'est intensifiée dans les années 1970 avec l'arrivée de migrants du nord de l'Espirito Santo contraints de quitter leurs terres. Leur installation est liée à l'implantation de l'entreprise Aracruz, productrice d'eucalyptus, sur des terres habitées et cultivées par des communautés africaines et indigènes, « réminiscence de quilombolas⁸² ». Celle-ci contraignit peu à peu les habitants à céder leurs terres moyennant chantages et menaces⁸³ (Freitas Salomao, 2006). L'État, qui avait stimulé l'essor de la production de cellulose par des subventions à l'exportation, soutint Aracruz en considérant comme vides les terres occupées par ces communautés (Fase, 2002, Freitas Salomao, 2006). On retrouve

⁸⁰ « On a commencé à construire ce quartier la nuit et on l'a quasiment entièrement construit à ce moment-là de la journée. Tout le monde travaillait de jour, donc nous n'avions du temps que le soir pour construire les rues et délimiter les parcelles. Il y avait beaucoup d'obscurité, on devait utiliser des lanternes pour travailler. Les hommes creusaient pour tracer les ruelles, les femmes apportaient du pain de maïs, du pain, du café, de l'eau. Le Sergent Carioca nous criait dessus, donnant les ordres. Il a été le principal responsable de la création de Sao Benedito. Il ordonnait que les baraques soient vite construites, du coup en une nuit, on en construisait beaucoup » (Otto, fondateur du quartier, SECRI 2006)

⁸¹ « Parfois la police venait pour détruire une cabane mais le jour suivant il y en avait dix en retour » observe Maria da Conceição Ferreira Dos Santos (SECRI, 2006).

⁸² Communautés de descendants d'esclaves.

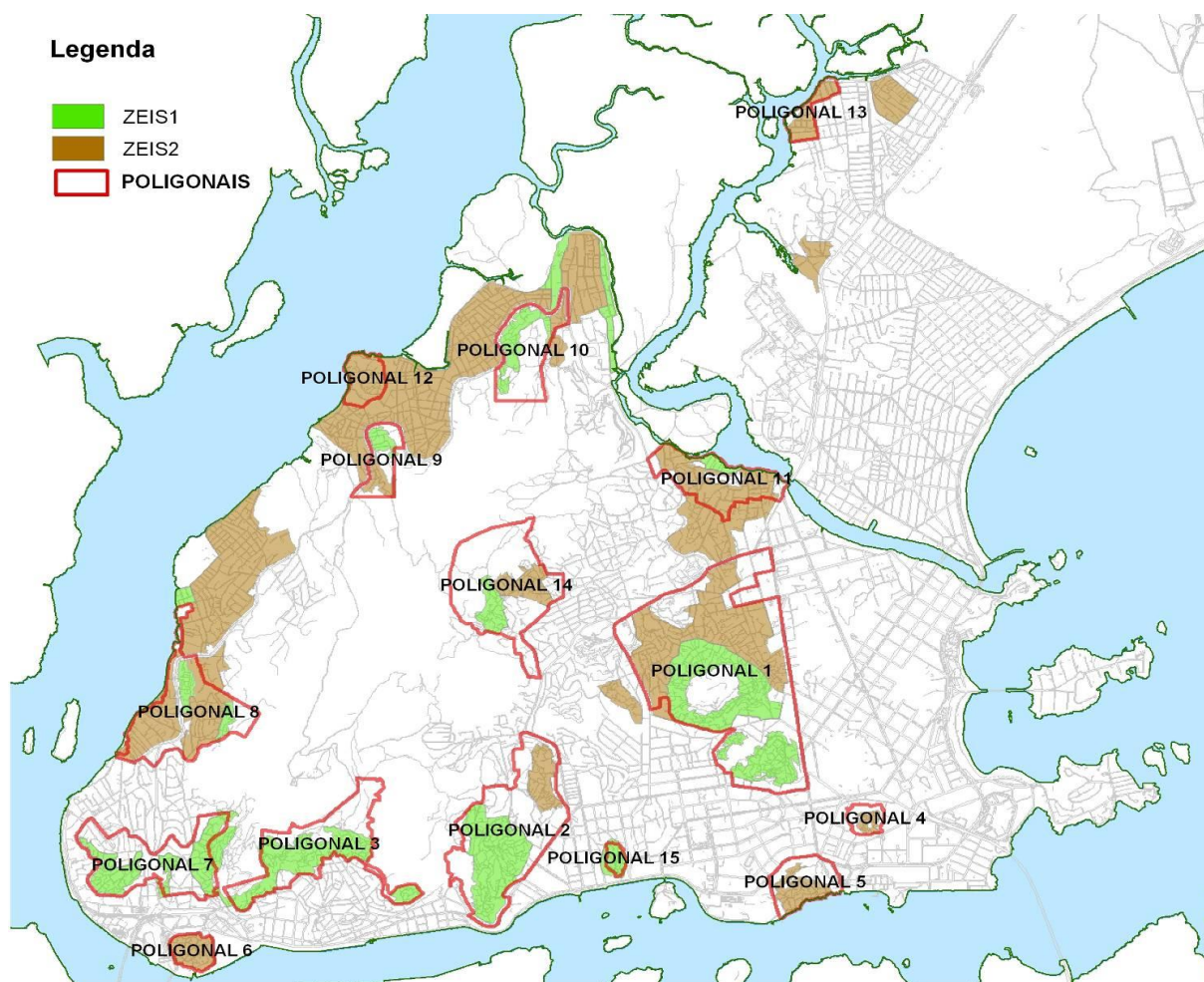
⁸³ Propositions d'un emploi en ville à condition d'abandonner d'abord leurs terres, coercition, menaces d'emploi de la force.

aujourd'hui la plupart de ces familles dans la partie du quartier frontalière avec Consolação, dénommée « *pedra do chafariz* » (« pierre de la fontaine »).

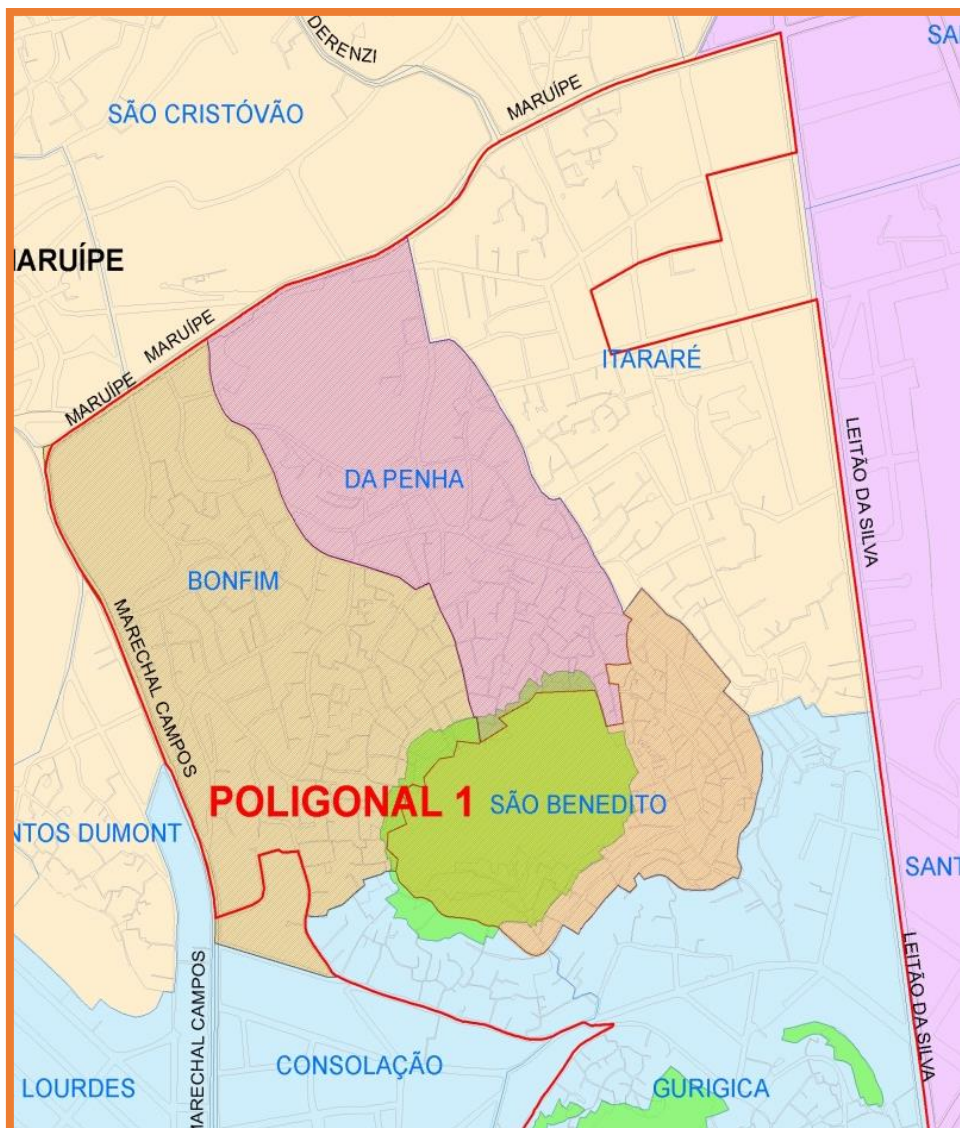
Les conditions de vie des premiers « *favelados* » étaient caractérisées par une extrême précarité (absence d'eau, de lumière et d'électricité). À Sao Benedito, il a fallu attendre le milieu des années 1970 pour que de premières avancées interviennent avec la mise en place d'un approvisionnement en haut. La rue *Tenente Setubal*, principale voie d'accès pour atteindre le haut du quartier, a été construite lors de la décennie suivante.

Ce n'est toutefois qu'au début des années 2000 qu'a été mise en œuvre la première politique publique de réhabilitation des favelas. Si cette dernière marque un changement substantiel des conditions de logement des habitants et d'accessibilité des favelas, elle s'avère inachevée mais surtout insuffisante pour intégrer socialement et économiquement ces territoires à la ville (Miranda, 2012). (Annexe 6 : « *De Terra à Terra Mais Igual, une normalisation spatiale inachevée* »).

Après cette brève contextualisation historique, nous en venons maintenant à étudier les caractéristiques socio-économiques du « *Polygonal 1* ».



Carte 1 : « Les Polygonal » (Vitoria, PMV)



Carte 2 : « Le Polygonal 1 » (Vitoria, PMV)

II. Territoire vaste, population hétérogène

Le « Polygonal 1 » constitue un territoire de 1 763 649 m² s'étalant autour des « Morro Grande » et « Morro Gurigica ». Il comptait 32 000 habitants en 2010 (IBG, 2010). L'occupation de l'espace est contrastée avec d'un côté, des quartiers aux pieds des collines, frontaliers des zones centrales (Consolação, Itararé), de l'autre, des quartiers s'élevant sur les mornes (Sao Benedito, Da Penha, Bonfim, Gurigica).

L'analyse des recensements fait ressortir l'hétérogénéité socio-économique du territoire ainsi que les disparités internes à chaque quartier. Plus de la majorité des habitants de Sao Benedito (54 %) ont un revenu inférieur ou égal à deux salaires minimums contre 34 % dans le

quartier d'Itararé ou 36 % dans le quartier de Consolação. Ces deux derniers quartiers, proches des axes centraux de la ville, hébergent une population très diversifiée. Ainsi, 21 % des ménages d'Itararé et 25 % de ceux de Consolação ont un revenu supérieur à cinq salaires minimums contre 7 % pour Sao Benedito et 12 % pour Gurigica (IBG, 2010)⁸⁴.

Les différences spatiales et socio-économiques entre quartiers se transposent sur les perceptions des habitants. Ainsi, l'arrivée des enfants de Sao Benedito aux collèges « d'en bas » se manifeste par la prise de conscience de la richesse relative des quartiers voisins. Ceci peut induire un brouillage des repères et une dépréciation du quartier comme en témoigne Alzirene Boaventura⁸⁵: *« Quand on descendait, on se rendait compte de la réalité : les écoles sont plus grandes, on voyait la diversité, plus de commerces, plus de services. Je commençais à avoir une perte d'identité, à me dire, ah mon espace c'est en haut ! Je pense que c'est le sentiment qu'avaient la plupart des gens, mes sœurs aussi. Car quand on était à Paulo Roberto (l'école de Sao Benedito), les cheveux poussaient et les mères prenaient une fin de semaine pour faire les tresses et ça restait longtemps après. C'était commun pour nous, on était habitué à ça en haut. Mais, à partir de la 5^{ème}, quand on voyait cette diversité autour, on se disait « nos cheveux sont pourris ». Alors chaque dimanche, nos mères refaisaient nos tresses. C'était un moyen de rendre les cheveux plus acceptables pour les autres élèves. C'était important pour notre identité car on nous disait qu'on était différent »* (Sao Benedito, mai 2016).

Il ressort de ce bref panorama du « Polygonal 1 » la faible homogénéité de la population bien qu'il existe un seuil commun de populations pauvres au sein de chaque quartier en particulier à Sao Benedito et Gurigica. Les disparités entre quartiers « du bas », proches des zones centrales, et quartier « du haut », plus enclavé, se conjuguent avec des différences internes à chaque « communauté ».

Banco Bem ayant déjà des moyens limités, l'étendue du territoire et la densité de la population restreignent sa capacité à atteindre une part importante de clients. Elles freinent ainsi la construction d'un droit d'accès au crédit. La taille du territoire est également un obstacle à la

⁸⁴ Cette polarisation des revenus se matérialise dans l'organisation même de l'espace comme en témoigne le cas d'Itararé. D'un côté, le « bas d'Itararé », de l'avenue centrale de la ville, Da Penha, à la place José Pereira où se concentrent commerces, entreprises et services publics. Le marché y accueille une trentaine de commerçants du vendredi au dimanche et attire des habitants d'autres quartiers de la ville. De l'autre, entre la place et le « Haut Itararé » où les habitations se font plus précaires et les commerces moins nombreux et diversifiés à mesure que l'on monte.

⁸⁵ Assistante sociale responsable du « Programme Jeunesse » du SECRI et habitante de Sao Benedito, 32 ans.

connaissance de Banco Bem au-delà de Sao Benedito⁸⁶. Et la diversification de la situation socio-économique des ménages limite l'existence d'intérêts communs. La possibilité que les favelados se sentent concernés par son action se trouve alors restreinte.

Toutefois, la diversification de la situation socio-économique aurait pu constituer une force si la banque communautaire avait pu recevoir l'épargne de ses clients. Elle aurait permis à Banco Bem de développer sa propre soutenabilité financière et de redistribuer l'argent des ménages de classes moyennes et aisées vers les foyers les plus pauvres. Cela aurait permis d'impliquer des habitants de différentes conditions socio-économiques dans un rapport de réciprocité au service de l'autonomisation de la banque communautaire.

De plus, on peut se demander comment huit « communautés » aussi vastes et peuplées peuvent s'organiser pour gérer ensemble le système de crédit et porter leur revendication d'accès aux services publics.

L'étendue du « Polygonal 1 » nous amène à recentrer notre analyse sur la « communauté » de Sao Benedito pour mieux saisir l'action de Banco Bem là où elle est implantée et le plus connu des habitants.

III. Sao Benedito, émergence d'un « développement » local, permanence de services publics déficients

A. Sao Benedito, un quartier pauvre en voie de diversification

Si Sao Benedito a été constitué par des ménages pauvres dans des conditions extrêmement précaires, le niveau socio-économique de la population tend à progresser depuis le début des années 2000.

1. Progression de la situation socio-économique des ménages, émergence d'une classe moyenne

Au début des années 2000, Sao Benedito était considéré comme l'un des quartiers les plus pauvres de la ville. 82,5 % des ménages avaient un revenu inférieur à deux salaires

⁸⁶ Certes, une part importante d'habitants de Jaburu et Floresta peuvent l'identifier en raison de l'implication des leaders communautaires au « *Forum Bem Maior* » ; et ce, dans une certaine mesure pour les quartiers de Da Penha et Itararé ; mais cela semble plus rare à Bonfim et Consolação.

minimums. Près de la moitié de la population avait moins de quatre ans d'études⁸⁷. Seuls 6.5 % des ménages disposaient d'un réseau d'égout tandis que 10,3 % n'avaient pas de toilettes (Vitoria, 2000 ; Freitas Salomao, 2006).

Le recensement de 2010 témoigne d'une progression du revenu des ménages et de situations socio-économiques plus contrastées. Certes, la plupart des ménages ont toujours un revenu inférieur ou égal à deux salaires minimums. Ainsi, un ménage sur cinq dispose de moins d'un salaire minimum, plus d'un quart (28 %) entre un et deux salaires minimums et près de 8 % des ménages ne disposent toujours pas de revenu. Mais plus d'un tiers des ménages (35 %) ont un revenu situé entre deux et cinq salaires minimums. Ceci traduit l'émergence de catégories moyennes, ce qui nous empêche de réduire Sao Benedito à un espace de pauvreté. La diversification des conditions de vie des habitants se manifeste également sur le plan urbanistique. Du « bas du quartier » à la place centrale, les maisons sont toutes achevées et comportent parfois trois à quatre étages. À l'inverse le « haut du quartier » uniquement accessible par de petites allées étroites regroupe des habitations plus précaires (infiltrations, parfois absence de salle de bain) et des problèmes fréquents d'hygiène (mauvais écoulement des égouts).

Comme nous l'avons vu, la dynamique de construction ainsi que le programme « Terra mais igual » et les interventions de « Bem morar ⁸⁸ » ont profondément transformé la situation du logement. De même, les hausses successives de salaire minimum, l'accès aux prestations sociales (minimum vieillesse, bolsa familia) ont conduit à l'augmentation des revenus des ménages.

2. La diversification des trajectoires professionnelles

Jusqu'au début des années 2000, les habitants occupaient essentiellement des emplois peu qualifiés et faiblement rémunérés. Ouvriers dans le bâtiment ou la sidérurgie pour les hommes, employée domestique et auxiliaire de vie pour les femmes semblaient les fonctions les plus répandues (Biscotto, Morreira, 2008). Ces trajectoires professionnelles sont généralement marquées par des phases temporaires de chômage, l'absence de protection sociale

⁸⁷ La municipalité de Vitoria classa Sao Benedito comme disposant de l'indice de qualité de vie le plus faible en 2000.

⁸⁸ Nom de l'intervention sociotechnique proposée par Banco Bem au travers du crédit de logement.

l'insécurité des conditions de travail⁸⁹. Elles les placent dans une situation de domination, si ce n'est d'exploitation de la part de l'employeur. Toutefois, c'est souvent de ces derniers qu'émanent les possibilités de mobilité sociale et d'amélioration des conditions de logement⁹⁰.

Si ces professions peu qualifiées, auxquelles s'ajoutent des professions d'employés⁹¹, restent majoritaires, la position des habitants de Sao Benedito sur le marché du travail semble se diversifier. L'accès de nombreux habitants à des « cours techniques » et l'entrée de certains jeunes à l'université ont élargi le spectre des possibilités. En témoigne la présence actuelle de techniciens de service, assistants administratifs, assistants comptables, et même de certains ingénieurs et assistantes sociales.

Lors de notre terrain, nous avons pu observer l'émergence d'une génération de trentenaires diplômés au sein de Sao Benedito. Si leur trajectoire s'avère minoritaire du fait de l'accès limité à l'université, de la nécessité d'alterner des phases d'études avec celles de travail et d'un manque d'information, elle illustre la présence de personnes qualifiées envisageant de rester sur place. La création du SECRI (Service d'Engagement Communautaire), organisation non gouvernementale, a eu un impact décisif sur leur trajectoire en rendant accessible pratiques culturelles et sportives ainsi que formations.

3. *Le SECRI, centre éducatif et relais social essentiel*

Créée⁹² par un groupe de paroissiens de l'Église catholique Santa Rica en 1988, le SECRI⁹³ s'est progressivement structuré autour de trois programmes éducatifs qui accompagnent les jeunes de Sao Benedito mais aussi d'Itararé et de Da Penha de la petite enfance à l'âge adulte. Cette institution doit être resituée dans le cadre de l'action de l'Église catholique, qui occupe une place essentielle dans les favelas⁹⁴. Son ambition est de « conscientiser » les jeunes à travers la mise en place d'activités culturelles, sportives et de proposer accompagnement social aussi bien aux enfants qu'à leurs parents. Le SECRI joue ainsi un rôle d'assistance sociale à travers la délivrance de « cesta basica » (pension alimentaire) et

⁸⁹ Nombre de travailleurs ont souffert d'accidents, de maladie, d'handicaps provoqués par leur activité professionnelle.

⁹⁰ Qu'ils s'agissent d'offre de travail, de financement du permis de conduire ou du matériel de construction pour transformer leur baraque en maison.

⁹¹ Agent de sécurité, agent d'accueil, vendeur.

⁹² Le SECRI a vu le jour grâce au financement de la fondation d'Aracruz cellulose qui a contraint à l'expulsion de terres de nombreux habitants de Sao Benedito arrivés dans les années 1970.

⁹³ Service d'Engagement Communautaire.

⁹⁴ L'implantation du SECRI a d'ailleurs été permis par la cession gratuite d'un terrain aux frères de la Confrérie Saint Vincent de Paul.

le suivi de familles en situation vulnérable. Son objectif n'est pas de répliquer les missions de l'école publique mais de participer à l'éveil des jeunes à travers de multiples pratiques (capoeira, danse, théâtre, musique...) et de les accompagner dans leurs projets d'études.

Le SECRI a eu un impact décisif sur le parcours de jeunes du quartier, aujourd'hui trentenaires diplômés. C'est sous l'impulsion de ces derniers qu'a été créé le « Programme Juventude » (Annexe 2 : « *Entretiens* », page 185) et obtenu la possibilité pour les jeunes d'obtenir des bourses de formation afin de passer le concours d'entrée à l'université. L'éveil aux pratiques artistiques et sportives et la réalisation de stage permettent ainsi de se former ou de découvrir une profession. Une part importante d'entre eux s'est regroupée au sein d'un projet culturel qui contribue à la production de documentaires sur le « Polygonal 1 » et à l'organisation d'événements culturels au sein du territoire (cinéma en plein air, concerts...).

Enfin le SECRI est le premier espace d'emplois au sein du quartier. Il compte une trentaine de salariés dont une part importante est issue de la « communauté ». Il s'agit en particulier de personnes en situation de grande pauvreté qui ont accédé à un emploi par ce biais. Toutefois, les postes à responsabilité restent principalement l'apanage de personnes extérieures.

Le SECRI, d'où a émergé Banco Bem, reste l'institution sociale centrale du quartier dans la mesure où la plupart des enfants et jeunes y passent la moitié de leurs journées. C'est donc un point de repère essentiel à partir duquel se nouent les relations entre jeunes, parents et travailleurs sociaux. Il prend d'autant plus de place que Sao Benedito présente une population particulièrement jeune du fait d'un nombre élevé d'enfants par femmes et de l'arrivée précoce de leur première grossesse, autour de 20 ans.

Toutefois, à la différence de Banco Bem, le SECRI reste distant du processus de mobilisation communautaire. Il reste surtout dans une position d'organisation sociale professionnelle devant préserver sa neutralité face aux différences religieuses et politiques.

B. La permanence de services publics déficients

La progression de la situation socio-économique des ménages et l'accès à des structures éducatives (SECRI) ou financières (Banco Bem) ne s'accompagnent pas de la rénovation et de la mise en place de nouveaux équipements et services publics. Au contraire, les pouvoirs publics tendent à se reposer de plus en plus sur les ONGs du quartier.

Tout d'abord, l'école publique de Sao Benedito a peu évolué depuis 20 ans. La formation du « fondamentale »⁹⁵ y est toujours incomplète. Les enfants du quartier sont donc obligés de rejoindre une autre école lorsqu'ils atteignent le « 5^{ème} grade », soit aux alentours de dix ans. *« J'ai étudié à Paulo Roberto. Lorsqu'on y étudiait, elle n'allait que jusqu'à la quatrième (l'équivalent du CM2) et c'est toujours la même chose aujourd'hui. Pour que tu voies que plus de vingt ans en arrière c'est la même chose. Il n'y a pas eu d'évolution en termes d'éducation à l'intérieur du quartier. Pour continuer, il fallait donc descendre et aller dans d'autres écoles du secteur ».* (Alzirene Boaventura, Sao Benedito, 2016)

De même, l'école publique ne compte ni cours de récréation, ni bibliothèque et self de restauration. Seuls quarante enfants ont accès à l'« école intégrale », qui leur permet de passer une journée entière à l'école et non une demi-journée comme la majorité. Néanmoins, depuis 2010, ces élèves ne sont plus pris en charge par l'école mais par le SECRI les après-midi. En plus d'accueillir 140 enfants de six à neuf ans au travers d'un partenariat avec la mairie (programme « Brincar »), le centre éducatif du quartier doit donc assumer une charge croissante d'élèves alors que ses partenariats financiers se réduisent. La délégation de l'enseignement scolaire, compétence municipale, traduit ainsi un déchargement des pouvoirs publics sur les organisations de la société civile.

La précarité des conditions d'enseignement à « Paulo Roberto » conduit les familles de conditions socio-économiques plus élevées à renoncer à y mettre leurs enfants, préférant les établissements scolaires d'Itararé ou Gurigica. Par conséquent, l'école de Sao Benedito concentre principalement les enfants issus des familles les plus pauvres. Pourtant, la construction d'une structure éducative, intégrant école et crèche, figure au rang de priorité dans la demande de « budget participatif » émise par la « communauté » depuis de nombreuses années. Mais ce projet reste en suspens. La précarité des équipements et services éducatifs conduit ainsi *« les habitants à s'éduquer en dehors de la communauté »* (Boaventura, mai 2016).

Aux carences des structures éducatives se conjugue l'obligation de descendre « en bas » pour accéder au centre municipal de santé et aux centres sociaux de la ville (Crase). Les crèches accessibles sont situées un peu en dessous dans le « haut Itararé » ou bien « en bas » à Gurigica. Enfin, les habitants souffrent d'une gestion déficiente des déchets qui s'empilent dans de nombreux angles morts du quartier. Alzirene Boaventura conclut ainsi : *« il y a une*

⁹⁵Premier cycle scolaire rassemblant le primaire et le collège.

diversification des situations, notamment avec notre génération de diplômés. Mais les plus pauvres qui existaient le sont toujours ».

En conclusion, la diversification de la population des ménages tend à limiter la population concernée par l'action de la banque communautaire. À la question : « *as-tu déjà demandé un crédit à Banco Bem ?* », la réponse, « *non, heureusement ! Je n'en ai pas besoin.* »⁹⁶ illustre l'association de la banque communautaire aux ménages pauvres du quartier. L'hétérogénéité croissante du quartier semble constituer un frein à la formation d'intérêts communs nécessaire à leur implication réciproque. Toutefois, le sentiment d'appartenance à la « *communauté* » et l'intensité de la vie sociale dans l'espace public du quartier représentent des éléments propices à la mobilisation des habitants autour de revendications communes.

Il ressort de l'analyse de la constitution du « Polygonal 1 » l'inachèvement de la « normalisation » spatiale des favelas vingt ans après le lancement de la politique de réhabilitation. Ce trait est d'autant plus marqué à Sao Benedito qui se singularise par la carence des équipements et des services publics. L'identité spatiale de cette favela peut se définir par la faiblesse des investissements publics qui entretiennent la permanence d'effets de ségrégation spatiale par rapport au reste de la ville. La progression et la diversification de la situation socio-économique des ménages ne sauraient donc occulter le maintien des inégalités avec les autres quartiers de la ville. Et ce, y compris au sein du « Polygonal 1 » entre les quartiers situés sur les collines et les quartiers « d'en bas ». En outre, l'étendue et l'hétérogénéité territoriale freinent la connaissance de Banco Bem et l'implication conjointe d'habitants. Comment agglomérer alors huit « communautés » autour d'intérêts communs pour faire émerger un sujet collectif ?

⁹⁶ Discussion informelle, Sao Benedito, mai 2016.

Analyser l'insertion des banques communautaires dans les rapports de pouvoir nous amène à questionner l'intensité des formes de conflictualité et les modalités sous lesquelles ces dernières s'expriment.

I. La violence du rapport au politique, un frein à l'organisation communautaire

L'histoire de l'Espírito Santo est caractérisée par un seuil élevé de violence. Son accroissement depuis les années 1960 en fait l'un des États brésiliens où le taux d'homicide par habitant est le plus élevé au début des années 2000 (Pereira, Grassi, 2009). L'intérêt de cette analyse consiste en la mise en évidence de relations étroites entre crime organisé, trafic de drogue et autorités publiques (Ribeiro, 2005). Restituer ce contexte nous permet alors de saisir en quoi la violence du rapport au politique a limité les tentatives d'organisation communautaire au sein du « Polygonal 1 ».

A. Le système du « pistolagem », une violence intégrée à la structure sociale

1. *Un contexte régional marqué par l'intensité de la violence*⁹⁷

Le taux d'homicide atteint 56,4 pour 100 000 habitants en 2008 et se concentre d'abord sur la région métropolitaine de Vitoria (Greve, Grassi, 2012). L'Espírito Santo constitue alors le second Etat le plus violent du Brésil. Ce haut niveau d'homicide contraste avec le tableau d'une région riche, dotée du cinquième PIB du pays ainsi que d'un chômage faible (*Ibid*).

Pourtant, il n'a rien de conjoncturel. Au contraire, la conflictualité de l'Espírito Santo constitue une régularité historique⁹⁸ avec la progression constante du niveau d'homicide depuis les années 1980, atteignant 60 homicides par an en 2009. En 1999 et 2000, Vitoria devient la capitale la plus violente du Brésil, ce qui conduit à l'intervention exceptionnelle de la justice

⁹⁷ Notre définition de la violence se focalise ici sur l'analyse des homicides, soit l'acte de tuer quelqu'un.

⁹⁸ Dans les années 1980, ces conflits prennent forme au travers de règlements de compte entre paysans et UDR (Union Démocratique Ruraliste) autour des questions de répartition de la terre. Entre 1991 et 1993, l'Espírito Santo se distingue à l'échelle nationale et internationale du fait de l'assassinat et de l'extermination d'enfants et d'adolescents, associés à l'organisation intitulée Scuderie Detetive Le Cocq (SDLC).

fédérale. Leurs investigations mettent en lumière les liens étroits entre mafias capixabas et autorités locales. Certes, la reconnaissance de l'implication de responsables politiques, de chefs d'entreprise et policiers conduit à leur incarcération et à la création de la « Mission spéciale de Lutte contre le Crime organisé ». En dépit de ces mesures, la quasi-totalité des coupables reconnus sortiront de prison (Zanotelli, 2006). La répression du crime par des détentions s'est avérée inefficace et inhumaine du fait de la surpopulation carcérale. Il en ressort l'augmentation de la violence et de la criminalité⁹⁹.

2. *Le système du « pistolagem », l'interconnexion du crime organisé et des autorités publiques*

Dans son article « A “ *Pistolagem* ” entre Nos » (2008), Erly Euzebio porte une attention spécifique sur les « assassinats commandités ». Ces derniers constituent une caractéristique marquée de violence, s'insérant dans un système de banditisme impliquant l'action conjointe d'acteurs illégaux (trafic de drogue, crime organisé) et d'acteurs institutionnels (policiers, chefs d'entreprise, autorités publiques). La mise au jour de connexions sociales, économiques, politiques et idéologiques défait ainsi l'idée selon laquelle la violence serait le fait d'individus isolés.

La figure du « pistoleiro » (tueur à gage) est l'illustration de l'intégration de la violence dans de multiples canaux (institutionnels, privés...). Prenant source dans la sphère rurale, son activité s'est progressivement intégrée à l'espace urbain et structurée en entreprise dans un contexte de banalisation de la criminalité. Le « pistoleiro » apparaît comme une figure « fragmentaire » répondant aux demandes variées d'un ensemble d'organisation sociale (*Ibid*). Les assassinats commandités qu'il exécute permettent tant d'éliminer un adversaire politique, un militant d'un mouvement social que de régler un conflit de voisinage ou un problème d'ordre conjugal. Le « pistoleiro » « révèle ainsi ce que la société cache : l'usage privé d'un “ arbitre de la mort ” » (Cavalcante, 2003, 72). Cette forme de violence, relativement organisée, s'intègre donc à la structure sociale grâce à l'interpénétration de sphères multiples (entreprise, police, institutions locales) (Euzebio, 2008).

⁹⁹ En témoigne en 2003 où le nombre d'homicides s'est accru de 1782, représentant à un taux de 54.8 pour 100 000. La violence atteint d'abord les jeunes de 15 à 24 ans. On en dénombre 197,1 pour 100 000 à Vitoria cette année-là.

Pour José Da Silva, la question de la violence doit être resituée dans le processus même de construction de l'État brésilien (2004). En témoigne la relation sociale et historique entre la violence, le pouvoir et l'ordre (Silva, 2004¹⁰⁰). Dans l'Espirito Santo, ce système a longtemps reposé sur le pouvoir des colonels dans les conflits pour la répartition de la terre. Par exemple le colonel « Bimbim », reconnu comme principal chef du trafic sur un territoire recouvrant l'Espirito Santo et une partie de Minas Gerais, entre les années 1920 et 1960.

D'après Celia Maria Tavares, « *les pratiques " coronialistes " et populistes constituent l'héritage laissé aux nouvelles générations de " politiques " qui accèdent au pouvoir à partir des années 1980. La combinaison des pratiques autoritaires avec une politique de faveur conduit à accroître la corruption de l'administration publique, ce qui a contribué à l'installation du crime organisé dans les instances de pouvoir de l'État.* » Dès lors, « *l'absence de la loi ouvre la voie à un usage arbitraire de la force au détriment du respect du droit et de la notion de limite* ». Ainsi, « *la corruption, la criminalité, le désordre, la transgression se renforcent mutuellement dans un cercle vicieux, créant un modèle de stabilité identifié et alimenté par le réseau de complicité créé autour des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires ainsi qu'avec une partie de la société civile* »¹⁰¹. Son analyse met ainsi le doigt sur l'interpénétration croissante de la police et des autorités publiques par le crime organisé. Elle témoigne de l'hybridation des pratiques issues du « coronelismo » avec les nouvelles formes de criminalités reliées notamment aux trafics de drogue.

Par conséquent, la violence du rapport au pouvoir ainsi que la primauté du principe de faveur sur la loi révèlent la fragilité des structures démocratiques. Elles induisent une propagation de la peur qui démobilise les mouvements sociaux et freine les processus d'organisation communautaire.

¹⁰⁰ Il existe une « *tendance à l'usage indiscriminée de la force, présent dès les origines de ce pays (...) se métamorphosant tout au long de l'histoire brésilienne.* » Elle « *survécut à la Première République. (...) s'implanta au sein des Forces Armées durant les années 1930, principalement sous « l'Etat nouveau », gagna les militaires dans l'après-guerre, s'intensifia sous la dictature militaire implantée en 1964, de manière telle qu'elle a été incorporée et systématiquement reproduite par de nombreux secteurs de la police civile et militaire* » (Silva, 2004 : 55, traduction personnelle).

¹⁰¹ Cité par Euzebio, 2008, p.203.

B. La violence du rapport au politique, un obstacle à la mobilisation communautaire

Cette présentation demeure imprécise et ne permet d'isoler la part des homicides reliés à des enjeux politiques. Toutefois, elle nous permet d'insister sur la fragilité du cadre démocratique contraignant les possibilités d'organisation communautaire au sein du « Polygonal 1 ». Pendant longtemps, ces territoires ont été politiquement dominés par des réseaux reliant crime organisé, colonels et autorités politiques. Par exemple, le « colonel Helio »¹⁰² a constitué l'un des leaders locaux des années 1980 à la fin des années 1990. À l'origine d'un contrôle politique du territoire, il a freiné les processus d'organisation communautaire à travers le recours à des tueurs à gage pour exécuter ou menacer les leaders locaux.

D'après un leader local, *« toutes les communautés du Polygonal 1 ont beaucoup souffert de cette violence. Et beaucoup de familles ont été obligées de partir. À l'époque, les leaders étaient contraints par le crime organisé, et s'ils ne travaillaient pas pour ces organisations, ils étaient tués ou devaient quitter le territoire. Beaucoup de personnes souhaitaient participer au mouvement communautaire, mais elles avaient peur et à cause de cela, les habitants ne participaient pas aux réunions de la communauté. Les conséquences de l'absence de participation populaire dans le processus de développement communautaire sont telles que pendant des décennies la population était aliénée aux politiques »*. Cette situation a entravé l'émergence de pratiques démocratiques locales comme en atteste le temps qu'il a fallu à la « communauté » du Jaburu pour organiser de premières élections « libres ». Cosme Santos¹⁰³ restitue ce processus conflictuel et contraint ayant abouti à la création d'une association d'habitants impulsant de premières avancées matérielles dans la vie du quartier :

« O Grupo Nação (" le Groupe Nation ") a émergé en 1997 à la suite de différentes réunions. Ici, il existait déjà une association d'habitants, le président était Seu Antonio Leal. Le seul problème, c'est qu'il n'y avait pas d'élections. Du coup, la communauté ne se développait pas. Il y avait 80 % de cabanes en bois, des problèmes d'égouts, d'approvisionnement en eau, des illuminations précaires... Les gens se demandaient : pourquoi

¹⁰² Helio do Nascimento, fondateur du quartier Gurigica (Floresta et Jaburu). Il était systématiquement candidat au poste de « vereador » (conseiller municipal).

¹⁰³ Leader communautaire de la « communauté » de Jaburu, premier président de l'association de résidents de 2007 à 2011. Il travaille également pour l'association Ateliê de Ideias sur les projets de « développement communautaire ».

chaque année c'est la même chose, des " politiques-bandits ", des clowns ? Mais pour gagner l'élection, Seu Antonio a mis le " pistoleiro " de l'époque, " Genecio ", qui voulait être adjoint sur sa liste. Ceci a démobilisé notre équipe, on n'était plus que trois (...). Une rumeur circulait comme quoi si la liste 2 gagnait, toute notre équipe serait assassinée. Notre " vice-président " était le plus connu mais sa famille l'a obligé à quitter le quartier. J'avais peur, mais je ne suis pas du genre à fuir. Ma femme s'énervait contre moi : " tu fais quoi ? tu ne gagnes rien à faire ça, tu mets ta famille en danger, tout le monde dit que si vous gagnez ils vont vous tuer (...)." L'élection a eu lieu dans la maison de Seu Antonio... Le " pistoleiro " restait devant avec son arme et chuchotait " liste 1 ". Morale de l'histoire : Seu Antonio a gagné. Après cela il y a eu une fusillade, puis ce " pistoleiro " est mort. Il avait tué le colonel Helio, un militaire retraité de la réserve qui commandait le trafic dans l'ensemble du secteur. Le pistoleiro l'a tué et s'est fait tuer par vengeance. Un oncle de Georgio Toro¹⁰⁴ a été assassiné à cette époque. Du coup toute la famille est partie. À ce moment, notre mouvement s'est arrêté. » Le « Grupo Nação » n'officialisera sa création qu'en 2007, année où de premières élections démocratiques ont été organisées.

En définitive, la violence du rapport au politique a conditionné les rapports de pouvoir, insufflant la peur et démobilisant les habitants impliqués dans la vie de leur quartier. En dépit du recul de la conflictualité depuis la fin des années 2000 et la disparition du « colonel Helio », elle se reconfigure sous d'autres formes qui n'attestent pas moins de la fragilité des pratiques démocratiques.

C. Reconfiguration des formes de la violence, permanence d'un principe de faveur

La violence continue à imprégner le rapport des favelados au politique bien qu'elle se recompose sous des formes plus subtiles. C'est l'hypothèse que nous effectuons en nous appuyant sur les témoignages convergents de plusieurs habitants engagés dans la vie de leur quartier. L'un d'entre eux synthétise ainsi : « *il existe toujours beaucoup de menaces. Mais je crois que la violence apparaît d'autres manières : achats de vote, intrigues durant les élections, embauche de leaders pour des emplois publics* » (entretien informel, 2016).

De nouvelles figures politiques ont émergé à la fin de l'« époque des colonels ». L'une d'entre elle, ancienne présidente de l'association de résidents de Consolção, est devenue l'une

¹⁰⁴ L'un des trois membres de la liste 2 qui était resté après le départ des autres membres suite aux menaces.

des 15 « vereadores »¹⁰⁵ (conseillère municipale) de Vitoria en 2000. Elle représente aujourd'hui la leader du territoire la plus puissante après avoir enchaîné consécutivement quatre mandats. Néanmoins son rapport au pouvoir se maintient par la domination de ces adversaires et la dépendance des habitants. D'un côté, elle limite les rivalités politiques en embauchant des leaders locaux en tant qu'« assistants »¹⁰⁶. De l'autre, elle assure la pérennité de relations clientélistes vis-à-vis des habitants pour maintenir son pouvoir. Qu'il s'agisse de l'obtention d'un cercueil pour un défunt, d'un enterrement, de la mise à disposition d'une ambulance, d'une consultation, mieux vaut ne pas informer les citoyens de leurs droits pour en tirer un bénéfice personnel¹⁰⁷.

Par conséquent, le rapport des habitants du « Polygonal 1 » au politique semble toujours guidé par un principe de faveur tandis que la cooptation des leaders locaux semble désamorcer les tentatives d'organisation communautaire.

Dans ce contexte, comment Banco Bem s'insère-t-elle au territoire ? Dans quelle mesure sa présence est-elle acceptée par les autorités locales ainsi que par les habitants ?

II. La reconnaissance territoriale d'un acteur prisé

En dépit de la conflictualité du « Polygonal 1 », Banco Bem est parvenue à obtenir la reconnaissance des différents groupes de pouvoir. De par son action et la faible présence des pouvoirs publics, Banco Bem apparaît comme une institution centrale et légitime du quartier.

¹⁰⁵ Chargés de contrôler l'action du maire, le « vereador » représente un acteur local puissant, disposant de moyens financiers importants qui lui permettent de jouer de sa notoriété, en particulier dans son quartier.

¹⁰⁶ L'usage de menaces à l'égard d'adversaires politiques et le recours à des réseaux reliés au trafic de drogue sont également des hypothèses possibles bien qu'elles soient difficiles à prouver.

¹⁰⁷ D'après une ancienne habitante de la communauté du Jaburu, « *Il y avait une époque où elle faisait cela : les gens avaient droit à un cercueil ; elle, au lieu de leur dire qu'ils avaient ce droit-là ainsi que le droit à un enterrement, si quelqu'un mourait il fallait l'appeler 24 heures sur 24, elle obtenait le cercueil et participait à l'organisation de toute la cérémonie avec les familles. Et que pense la communauté ? Que c'est elle qui l'a obtenue. Elle faisait tout et avec une équipe pour cela ! Les gens pensaient du coup que c'est elle qui assurait les enterrements. Elle s'accaparait l'information et la gardait pour elle (...) Elle ne dit pas aux gens qu'ils ont le droit. Elle ne le dit pas. Elle est maline. Par exemple quand ma belle-mère était malade. Elle rendait disponible une ambulance pour l'emmener pour l'hôpital. Elle ne sait pas que nous avons un droit pour le transport, qu'il suffit seulement de s'inscrire pour avoir accès à une voiture gratuite. Pourquoi est-elle restée tant d'années en faisant ces pratiques ? Pourquoi y a-t-il toujours ce besoin de donner des choses ? Tout le monde a toujours fait ces pratiques. Ce ne sont pas seulement les siennes mais celles de nombreux vereadores »*

A. Un acteur reconnu tant par les gangs locaux que par les pouvoirs publics

L'installation d'une banque communautaire dans un territoire marqué par la pauvreté et les affrontements entre gangs rivaux présentaient certains risques (braquage¹⁰⁸, balle perdue). Sa capacité à se maintenir aurait été mise en question, et ce, d'autant plus que Banco Bem occupe une position stratégique à la frontière des quartiers Sao Benedito et Da Penha. Elle était ainsi en première loge dans les phases de « guerre » entre ces deux quartiers.

Mais les différents gangs locaux reconnaissent la légitimité de sa présence ce qui la préserve des risques de vol ou d'atteintes physiques. Le respect à l'égard de Banco Bem est le produit d'un dialogue entre ses membres et les principaux chefs du trafic. Comme l'explique Leonora Mol, « *pour commencer la banque, j'ai dû parler personnellement avec eux. Valmir aussi. Le trafic a aussi beaucoup évolué. Il y a eu des époques où on ne connaissait pas les chefs. Beaucoup de leaders sont morts. Mais ils respectent sinon Banco Bem ne serait pas là* » (2016).

En outre, les pouvoirs publics reconnaissent la qualité de son action. Ils acceptent également de se présenter au « Forum Bem Maior »¹⁰⁹ pour rendre compte de leurs engagements.

Banco Bem apparaît également comme un acteur légitime dans la mesure où elle permet de rompre l'image péjorative qui domine les représentations du quartier Sao Benedito à Vitoria.

B. Un rôle décisif dans la transformation des représentations territoriales

L'implantation de Banco Bem en haut de la colline de Sao Benedito, associée à une image de criminalité et de trafic, a contribué à revaloriser les perceptions de ce quartier aussi bien à l'intérieur de la « communauté » que dans le reste de la ville.

Tout d'abord, la création d'une banque communautaire au sein du « Polygonal 1 » a permis d'atténuer les rivalités entre quartiers, liées aux conflits entre gangs. Durant certaines époques de « guerre », il était, par exemple, impossible pour les habitants de Sao Benedito de se rendre à Jaburu ou de descendre par Da Penha, et réciproquement pour les habitants de ces

¹⁰⁸ C'est le cas de Banco Cidade de Deus à Rio qui, à cause d'un braquage, a perdu une grande partie de ses fonds, ce qui a conduit à une fermeture temporaire de la BCD et a donc affaibli son action.

¹⁰⁹ Forum de « développement » local créé par les membres de Banco Bem.

« communautés ». Or, la création de Banco Bem, puis la mise en place du forum ont conduit au rapprochement des leaders des différents quartiers. Ces derniers ont pris l'habitude de se réunir lors de situations de conflits et d'impulser l'organisation d'événements mêlant les habitants des différents quartiers (cinéma en plein air, jeux, fêtes, mobilisations...). Des liens plus étroits ont ainsi pu se nouer.

En outre, l'image de violence rattachée à Sao Benedito, dans le reste de la ville, était telle que de nombreux d'habitants d'autres quartiers n'osaient y monter. « *Avant 2007, je n'étais jamais monté ici à Sao Benedito. Pourtant, je vivais ici depuis mes 19 ans à Itararé. J'ai connu Sao Benedito quand je suis venue travailler ici. J'avais peur de monter ici. Parce que les histoires que t'entends te font peur. Mes fils ont grandi sans connaître quasiment Sao Benedito. Ils regardaient du haut d'Itararé vers le bas. La banque communautaire a transformé cette vision. Aujourd'hui il y a beaucoup de mes voisins qui viennent faire leurs comptes, demander un crédit. Cette peur était paranoïaque* » (Irani Novaes Costa, mai 2016). Circuler sans difficultés à Sao Benedito a permis de se rendre compte à quel point leurs craintes étaient souvent infondées. De même, les leaders locaux investis dans Banco Bem ont contribué à négocier la possibilité d'accéder au haut de la colline¹¹⁰ occupé par les gangs locaux. Les sorties organisées, comme les « balades écologiques », permettent de s'approprier cet espace qui offre un panorama sur toute la ville. L'implantation de Banco Bem et la mobilisation de ses membres ont ainsi contribué à une extension de l'« espace vécu » (Lefebvre, 1974) par les habitants

Son action va à l'encontre des représentations dominantes qui se transposent sous la forme de discriminations multiples : entraves d'accès à un emploi, refus d'être déposé en taxi. Face à ces difficultés, la mise en place d'une monnaie locale a constitué un puissant symbole. Cet instrument a connu une forte résonance médiatique, donnant à l'ensemble de la ville une information distincte du récit habituel de violences. Paradoxalement, la monnaie locale s'est moins révélée par ses effets sur l'économie locale du quartier que par ses répercussions sur les perceptions des habitants des autres quartiers. Elle fait figure d'étendard à l'extérieur du quartier tout en ayant peu circulé à l'intérieur de Sao Benedito¹¹¹.

¹¹⁰ Le « campinho » (« terrain ») qui donne accès au haut de la colline était un lieu privilégié pour régler des situations de conflits et contrôlé par les gangs liés aux trafics.

¹¹¹ « *Je pense que l'idée de Banco Bem est géniale. Moi-même je n'y vais pas mais j'en parle toujours à l'extérieur. Partout où je vais. Je parle de Banco Bem première banque communautaire du quartier qui réalise des projets avec sa monnaie sociale, ...vu que les gens ont très souvent une image négative. Mais au sein du quartier, je n'en parle pas tant* » (Marco Venicio).

Par conséquent, l'action de Banco Bem participe d'une revalorisation des favelas du « Polygonal 1 ». Elle contribue à renforcer l'estime que les habitants ont d'eux-mêmes et à créer des symboles se rattachant à l'identité du territoire. Le relais médiatique et politique qui en est fait permet d'énoncer un discours distinct des représentations dominantes l'associant au trafic et à la criminalité. L'action de Banco Bem participe donc d'une revalorisation de l'« espace perçu » et d'une extension de l'« espace vécu » (Lefebvre, 1974).

C. Un acteur prisé

De par ses services financiers et sa légitimité au sein du quartier, Banco Bem est confrontée aux demandes multiples des clients ainsi qu'aux pressions politiques.

Tout d'abord, l'installation d'une institution financière dans un quartier marqué par la pauvreté est source de convoitises. Elle conduit certains clients à tenter d'en tirer profit. En témoignent certaines stratégies individuelles pour accéder à un crédit : s'appuyer sur la proximité de leurs relations avec un membre de la BCD, se jouer des multiples rapports informels en prétendant avoir déjà eu l'aval d'un membre de la BCD... De même, la création de la banque communautaire a pu faire miroiter certains habitants de la possibilité d'obtenir un emploi en courtisant ou anticipant d'éventuelles annonces.

La proximité des relations entre agent de crédit et habitants rend délicate l'articulation entre les échanges informels et formels. Légitimes de par leur ancrage dans leur quartier, les agents de Banco Bem disposent d'une connaissance fine des situations et discussions existant dans leur quartier. Ils peuvent ainsi identifier les situations de grande précarité, concernant le logement par exemple, qu'ils pourront accompagner à travers l'intervention sociotechnique de « Bem Morar ».

Toutefois, la confusion de leur position d'habitant avec celle d'agent de crédit induit un risque de partialité des agents. Elle les expose aussi individuellement, en particulier pour les leaders locaux investis dans Banco Bem. Les habitants tendent parfois à les considérer comme seuls responsables de sa gestion. Or, solliciter systématiquement les leaders locaux pour effectuer une demande peut conduire à une personnalisation des rapports aux banques communautaires, contournant la voie d'accès de droit commun.

De plus, les banques communautaires sont exposées aux pressions et tentatives de récupération politique. Les élus locaux se servent des événements organisés pour rendre visible leur soutien. Or, cela peut conduire à fragiliser certains partenariats privés¹¹². Si les « vereadores » s’affichent sans pouvoir contribuer financièrement à leur action, les députés régionaux et fédéraux peuvent mettre à profit leurs enveloppes parlementaires. Cela leur offre alors une tribune politique. De même, le soutien d’une municipalité d’un bord politique peut conduire à fragiliser les partenariats publics lors des changements de majorité, comme cela a été le cas pour Banco Bem¹¹³.

La visite d’autres banques communautaires de l’Espírito Santo et de Rio témoigne de possibles dérives. Les BCD s’adossant à des structures déjà existantes (associations de commerçants, de résidents, coopératives de producteurs), il arrive parfois qu’elles se retrouvent à servir les intérêts de l’association qui les héberge¹¹⁴ ou qu’un « vereador » la mette au service de son projet politique¹¹⁵.

Par conséquent, les BCD constituent un acteur prisé, exposé aux sollicitations multiples de leurs clients et aux tentatives d’instrumentalisation politique. Cela nous amène à nous focaliser sur leur positionnement dans les rapports de pouvoir locaux.

III. Les BCD, acteurs intrinsèquement liés aux jeux de pouvoirs

Les banques communautaires s’implantent au sein de « communautés » divisées, traversées par des rivalités personnelles et partisans.

Tout d’abord, soulignons l’opposition entre le mythe de l’unité comme solution de résolution des difficultés des communautés, et la segmentation du pouvoir entre différents groupes. L’unité fait figure de valeur partagée, systématiquement invoquée dans le discours des

¹¹²C’est le cas d’Unimed qui n’a pas souhaité financer de nouvelle « ballade écologique » après la première édition qui a vu la présence de trois « vereadores » et donné lieu à la création d’une loi.

¹¹³ Le partenariat étroit mis en place avec la municipalité PT (2008-2012) s’est ainsi retourné contre Banco Bem après l’élection d’un maire issu d’un parti de droite (le Parti Populaire Socialiste).

¹¹⁴ Au sein d’une BCD de l’Espírito Santo, nous avons ainsi pu percevoir un conflit entre les personnes qui défendent de manière autonome l’action de la BCD et d’autres qui souhaitent la placer au service de la structure déjà existante. Or, dans le cas observé, les avancées mises en œuvre par la BCD étaient détournés au profit des intérêts des membres de l’association de commerçant l’hébergeant juridiquement.

¹¹⁵ Cas d’une banque communautaire visitée dans la ville de Serra où l’ancien Président de l’association des commerçants est devenu « vereador » et se sert de la banque communautaire comme d’un moyen de légitimation de son action. L’un des membres de la BCD est aussi son « assistant technique ». Cela présente le risque d’attribution clientéliste du crédit et met en cause son impartialité.

acteurs qu'ils soient leaders communautaires ou simples habitants. Elle est perçue comme le moyen le plus efficace pour atteindre les objectifs escomptés. Pourtant, il ressort de nos observations de terrain la prégnance des divisions au sein de chaque « communauté ». Ces dernières sont le reflet de luttes de pouvoir personnelles mais également de réseaux d'alliances tissés avec des acteurs (partis politiques, élus...) extérieurs à la « communauté ». La création de Banco Bem est ainsi le produit de l'action du SECRI, soutenu par un courant progressiste de l'Église catholique et l'appui financier du maire de Vitoria issu du PT. De plus, l'articulation des BCD au quartier repose sur l'investissement de leaders communautaires dans les arrangements informels et jeux de pouvoir. Par conséquent, une banque communautaire ne peut apparaître comme un acteur politiquement neutre.

A. Banco Bem face à un pouvoir fragmenté et une mobilisation de faible intensité

Au sein de la quasi-totalité des « communautés » du « Polygonal 1 », il existe une division entre le « mouvement communautaire » (l'association officielle du quartier) et les autres organisations d'habitants. La « communauté » de Jaburu constitue l'une des rares exceptions où le « mouvement communautaire » et l'association « Grupo Nação » travaillent conjointement. Mais, cela n'empêche la permanence d'un clivage entre le groupe majoritaire, proche de Banco Bem et d'une dynamique d'action collective, et la frange minoritaire, s'appuyant sur la notoriété publique de la « vereadora » dominant le « Polygonal 1 ».

Vu l'étendue de ce territoire, notre analyse s'est concentrée sur Sao Benedito de manière à percevoir plus distinctement les interactions entre Banco Bem et les divers leaders locaux. Le premier enseignement à en tirer est la forte division du leadership, résultant du conflit entre la présidente de l'association de résidents et un leader communautaire informel travaillant au sein de la banque communautaire. Aucune figure, aucun groupe représentant les intérêts du quartier ne dispose d'une autorité dont la reconnaissance fait consensus.

D'un côté, le SECRI et Banco Bem constituent les principales institutions reconnues, actives dans l'éducation et l'inclusion financière des habitants. De l'autre, l'association d'habitants, qui n'a plus d'existence juridique du fait de l'explosion de sa dette, se positionne explicitement contre les « ONGs » du quartier. Elle argue du manque de transparence quant aux investissements financiers réalisés par leurs partenaires. À cela s'ajoute une critique sur l'action de Banco Bem qui n'atteindrait pas le « haut » du quartier, où les conditions de vie sont plus

précaires. Un entretien réalisé avec deux membres de l'association permet de rendre compte de ces critiques :

R : « Ce que nous voulons c'est que toute la communauté puisse contrôler ce qui passe et demander à Banco Bem de rendre des comptes. On doit savoir si ça a été utilisé pour le quartier. Surtout dans un pays corrompu comme celui-ci, on peut avoir des doutes sur tout.

D : Nous, ce qu'on veut savoir, c'est ce qu'ils ont fait avec cet argent, car l'argent vient et il n'y a toujours pas d'école, de crèche, de salle de sport... Pour nous Banco Bem ne vaut rien, c'est seulement pour les gens d'en bas. Ici ils ne font rien. Si t'es d'en haut tu n'obtiens pas de prêt.

R : Comme si ça divisait la communauté qu'il y avait un côté riche et l'autre pauvre.

D : nous, on ne veut pas de division, on veut une croissance de toute la communauté, le bénéfice de tout le monde ».

Ces critiques semblent, d'une part, témoigner de la perte d'influence de l'association d'habitants, délaissant son rôle de mobilisation collective pour demander des comptes aux « ONG » du quartier. Nous émettons l'hypothèse que Banco Bem dispose, de par son action, d'une forte légitimité à l'intérieur du quartier et d'une notoriété dépassant le « Polygonal 1 ». Elle fait ainsi de l'ombre à l'association d'habitants qui peine à s'affirmer d'une autre manière que par la confrontation. Mais ses demandes sont disproportionnées (construction de l'école-crèche) et illustrent la confusion entre missions de services publics et fonction d'une banque communautaire.

D'autre part, ces propos illustrent le haut niveau d'exigence à l'égard de Banco Bem. Elles sont renforcées par la connaissance de partenariats financiers importants qui ne bénéficieraient pas à la « communauté ». De même, cette critique recouvre une dimension spatiale. Dans le discours des membres de l'association communautaire comme dans celui de certains habitants, le « haut » du quartier serait délaissé et n'aurait qu'un accès restreint aux prêts à l'inverse du « bas du quartier » où se concentreraient les crédits¹¹⁶.

Certes, la demande de transparence et de contrôle plus étroit des finances de Banco Bem répond à une demande légitime liée à la conclusion de partenariats financiers importants. Mais

¹¹⁶ « C'est la partie la plus souffrante du morro qui bénéficie le moins de Banco Bem là, après la place et en haut. Cette partie-là n'a pas reçu. » affirme un autre ancien président de l'association communautaire lors d'un entretien (mai 2016).

elle constitue également une stratégie pour tenter de la discréditer, en alimentant des idées reçues concernant les investissements reçus (800 000 R) ou la corruption de ses membres¹¹⁷.

Cette critique vient contredire le critère d'une gestion commune des ressources financière, impliquant l'association de résidents. Elle trouve tout de même une justification historique. Lors de la mise en place de Banco Bem, l'association communautaire avait été associée au comité de crédit validant l'octroi de prêt. Or l'existence de pratiques de favoritisme aboutissant à un haut niveau de non-remboursement l'aurait conduit à se distancier d'elle. Dès lors, le comité de crédit¹¹⁸, réuni à huis clos, garantit l'impartialité de l'accès au crédit.

En outre, la « communauté » de Sao Benedito ne semble exclusivement polarisée entre le leadership du SECRI-Banco Bem et celui de l'association d'habitants. En effet, un certain nombre d'habitants ne semble reconnaître ni l'autorité de l'un, ni celle de l'autre. Pour autant, il n'existe pas d'autres figures ou groupes accédant à davantage de reconnaissance. Un ancien président de l'association communautaire affirme ainsi : « *aujourd'hui je ne vois pas de leader au morro si ce n'est le leadership du SECRI-Banco Bem qui est bien faible et ne se mêle pas à la population.* » (2016). S'il a intérêt à disqualifier ce groupe rival, son analyse converge avec nos observations de terrain concernant la faible intensité de la mobilisation locale et de la fragmentation du pouvoir.

De son côté, Valmir Dantas, l'un des principaux leaders investis dans Banco Bem, confirme l'observation d'un quartier divisé tout en rappelant la capacité des habitants à s'unir à certains moments de son histoire. « *Il y a plusieurs fronts. Le quartier de Sao Benedito est un quartier qui s'est toujours trouvé au milieu d'intrigues, de conflits mais il y a déjà eu un front vraiment génial d'habitants en 1999, puis lorsqu'il y a eu le Plano Bem Maior (2008). Il y a déjà eu des moments comme cela où les personnes s'engagent de manière indéterminée pour des actions. Mais aujourd'hui, l'église a son conseil. Le foot aussi. L'association communautaire a son organisation. Le SECRI a aussi son conseil. Donc c'est séparé* ». Les divisions politiques au sein de Sao Benedito ont aussi trait à sa situation démographique. Avec plus de 7000 habitants, il constitue un réservoir de vote important en vue des élections¹¹⁹. « *Ici*

¹¹⁷ On notera la naturalisation de la corruption considérée comme inhérente au Brésil, ce qui induit de forts doutes sur la gestion de Banco Bem d'après la présidente de la « communauté ».

¹¹⁸ Il est composé d'habitants, de leaders locaux et membres de la BCD dont le nom est tenu secret.

¹¹⁹ Lors du débat d'entre deux tours des élections municipales, l'un des candidats affirma ainsi : « *j'envoie un salut à Carla et à la population de Sao Benedito. La population des morros est faite de personnes courageuses et combattives. Elle ne peut être la cible de préjugés* ».

il n'y a pas les conditions pour faire une organisation communautaire à cause des questions politiques ; les gens vont du côté d'un parti. » (Ibid).

Les divisions du pouvoir nous amènent à questionner l'existence de réseaux reliant les acteurs du quartier à des groupes extérieurs (partis politiques, élus locaux...). Quelle place Banco Bem occupe-t-elle dans ces configurations ?

B. L'insertion dans des réseaux concurrentiels

Comment expliquer la faible intensité du processus d'organisation collective alors même que Sao Benedito bénéficie de la présence de deux ONGs prônant la méthode du « développement communautaire » ? Cette question a servi de fil conducteur à notre enquête de terrain. Une hypothèse consiste à analyser la constitution des différents groupes ou réseaux de pouvoir et à nous focaliser sur les points de tension expliquant la prégnance de division sur l'unité en dépit d'intérêts communs au quartier (la construction de l'école-crèche par exemple).

Il semble en ressortir l'opposition entre l'auto-organisation des habitants, prônée par Banco Bem (et le SECRI) et les alliances partisans tissées par les présidents successifs de l'association de résidents avec certains élus locaux. À cela se conjugue la distance entre les premières, émanant de l'impulsion de paroissiens catholiques des zones centrales de la ville, et l'association communautaire de SB où la grande majorité des habitants sont évangélistes.

En analysant la trajectoire de plusieurs présidents de l'association communautaire, nous décelons une régularité quant à la stratégie de nouer des alliances avec des partis et hommes politiques extérieurs au quartier. Ainsi les liens étroits tissés entre Carla, président de l'association communautaire (1996-2005) et Luiz Paulo (1997-2004), maire de Vitoria, semble avoir permis des « conquêtes » importantes : rénovations des rues, des places, mise en place de la première ligne de bus reliant le quartier... Pour Carla, privilégier ce partenariat efficace revenait à exclure une pleine participation au processus d'organisation communautaire, impulsé par le SECRI. « *Je me cramais si je me rapprochais trop d'eux. J'obtenais beaucoup en restant avec ce maire : escalier, mur, places* ». Ces stratégies opposées se combinaient, d'après Carla, avec un clivage partisan : « *J'avais de l'autonomie avec ce maire PSDB. Banco Bem était avec l'Église catholique et le SECRI qui étaient alliés au PT ; moi je devais m'éloigner de là et jouer ma carte avec le maire.* ». L'association des « ONGs » du quartier avec le Parti des Travailleurs et l'Église catholique a conduit, selon lui, à s'en distancier et préserver avec elles des rapports

de concurrence.¹²⁰ Toutefois, notre enquête de terrain n'a permis d'identifier la permanence d'une relation étroite entre le SECRI-Banco Bem et le PT. Il s'agit davantage d'une proximité reflétant des affinités politiques et des luttes historiques¹²¹. Le déclin de ce parti et la nécessité de pérenniser ses partenariats financiers en font une alliance ni figée, ni exclusive.

On observe, sous la présidence actuelle du quartier, une régularité quant à la primauté des alliances partisans sur l'auto-organisation communautaire. La leader communautaire élue s'appuie sur les liens noués avec la « vereadora » du secteur qui l'a embauchée à un poste d'assistante. Elle sollicite également certains élus du gouvernement de l'Espirito Santo issus du même parti, le PSDB¹²². L'intégration à un réseau partisan semble donc être la voie privilégiée tant pour obtenir des avancées collectives que pour en retirer des avantages personnels. Toutefois, cette stratégie ne se traduit pas par des avancées significatives pour Sao Benedito. Ainsi, privilégier les réseaux partisans et l'insertion dans les institutions locales entre en conflit avec le « développement communautaire » prôné par Banco Bem.

Une autre hypothèse consiste en l'extériorité du SECRI et de Banco Bem vis-à-vis de la « communauté ».

C. Un rapport distant entre ONG et « communauté »

Le SECRI a été créé par un groupe de paroissiens de l'Église Santa Rica, issu de l'un des quartiers centraux de la ville, Praia do Canto. Pour ses membres créateurs, professeurs d'université, cadres supérieurs, la découverte de Sao Benedito, à la fin des années 1980, a manifesté la connaissance d'une réalité « *totallement différente* » (Cabral, 2016)¹²³. Leur rencontre avec la « communauté » traduit ainsi la rencontre entre deux univers opposés. Si son action s'est progressivement renforcée et transformée d'une aide matérielle à la mise en place de programmes d'éducation, SECRI et association communautaire ont maintenu une relation distante, source de critiques : « *À l'époque, le SECRI ne m'appelait pas alors que je pense qu'ils*

¹²⁰ On notera l'intérêt des autorités locales à bénéficier du relais et de l'appui des leaders communautaires élus, notamment pour mobiliser en période d'élection (voir 19).

¹²¹ Le PT a soutenu et s'est investi dans le mouvement d'économie solidaire dans lequel se placent les BCD.

¹²² Parti Social-Démocrate Brésilien : un élément édifiant à observer est l'absence de liens étroits entre la présidente actuelle et Carla ou entre Carla et la vereadora alors que les deux sont issus du même parti. Cela nous permet de dresser l'hypothèse selon laquelle les rapports partisans construits par les leaders communautaires recouvrent une dimension verticale.

¹²³ Maria Angela Cabral, l'une des créatrices du SECRI qui a longtemps dirigé le programme « Juventude ».

auraient dû se rapprocher de nous ; ils éduquent nos enfants, sont censés travailler avec la communauté, or je n'ai jamais perçu cela » (Carlao¹²⁴, 2016).

L'embauche de personnes extérieures à la « communauté », en particulier aux postes de responsabilité, semble également limiter l'identification des habitants au SECRI¹²⁵. Si des changements significatifs ont été impulsés ces dernières années¹²⁶, les présidents successifs ont été critiqués pour leur absence sur le terrain. Par ailleurs, l'origine catholique du SECRI est parfois un obstacle dans un quartier dominé par les églises évangélistes¹²⁷. Elle conduit certaines familles à renoncer à y mettre leurs enfants.

De son côté, Banco Bem a toujours reposé sur l'emploi d'habitants investis dans leur quartier au poste d'« agent de crédit » et de « technicien de développement ». Néanmoins, plusieurs d'entre eux ont quitté leur quartier d'origine pour s'installer ailleurs. Le départ de la « communauté » risque de fragiliser leur légitimité et d'accroître la responsabilité des leaders locaux investis dans Banco Bem. Enfin, les postes de coordination et de gestion administrative sont occupés, depuis le début, par des cadres et travailleurs sociaux qui ne sont pas issus de Sao Benedito. Par conséquent, le processus de constitution et de fonctionnement du SECRI et de Banco Bem permet de relever les freins à une pleine identification des habitants aux « ONGs » du quartier.

La place occupée par les leaders locaux impliqués dans Banco Bem tout en étant investis dans les arrangements locaux démontre à quel point une banque communautaire ne peut être considérée comme neutre dans les rapports de pouvoir.

¹²⁴ Ancien président de l'association de résidents (1996-2005).

¹²⁵ Le témoignage d'une ancienne étudiante, puis formatrice, habitante de Sao Benedito illustre cette critique : *« En 2015, j'ai laissé le SECRI pour certaines questions. J'avais le désir de partir car l'on travaillait plus sur le développement humain. On ne partageait plus leur vision depuis 2013. Ce qui se passait c'est que quand le coordonnateur était là depuis longtemps, il connaissait le projet mais lorsqu'il venait de l'extérieur, il ne connaissait pas et ne cherchait pas à savoir...La coordination n'acceptait pas par exemple qu'un jeune de la communauté prenne des responsabilités...une seulement acceptait cela... »*

¹²⁶ L'arrivée d'une jeune assistante sociale du quartier au poste de directrice du « Programme Jeunesse » ; la nomination d'un président, bénévole « sur le terrain » depuis plus de sept ans et connu des habitants.

¹²⁷ « *Non mais tu te rends compte, c'est la maison du seigneur ; ils ne pouvaient pas construire de bâtiment au-dessus de l'Eglise (...)* On ne peut pas faire primer un bâtiment sur une Eglise » (témoignage d'un habitant).

D. L'implication des leaders communautaires dans le jeu politique

Banco Bem intervient dans un contexte de forte cooptation des leaders communautaires par les partis politiques et élus locaux. Certes, le fonctionnement des BCD repose sur la mobilisation de leaders communautaires privilégiant l'organisation collective des habitants sur leur intégration au réseau d'un parti ou d'un élu politique. Si leur investissement garantit la légitimité de Banco Bem et la qualité du système de crédit, leur fonction les conduit à s'impliquer dans le jeu politique pour défendre leurs revendications. Les leaders communautaires passent ainsi des alliances en vue des élections municipales et soutiennent tel ou tel candidat en fonction des bénéfices escomptés pour leur quartier.

De même, plusieurs leaders des quartiers Jaburu, Floresta, proches de Banco Bem, n'hésitent pas à porter leurs candidatures au poste de *vereador*. Or ceci implique de s'allier à un parti politique pour maximiser leurs chances d'élection. L'intérêt stratégique prime alors sur la revendication politique, ce qui conduit à soutenir un parti sans partager ses orientations. Le soutien des membres de Banco Bem à ces candidats démontre son implication dans les rapports de pouvoir. Le rapport des leaders locaux au jeu politique traduit ainsi un positionnement ambivalent entre mobilisation communautaire et dépendance envers les partis politiques. Il révèle également le brouillage entre « développement communautaire » et insertion dans le réseau d'un parti.

En définitive, Banco Bem s'implante dans une communauté divisée et prend part aux jeux de pouvoir. Émanant du SECRI, elle s'inscrit dans un réseau proche de l'église catholique et du parti des travailleurs. La distance sociale entre créateurs de cette institution et habitants semble perdurer d'autant que les postes à responsabilité restent occupés par des personnes extérieures au quartier. De plus, la création de Banco Bem se traduit par une ambition plus marquée d'auto-organisation des habitants, à travers le « Forum Bem Maior ». Or, cette logique entre en conflit avec la pratique de la plupart des leaders locaux qui privilégient leur insertion dans les appareils partisans et institutionnels. De par son implication, Banco Bem ne peut donc être considérée comme un acteur neutre politiquement. Point d'articulation entre « communauté », BCD et institutions, les leaders locaux la propulsent indirectement dans les jeux de pouvoir.

Toutefois, leur participation aux arrangements politiques tend à brouiller la distinction entre organisation communautaire et cooptation dans un parti. C'est pourtant cette opposition qui fonde la logique de « développement communautaire » prônée par les BCD.

Chapitre 8 : L'organisation des « communautés » au travers du Forum « Bem Maior »

« Si la démocratie participative n'a pas tenu ses promesses, c'est parce que la modernité politique qu'elle recèle ne parvient pas à venir à bout d'un " traditionalisme politique " »¹²⁸ omniprésent, qui se manifeste, pour reprendre l'analyse de Luciana Tatagiba et Evelina Dagnino, par " des pratiques de cooptation, et la persistance, au sein même des expériences participatives, d'éléments culturels liés à une " culture politique traditionnelle ", comme le favoritisme, les clientélismes de divers types » » (Sa Vilas Boas, Taragoni, 2015, 107).

Créé en 2007, sous l'impulsion de Banco Bem, le « Forum Bem Maior » vise à rassembler les leaders communautaires du « *Polygonal 1* » pour définir et contrôler le système de finances solidaires de Banco Bem. En substituant une logique de coopération à la concurrence entre associations de résidents, son objectif vise à peser davantage sur les pouvoirs publics pour améliorer l'accès des habitants aux équipements et services publics. Cela nous amène à analyser le mode d'organisation du forum et les répertoires d'action qu'il mobilise. Dans quelle mesure les finances solidaires sont-elles gérées en tant que « commun » ? En quoi le « Forum Bem Maior » parvient-il à impulser une logique d'organisation collective qui limite les pratiques de clientélisme et de cooptation des leaders communautaires ?

Les limites de notre enquête de terrain

Notre enquête de terrain a été réalisée durant une période de pré-campagne municipale où le forum limitait les réunions publiques. Certes, cela nous a permis de noter à quel point les

¹²⁸ La dichotomie tradition-modernité permet de saisir le concept de clientélisme, sa genèse intellectuelle et ses usages scientifiques. Dominique Vidal, « Le prix de la confiance. Les renaissances du clientélisme », Terrain, 21, 1993, p. 9-32 (Sa Vilas Boas, Taragoni, 2015).

leaders communautaires étaient concentrés sur ce scrutin et cooptés par des partis politiques. Mais nous n'avons pas pu observer minutieusement les pratiques reliées aux finances solidaires. La collecte de données incomplètes sur une période restreinte nous amène à émettre davantage d'hypothèses que de conclusions définitives.

I. Les apports du forum : définir le système de finances solidaires et fédérer les revendications d'accès aux services publics

A. Un espace d'organisation collective reposant sur la coopération des leaders locaux

Le forum a été créé en 2008 dans l'optique d'impulser une mobilisation locale capable de peser sur les pouvoirs publics et de faciliter l'appropriation du système de finances solidaires par les usagers.

Jusque-là, les « communautés » du « Polygonal 1 » étaient surtout placées dans un rapport de concurrence par les autorités publiques qui se jouaient de ces divisions pour freiner l'implantation d'équipements publics. De plus, l'intensification de la violence entre gangs a conduit à leur amplification au début des années 2000.

À l'inverse, le « Forum Bem Maior » entend ainsi promouvoir l'unité et la coopération des leaders communautaires pour limiter et dépasser ces tensions. Il est pensé comme un moyen de transformation du rapport des favelados au politique, rompant avec la personnalisation du pouvoir. Pour Leonora Mol, le « Forum Bem Maior », est déjà parvenu à inverser ce rapport grâce à des avancées significatives en termes d'accès au service public et de finances solidaires. *« Désormais, c'est le forum qui tire la couverture des actions menées sur ce territoire. C'est pour cela qu'il incommodé la vereadora, car au lieu de la remercier elle, la communauté se remercie elle-même »* (Sao Benedito, mai 2016).

Le projet de recherche *« Savoirs, pratiques et potentialités du Polygonal 1 »*¹²⁹, a servi de point de départ à la planification d'actions de « développement communautaire et solidaire » élaborées par le forum (Biscotto & Moreira, 2008). Il a permis de définir le profil socio-économique de ses huit « communautés » ainsi que de répertorier les situations de logement, le niveau d'éducation et la qualité des services publics. Ce processus d'auto-connaissance du

¹²⁹ Projet impulsé par le forum en 2008, conduit par des habitants des huit quartiers du territoire. Il a permis d'effectuer des entretiens avec près de 900 ménages (Biscotto, Moreira, 2008).

territoire a abouti à des revendications communes relatives à l'accès aux équipements publics ainsi qu'à la réalisation de projets, coordonné par Ateliê de Ideias. En témoigne la construction d'un parc environnemental à Jaburu. Cette initiative a ainsi démontré la capacité à mobiliser et à faire interagir les habitants des différents quartiers autour de demandes communes grâce à une connaissance approfondie de leur territoire.

B. La démultiplication du poids des favelados pour revendiquer l'accès aux équipements publics

En mobilisant les leaders communautaires des différents quartiers du « Polygonal 1 », le forum renforce leur poids politique et contraint les pouvoirs publics à tenir leurs engagements.

Face aux entraves liées à la mise en œuvre du « Projet Terra mais Igual »¹³⁰, il a joué un rôle décisif pour faire pression sur la municipalité. D'après Cosme Santos, « *on s'est beaucoup renforcé en agissant à plusieurs communautés. Avant, si seulement Jaburu faisait du bruit, ça n'avait que peu de poids mais là, avec le forum, on nous écoute davantage. Par exemple, quand les travaux de la crèche de Jaburu étaient arrêtés avec le forum, on appelait les leaders du forum à se rassembler avec les habitants, beaucoup de fois, les habitants ont revendiqué avec les leaders du forum et fait appel au secrétariat d'éducation ; pareil pour les maisons qui tardaient à être construites à Floresta.* » (Jaburu, mars 2016). Face aux blocages des travaux, la mobilisation conjointe de leaders au-delà du seul quartier concerné, a permis d'assurer la mise en place d'un certain nombre d'équipements publics (crèches de Floresta et de Jaburu) ainsi que la construction de nouveaux logements pour les familles vivant dans des cabanes en bois ou dans des zones de risque environnemental.

De même, le « Forum Bem Maior » constitue un acteur essentiel pour défendre les intérêts des habitants du territoire du « Polygonal 1 ». Face aux reculs des pouvoirs publics¹³¹, il assure, grâce à sa réactivité, la défense de l'accès aux services et aux équipements publics. « *Le forum on dit que c'est notre G8. Si les gens n'arrivent pas à résoudre un problème de Jaburu on va au forum. La vereadora pense que le forum est un moyen d'en finir avec les associations de leur tirer du pouvoir. Or c'est faux, le Grupo Nação s'est renforcé avec le*

¹³⁰ Programme public de réhabilitation des favelas mis en place à partir de 2002.

¹³¹ Réduction de la circulation des bus, fermeture de classes d'un programme scolaire.

forum. » (*Ibid.*). Son action est donc perçue comme complémentaire à celle des associations de résidents dont elle renforce le poids.

Il ressort des témoignages des leaders communautaires et des habitants ayant participé au forum deux principaux apports : la capacité à impulser un rapport de coopération entre leaders locaux, favorisant l'accès aux services publics¹³² ; la formation politique des habitants leur donnant davantage d'outils pour comprendre la mise en place de l'action publique et exprimer leurs revendications. (Annexe 2 : « *Entretiens* »)

C. La contribution à la définition et l'approbation du système de crédit

La création du « Forum Bem Maior » a permis l'approbation de la politique de crédit de Banco Bem ainsi que le contrôle de sa mise en œuvre.

D'un côté, le « Forum Bem Maior » a discuté et validé les critères d'accès au crédit (montant, accès, taux d'intérêt...) proposés par Banco Bem. Son approbation garantit ainsi la légitimité du système de crédit dont les règles peuvent être modifiées au cours du temps à l'initiative de ses membres.

De l'autre, l'implication des leaders communautaires a joué un rôle essentiel pour faciliter l'appropriation du système de finances solidaires et assurer le contrôle des remboursements. En tant que représentants de leur quartier, ils portent à la connaissance des habitants le système de finances solidaires, expliquant ses règles d'accès et de fonctionnement. L'octroi d'un crédit à des foyers pauvres implique un encadrement de l'accès au crédit et un contrôle des remboursements pour pouvoir prêter au client suivant. Là-dessus, la connaissance informelle du leader communautaire permet de déterminer la pertinence ou non du crédit. De plus, en l'absence de sanctions, le leader communautaire est mobilisé pour veiller au remboursement des clients.

Enfin, le crédit est remis solennellement aux habitants lors des sessions mensuelles du forum. L'octroi en séance plénière permet aux participants de rencontrer les clients et réciproquement. De même, sa remise officielle permet de replacer cet échange dans le cadre du

¹³² « *La chose la plus positive du forum, c'est d'avoir permis aux associations de travailler ensemble. Avant elles se battaient, il y avait toujours de la concurrence qui nuisait au dialogue et freinait l'accès de la communauté aux services publics.* » (Geisiele Cassilhas, Sao Benedito, mai 2016).

processus d'organisation communautaire mis en œuvre par les habitants du « Polygonal 1 ». Dès lors, le rapport entre client et banque communautaire est resitué dans le cadre du « Forum Bem Maior » qui valide son octroi. Toutefois, cette dernière hypothèse n'a pas pu être vérifiée lors de notre enquête de terrain. Nous avons plutôt relevé les limites liées aux pratiques des membres du forum ainsi qu'à la conception politique de cet espace.

II. Un acteur impuissant, dépourvu de substance politique ?

- A. La gestion des finances solidaires comme « communs », une construction inachevée

Nos observations de terrain semblent moins témoigner d'une gouvernance du système de finances solidaires par le « Forum Bem Maior » que de sa gestion « en interne » par les acteurs de Banco Bem.

L'analyse de la situation du fonds rotatif, la fixation du nombre de crédits à réaliser, la validation des prêts à octroyer relèvent, en pratique, de la compétence de la banque communautaire. Ces missions étant remplies par les agents de crédits et la gestionnaire administrative de Banco Bem. Le comité de crédit semble alors l'institution privilégiée pour délibérer sur l'octroi du crédit.

De même, nous n'avons pu relever de présentation de la situation financière de Banco Bem devant le forum, de débats sur ses orientations et les critères d'attribution du crédit... Pourtant, ses ressources limitées l'amènent à effectuer des choix stratégiques : concentrer les emprunts, au nom de la redistribution, sur les ménages les plus pauvres quitte à exclure une part importante et croissante d'habitants de catégories moyennes ; ou bien assurer l'égal accès au crédit, touchant davantage de ménages, au risque de délaissier les foyers en plus grande précarité. D'après nos observations, il semblerait que ses investissements se portent en priorité sur les ménages les plus pauvres. Dès lors, Banco Bem tendrait à se couper d'une part croissante de ménages dont la situation socio-économique s'est améliorée de manière substantielle.

En outre, la participation des habitants au forum a semblé essentiellement restreinte à certains leaders communautaires de Floresta, Jaburu, Itararé et Sao Benedito. Les usagers de Banco Bem restant majoritairement en marge du système de crédit. Toutefois, notre travail implique une enquête plus longue afin de vérifier ces hypothèses.

Ainsi, en plus du caractère sélectif de l'accès au crédit, la faible intensité des pratiques du forum et la participation essentiellement limitée aux leaders locaux ne permettent pas de considérer la gestion des finances solidaires en tant que « communs ». Plus largement, le forum peine à s'affirmer politiquement ainsi qu'à expliciter son positionnement.

B. L'impuissance du forum face aux structures clientélistes et pratiques de cooptation

La coopération des leaders communautaires, impulsée par le « Forum Bem Maior », se heurte à la primauté des intérêts individuels et partisans qui déstructurent son organisation. Sur ce point, notre enquête de terrain est intervenue dans une période édifiante d'enseignements.

La pré-campagne électorale conduit le forum¹³³ à se mettre en retrait du fait de la primauté des arrangements politiques entre les partis politiques et les leaders communautaires qui se portent candidats. De même, certains membres suspendent leur participation comme par exemple la « vereadora » du secteur ainsi que son entourage : « *Cette époque de politique est une époque complexe. Le forum doit être très prudent, il est très sollicité par les politiques. Les leaders communautaires sont très cooptés* » (Mol, 2016).

Son positionnement distancié vis-à-vis du jeu électoral lui permet de se prémunir des critiques de partialité et de rester un interlocuteur privilégié des autorités publiques. Mais cela démontre également son faible poids politique ainsi que les limites de son organisation, la logique de coopération s'effaçant derrière les intérêts personnels et partisans. En outre, la multiplication des candidatures de leaders communautaires du forum réduit sa voix et permet à la « vereadora » de maintenir son leadership. Certains membres regrettent ainsi son incapacité à porter une candidature commune : « *Le forum a perdu une grande opportunité, avoir un leader local qui peut devenir vereador. Je crois que c'est un problème.* » (Alzirene Boaventura, Sao Benedito, mai 2016).

L'impuissance du forum est reliée au fait qu'il n'explique pas clairement son positionnement politique. En dépit de son ambition de rompre avec un rapport personnalisé et clientéliste au politique, aucune charte ou déclaration ne précise ces ambitions. Cela pose problème dans la mesure où les leaders locaux oscillent entre participation aux organisations communautaire et candidatures individuelles, reliées à un parti. De même, en dépit de

¹³³ Par forum, on entend ici les coordinateurs de son organisation issus de l'association Ateliê de Ideias

l'énonciation d'objectifs généraux lors du « Plano Bem Maior », le forum n'exprime pas concrètement les finalités de son action. Par conséquent, son incapacité à affirmer son positionnement politique et à énoncer une ligne d'actions ne lui permet pas de se démarquer des autres acteurs du jeu politique.

Cette difficulté est reliée à la pénétration des intérêts partisans ainsi qu'à l'influence de certains élus locaux : « *Pourquoi le forum ne perce pas, ne s'affirme pas ? Du fait du niveau d'influence politique de la vereadora, de l'existence d'une figure politique qui parvient à désorganiser la participation communautaire.* » (Jairo R., habitant, Sao Benedito, mai 2015). La « déstructuration » du forum prend forme à travers sa capacité à récupérer ses avancées, à coopter certains membres et à désinformer l'opinion sur ses actions¹³⁴.

Cette situation cantonne le forum à un rôle de formation des leaders locaux, de contrôle de l'exécution des engagements des autorités publiques et de résolution des situations de conflit. Ses avancées (ou plutôt la préservation de services déjà acquis) en matière d'infrastructures et services publics recouvrent un caractère essentiellement matériel. Elles ne sont que le produit d'actions conjoncturelles sur des investissements publics déjà prévus. Si la formation des leaders locaux a permis de renforcer leur connaissance du système politique et de prendre conscience de leur pouvoir (d'initiatives, de négociation...), elle n'a permis l'émergence que d'un nombre restreint de figures locales capables de mobiliser au sein de leur quartier. Cette stratégie a également abouti à certains échecs dont témoigne l'organisation communautaire de Sao Benedito. Après avoir pu émerger grâce au forum, la présidente élue de l'association du quartier s'en est écartée, privilégiant son insertion dans les arcanes du PSDB et ses entrées au gouvernement régional (chapitre 7). L'un des coordinateurs du forum détaille ainsi sa conception du forum et cet échec : « *Mon rôle, c'est de transmettre des compétences, de former les leaders communautaires mais à Sao Benedito, quand elle est arrivée au pouvoir, elle s'est transformée. Ma chance c'était elle. Le Forum est là pour ça, on a réussi à la ramener au forum, à la mettre dans les conditions pour prendre ses responsabilités, et là quand ils (elle et son mari) ont gagné le leadership communautaire, ils se sont perdus* » (Valmir Dantas, Sao Benedito, mai 2016). Sans pouvoir éclairer la spécificité de ce cas, l'incapacité du forum à s'affirmer davantage en tant qu'institution politique nous amène à questionner la pertinence de sa stratégie.

¹³⁴ Elle utilise pour ce faire sa notoriété et son accès privilégié aux canaux d'information, par la circulation de rumeurs nuisant à la réputation de ses membres, ...

C. Une organisation sans identité politique ?

En privilégiant la recherche d'unité et limitant sa fonction à la formation de nouveaux leaders, le « Forum Bem Maior » évacue la question de son positionnement politique. Tout d'abord, son discours imprécis et vague ne permet pas d'affirmer son identité politique en rupture avec une politique dominée par des professionnels qui entretiennent un rapport de faveur avec les habitants. Le « forum » met l'accent sur l'action commune et le consensus des leaders communautaires sans expliciter les contradictions entre organisation communautaire et cooptation des leaders. Il insiste sur la nécessité de « faire » des pouvoirs publics sans resituer la mise en place de services et d'équipements dans le cadre d'un discours d'accès aux droits (à l'éducation, au logement...). Se concentrer exclusivement sur la finalité matérielle d'une action empêche ainsi au forum de se différencier du canal clientéliste par lequel les élus assurent le renouvellement de leur pouvoir.

L'annonce de la régularisation foncière pour 1335 foyers de Gurigica offre un exemple édifiant de son absence de positionnement clair et de ligne politique (Annexe 9 : « *L'annonce de la régularisation foncière* ») Le maire de la ville s'étant servi de l'espace libéré par le forum pour s'adresser aux électeurs et mettre en valeur la qualité de son bilan. À travers la satisfaction d'une revendication historique des favelados, il a utilisé le forum comme source de relégitimation personnel quelque mois avant les élections municipales. Les leaders et présidents d'association des différents quartiers n'ont fait que conforter son discours en rendant hommage à son action sans manifester la moindre dissension. Son mandat est pourtant marqué par des reculs notables relatifs à l'accès aux services publics dans les « communautés » du « Polygonal 1 ». La primauté d'un rapport consensuel avec les autorités publiques et le caractère exclusivement matériel des revendications semblent entraver une politisation de leur discours.

Concentrés sur la satisfaction de demandes concrètes et à court terme, les membres du forum évacuent ainsi la question des inégalités. Pourtant, cette dernière offre une clé de lecture pertinente pour saisir la spécificité des favelas du « Polygonal 1 ». L'accès restreint aux équipements et services a toujours été problématique, ce qui les distingue de la plupart des autres quartiers de la ville. Si Consolação ou Itararé dispose aujourd'hui d'infrastructures et de services plus étoffés, cette spécificité se maintient à Sao Benedito, Floresta ou Jaburu. Un discours sous le prisme de l'inégalité permettrait alors de se détacher d'une grille d'analyse factuelle détachant les revendications les unes des autres. Au contraire, elles les rassembleraient

sous ce même vocable et permettraient de souligner la disproportion des investissements publics d'un quartier à un autre¹³⁵.

Par conséquent, l'absence de définition politique du « forum » ne permet pas de rendre intelligible son positionnement auprès des habitants. Or, les permanents va-et-vient de la plupart des leaders locaux entre organisation collective et candidature partisane brouillent son message. Un habitant de Sao Benedito suggérait ainsi « *d'adopter une “ posture de non-cohabitation ” avec les intérêts des partis, d'ouvrir des espaces pour que la communauté perçoive les intérêts politiques qu'il y a derrière et qui déstructurent et désorganisent la communauté* » (Jairo R., mai 2016). Mais, la rhétorique du « Bien », utilisée par Banco Bem, ne conduit-elle pas davantage à l'effacement des clivages politiques au profit d'une posture morale abstraite ?

Analyser le « Forum Bem Maior » sous le prisme de l'organisation politique ne doit toutefois pas éclipser ce qui apparaît comme son principal terrain d'action et de revendication : la reconnaissance des « communautés » du « Polygonal 1 ». L'affirmation d'une identité commune à ces « favelas » supprime alors les revendications d'ordre politique.

III. Une mobilisation axée sur la reconnaissance de l'identité territoriale

Le « Forum Bem Maior » s'affirme davantage comme catalyseur de projets, reliés à la reconnaissance des « communautés » du « Polygonal 1 », que comme acteur politique. Cette posture traduit autant une volonté de pleine appartenance à la ville qu'elle exprime une identité spécifique aux favelados qui le composent. Comment expliquer un tel glissement de l'institution politique aux mobilisations culturelles ?

¹³⁵ Le témoignage d'Alzirene Boaventura est là-dessus édifiant. C'est lors de son déménagement dans un autre quartier de la ville qu'elle a perçu ses inégalités : « *Quand je suis revenu, je suis dit, je ne peux plus vivre de la manière dont je vivais avant du fait de toutes ces inégalités. Ça a créé un sentiment puissant chez moi. Mais ce qui me choquait le plus ce n'est pas les différences de revenus car elles sont, en fait, à peu près les mêmes. Mais c'est le fait que les pouvoirs publics investissent bien plus dans les autres quartiers.* »

A. Restituer la mémoire des « communautés » du « Territorio do Bem »

Observer l'historicité des productions, événements artistiques et demandes politiques, impulsés par le « Forum Bem Maior », permet de relever le caractère identitaire de ses revendications.

Nous avons déjà explicité la rhétorique du « Bien » utilisée par Banco Bem pour renommer le territoire (« Teritorio do Bem »), l'allée donnant sur la banque communautaire (« escadaria do Bem ») ainsi que les multiples groupes de production qui l'entourent (« Bem Limpar », « Bem Merceanaria »). Ce discours témoigne de sa volonté de fournir leur propre définition des éléments qui caractérisent le territoire ». Il va jusqu'à se transposer à la sphère politique. En effet, en juin 2016, le « Forum Bem Maior » a lancé une campagne de mobilisation pour la reconnaissance législative du « Polygonal 1 » en tant que « Territoire du Bien »¹³⁶.

En outre, les projets liés à la mémoire du « Teritorio do Bem » occupent une part prépondérante de son action. En témoigne en 2008 la réalisation d'un livre relatant l'histoire de chacune de ses « communautés » : *Nossa Historia, Nosso Bem (Notre histoire, Notre bien)*. Suivi d'un documentaire, cet ouvrage donne une place privilégiée aux récits d'anciens habitants qui racontent leur arrivée, la construction des premières maisons, les conditions de vie difficiles, les histoires propres à chaque quartier. Il replace les favelados dans une histoire commune encore vive, de par l'occupation récente des « morros » et la permanence de nombreux « fondateurs » de quartiers¹³⁷. La question de la migration des « communautés » rurales issues de l'« intérieur » est également évoquée, à travers le documentaire « No quilombo ».

Les diverses productions et événements liés à la mémoire sont coordonnés par l'agence culturelle d'Ateliê de Ideias (« Agencia Varal »), créée en 2013. Celle-ci relaie les informations du « Polygonal 1 » à travers son propre journal (« Calango Noticias »), organise des concerts et appuie les divers projets culturels émanant des habitants. L'un d'eux consiste à organiser des projections de cinéma en plein air et à produire des documentaires. Il est né de l'impulsion d'un collectif d'étudiants de Sao Benedito et de Jaburu. Insister sur la mémoire du « Polygonal 1 » répond au besoin des habitants « *d'historiciser leur vie, leurs projets* »

¹³⁶<http://calangonoticias.com.br/noticias/forum-de-moradores-comeca-coleta-de-assinaturas-para-institucionalizar-territorio-do-bem/> (juin 2016).

¹³⁷ Une seconde partie de « *Notre histoire, notre bien* » est actuellement en tournage.

(Santos¹³⁸, 2016). Or, « *la périphérie n'a pas cette habitude. Beaucoup de gens ont très peu de photos d'eux enfants, jeunes. Il y a des lacunes là-dessus. La culture est peu valorisée au sein des « périphéries ». De là l'idée de proposer des services accessibles en termes d'audiovisuel. Le but est de comprendre l'intérêt d'avoir ses souvenirs, photos, documents.* » (Ibid).

Par conséquent, le « Forum Bem Maior » contribue à l'affirmation des « communautés » du « Territorio do Bem » comme sujets historiques. Les productions et événements culturels, perpétuant leur mémoire encore vive, permettent d'exprimer la spécificité de leur identité. Ils s'articulent avec un discours de valorisation des « communautés » dont la finalité est la reconnaissance de leur pleine appartenance à la ville.

Si le forum est pensé à partir de sa fonction d'organisation politique, son action fait plutôt ressortir le caractère identitaire de ses revendications. Comment expliquer que les mobilisations culturelles prennent le dessus sur l'affirmation de droits d'accès aux services et équipements publics ?

B. Le respect, catégorie du social et du politique ?

Le registre identitaire de mobilisations impulsées par le forum favorise l'unité et la proximité entre les « communautés » du « Polygonal 1. Il les replace dans une histoire commune et stimule la mobilisation conjointe des habitants plutôt qu'entrer sur le terrain risqué et conflictuel de la lutte politique. Rappeler les rivalités et les affrontements entre gangs qui ont marqué le quotidien de ces « communautés » apporte également une réponse à la recherche de pacification et d'harmonisation des rapports entre quartiers.

Cette première hypothèse se conjugue avec l'ambition de contrecarrer les discriminations dont souffrent les habitants de ces favelas. Qu'il s'agisse du préjugé racial lié à l'association entre favelas et populations noires (« *favela é o lugar de negro* »¹³⁹) ou de la représentation de ces espaces autour de l'imaginaire du « bandit » (Valladares, 2005), l'action du forum semble se construire contre ces perceptions dominantes.

L'affirmation d'un besoin de reconnaissance sociale, observé sur notre terrain, entre en résonance avec le travail ethnographique de Dominique Vidal sur la favela *Brasilia Teimosa* de

¹³⁸ Jairo Santos, membres du collectif « Cine Viela » organisant productions et créations visuelles ainsi que des projections de cinéma en plein air.

¹³⁹ « *La favela est le lieu du noir* » (Vidal, 1999).

Recife (1999, 2000). Le recours à la catégorie de « respect » permet de décrypter le rapport des « favelados » au politique. Cette notion irrigue tant les relations sociales au sein du quartier que les rapports avec les autorités locales. Pour Vidal, « *le fait politique ne peut jamais être pensé sans référence constante à la spécificité du social tant le recours à des catégories morales de la quotidienneté imprègne le déchiffrement des activités politiques* » (Vidal 2000, 1).

La reconnaissance des favelados ne peut alors s’accomplir qu’avec l’approbation des dominants. L’intégration aux modes de consommation, la demande de protection à l’égard de l’employeur et la construction de leur identité collective à partir d’une représentation élaborée par l’élite politique témoignent de la nécessité de s’affilier aux classes dominantes pour être accepté. L’antagonisme à l’encontre des individus de rang social plus élevé n’a donc pas lieu d’être (*Ibid*).

La demande de respect traduit des exigences contradictoires entre la protection des dominants (au travers d’un rapport paternaliste), l’appartenance à une commune humanité (en opposition à la condition d’esclave) et l’égalité des conditions de vie (permettant de projeter les aspirations d’ascension sociale). « *Au cœur de relations fondées aussi bien sur un principe hiérarchique (“ riche ”-“ pauvre ”, employeur-employé, mari-épouse, parent-enfant) que sur l’égalité (entre collatéraux, amis ou voisins), la référence au respect, principe de gestion de l’inégalité ou affirmation de formes diverses de l’égalité entre les individus, témoigne simultanément du poids de l’histoire, manifeste dans la vigueur des formes de hiérarchisation sociale à l’œuvre sous l’esclavagisme, et de la nouveauté du moment présent, révélée dans la reconnaissance de l’individu indépendamment de ses appartenances préalables.* » (Vidal, 2000, 12-13). Ainsi, « *la notion de respect exprime ce qui fait lien social pour ces individus en situation d’infériorité* » (*Ibid*, 13).

De l’omniprésence de cette catégorie découle une définition de la citoyenneté à partir de la notion de « civilité ». Un « bon citoyen » est celui qui fait preuve de droiture en respectant l’ordre social et contribuant à son harmonie, en étant « bon père de famille », « travailleur sérieux » et habitant honnête. La notion de « civilité » manifeste ainsi un sentiment d’attachement à l’ordre social et de recherche d’harmonie. Elle prend le dessus sur l’implication dans le débat public définie par la notion de « civisme »¹⁴⁰ (*Ibid*).

¹⁴⁰ Cela n’empêche, pour autant, l’absence d’exigences à l’égard des politiques qui ont l’obligation de s’enquérir du sort des plus démunis et de remplir leurs devoirs pour améliorer leur situation. Là aussi, c’est donc la reconnaissance du supérieur qui garantit la pleine appartenance sociale des favelados.

Cette digression nous permet de dégager des similarités avec notre objet d'étude quant à la définition d'une citoyenneté fondée sur la civilité. Le discours de Banco Bem est l'illustration d'une conception morale du politique. Bien que la participation citoyenne soit affirmée comme finalité, la recherche d'harmonie, de cohésion entre « communautés », la valorisation du « Polygonal 1 » en tant que « Territoire du Bien » témoignent de la pertinence de cette grille de lecture. On comprendra alors que la dénonciation des inégalités et la dénonciation des pratiques clientélistes s'effacent au profit d'une recherche d'unité. Le discours du « Bien » est suffisamment ambigu et stimulant pour faciliter son appropriation parmi les habitants et contribuer à la formation d'un idéal coopératif et consensuel. Il participe ainsi à la normalisation spatiale de ces « communautés » qui doivent pouvoir accéder à la même considération que les autres quartiers de la ville.

De même, l'exigence de respect transparaît dans les rapports sociaux tant entre favelados qu'avec des individus issus de l'extérieur (autorités locales, employeurs, étudiant étranger). Dans le rapport avec les trafiquants, les habitants se focalisent moins sur leur impact sur la vie du quartier et leur condamnation que sur une demande de respect (« chacun fait ce qu'il veut du moment qu'il me respecte », « je ne m'en mêle pas »). Dans le rapport aux autorités locales, il traduit le besoin d'être rendu visible par la présence et l'action des politiques qui « font » pour eux¹⁴¹.

Néanmoins, les « communautés » du « Polygonal 1 » ne semblent pas se construire exclusivement à partir de la reconnaissance des valeurs et des individus associés aux classes dominantes. Au contraire, la mise en avant d'une histoire et d'une culture propre à ces territoires témoigne de leurs singularités. En témoignent les manifestations et productions culturelles impulsées par le forum (livres-témoignages, documentaires, concerts...).

La capacité du forum à mobiliser les habitants autour d'événements et de créations artistiques témoigne des potentialités d'action collective. Les projets liés à l'histoire et à la culture du « Polygonal 1 » parviennent à impliquer une part importante d'habitants de diverses « communautés ». Le forum pourrait ainsi se servir des registres culturels et identitaires d'action collective pour mobiliser les habitants et les amener à se saisir de problèmes politiques. Pour ce faire, il s'agirait d'établir des connexions : souligner les similarités entre l'extrême précarité des conditions de vie des premiers habitants et un accès toujours restreint aux

¹⁴¹ De même, concernant l'investissement dans la réception d'un étudiant étranger et la multiplication des « dons » (cadeaux, invitation à domicile, ...) impliquant des obligations en retour (considération, aide ponctuelle, autres cadeaux, ...).

équipements et services publics¹⁴²; et comparer les niveaux d'investissements publics dans les autres quartiers de la ville par rapport aux favelas du « Polygonal 1 ». La question des inégalités, qui apparaît comme une constante dans la construction sociale et spatiale de ces « communautés », apparaît alors comme une ligne d'action pertinente pour revendiquer le droit d'accès aux services et équipements publics.

Ces questions ayant été évacuées, les mobilisations du forum ne permettent que des avancées matérielles au compte-gouttes. Une telle posture ne permet donc pas de remettre en cause le rapport de dépendance qui les lie les favelados aux autorités politiques. Si les mobilisations culturelles et identitaires contribuent à l'affirmation d'un sujet historique, cela débouche sur aucun projet émancipateur.

Conclusion Partie 2 :

En conclusion, nos observations de terrain confortent les critiques théoriques formulées à l'encontre du modèle de « développement communautaire ». En postulant l'homogénéité et l'unité du quartier, ce cadre d'analyse masque les intérêts contraires et les conflits politiques ainsi que la diversité socio-économique d'un territoire aussi vaste et contrasté que le « Polygonal 1 ». Or, notre analyse territoriale démontre à quel point Banco Bem participe des rapports de pouvoir à travers l'implication des leaders locaux. De par sa proximité avec le SECRI, ses affinités avec l'Église catholique et le PT, elle s'appuie sur un réseau qui concurrence la « veradora » du secteur.

En misant sur les seules capacités des habitants, le « développement communautaire », relègue au second plan la question des inégalités. C'est pourtant la précarité et l'insuffisance des infrastructures et services publics qui caractérisent les favelas du « Polygonal 1 », et les différencient des autres quartiers de la ville. L'illégalité de la propriété du sol a ainsi pu justifier la faiblesse de l'investissement public et maintenu, jusqu'à aujourd'hui, ces populations dépendantes des faveurs des élus locaux (Soares, 2010).

Néanmoins, l'auto organisation des leaders communautaires, impulsée par le « Forum Bem Maior », permet de fédérer les revendications des favelados et de contraindre les autorités locales à tenir leurs engagements. En plaçant les leaders des différents quartiers dans un rapport

¹⁴² L'exemple de l'école de Sao Benedito est cet égard édifiant.

de coopération et d'interdépendance, elle démultiplie leurs poids politiques et atténue les rivalités entre quartiers.

Toutefois, ces tentatives se révèlent impuissantes face aux structures clientélistes et pratiques de cooptations des leaders locaux. Le « Forum Bem Maior » n'explicite pas suffisamment son positionnement et son rejet clair d'une approche personnalisée et partisane du politique. De plus, son champ d'action se limite à des revendications matérielles et ponctuelles, isolées les unes des autres. Le processus d'action collective reste ainsi limité à un rapport consensuel avec les élus locaux priés d'exécuter des engagements déjà planifiés. Enfin, l'action des leaders locaux du forum suggère l'hybridation des formes de participation. Ils participent au processus d'organisation communautaire tout en s'insérant dans un parti en vue de briguer un poste d'élu aux élections locales.

Dans ce cadre, la gestion des « finances solidaires » en termes de « commun » semble relever d'une construction inachevée. La faible implication des usagers au sein du « Forum Bem Maior » et l'internalisation des décisions stratégiques par Banco Bem témoignent de l'inaboutissement de ce processus. Bien que le « Forum » ait participé à la définition et l'approbation du système de crédit, il peine à s'affirmer comme institution de contrôle de la banque communautaire.

Si l'évacuation de tout conflit vis-à-vis des autorités locales limite l'objectif de transformation sociale, elle trouve des justifications historiques. La violence du rapport au politique et l'essor tardif d'une démocratie fragile dans un territoire marqué par les rivalités entre « communautés » et affrontements entre gangs permettent de saisir cette recherche de consensus. Les mobilisations collectives s'orientent davantage vers l'affirmation d'une mémoire partagée par les diverses « communautés » du Polygonal 1. Elles se transposent par une multitude de productions et d'événements culturels mettant l'accent sur la spécificité de son identité territoriale. Si elle recèle de potentialités émancipatrices, l'affirmation d'une mémoire commune ne semble toutefois pas déboucher sur l'affirmation d'un sujet politique.

Devenir opérante impliquerait pour l'organisation communautaire de reconnaître les déterminants économiques et sociaux qui conditionnent la situation de ces favelas ainsi que leurs interactions avec les autres quartiers de la ville : « *Ce que les collectivités doivent faire, si elles veulent vraiment maîtriser leur propre développement, c'est travailler à reconnaître ces liens, pour ensuite les transformer de manière à permettre à leurs membres d'acquérir cette maîtrise renforcée.* » (De Filipis, 2007, 258).

Toutefois, la focalisation sur la « communauté » n'est pas le seul fait des banques communautaires. Elle répond également à une stratégie de décentralisation et de délégation de l'action publique à des organisations de la société civile. Dès lors, il est nécessaire de replacer l'émergence des BCD dans une période de recomposition de l'État.

Partie 3 : La « normalisation » des banques communautaires sous l'influence des principes gestionnaires

Si les banques communautaires brésiliennes sont nées de la mobilisation d'habitants et de l'impulsion de travailleurs sociaux, leur émergence est indissociable du contexte de reconfiguration de l'État propice au transfert de l'action publique à des acteurs de la « société civile ». Nous questionnons ici l'influence des principes gestionnaires, introduits par la « réforme Cardoso », sur les pratiques et modes d'organisation des banques communautaires.

Par cette réflexion, on se demandera en quoi la réforme de l'État de 1995 constitue une tactique de « normalisation » de la société civile. Ce terme désigne un processus par lequel une technique de gouvernement vient se calquer sur les oscillations et variations de phénomènes affectant la population pour les réguler et la gérer (Foucault, 1978). « *Dans les disciplines, on partait d'une norme et c'est par rapport à ce dressage effectué par la norme que l'on pouvait ensuite distinguer le normal de l'anormal. Là, au contraire, on va avoir un repérage du normal et de l'anormal (...) et l'opération de normalisation va consister à faire jouer les uns par rapport aux autres ces différentes distributions de normalité (...). C'est le normal et qui est premier et c'est la norme qui s'en déduit, ou c'est à partir de cette étude des normalités que la norme se fixe et joue son rôle opératoire* » (Foucault, 1978, 64) ». Plus subtile que l'application hiérarchique d'une norme de conduite, la « normalisation » vise à influencer les acteurs de la société civile en agissant sur des paramètres leur apparaissant comme extérieurs. À l'inverse d'une logique disciplinaire, elle s'inscrit sous le paradigme de sécurité qui articule « laisser faire » et régulation des processus affectant la population (Foucault, 1978).

Dans la mesure où elle inaugure un nouveau cadre de partenariat entre organisations de la société civile et Etat, la « réforme Cardoso » constitue un point de basculement essentiel. Facilitant la pénétration des principes gestionnaires au cœur de l'administration publique, elle ouvre aussi la voie à l'extension de la logique marchande aux quartiers périphériques. Telle est notre hypothèse.

Resituant ce mode de gouvernement par rapport à notre objet d'étude, on se demandera en quoi l'application de principes issus du *New Public Management* altère l'action des BCD. En d'autres termes, en quoi calquer le mode d'action publique sur la logique de l'entreprise conduit-il à une transformation des pratiques des organisations de la société civile comme les banques communautaires ?

Cependant, la création du SENAES (Secrétariat d'État à l'Economie Solidaire) en 2003 amorce une rupture avec les idées de la « réforme Cardoso ». Portée par le Forum Social Mondial, elle vise à proposer une alternative à l'« offensive néolibérale » (Singer, 2005). Une politique publique d'économie solidaire est alors mise en œuvre afin de « démocratiser l'économie ». Elle s'applique spécifiquement aux BCD, à partir de 2010, avec l'ambition d'étendre et de consolider ces dispositifs sur le territoire national. Comment cette tentative se confronte-t-elle aux normes gestionnaires régissant le fonctionnement de l'action publique ?

Chapitre 9 : La reconfiguration de l'État brésilien, gouverner avec la société civile sous l'influence du New Public Management

Si depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'État constituait le moteur de l'activité économique, il rétrécit ses fonctions et s'adapte à la globalisation néolibérale après la crise économique des années 1980. Plus qu'un simple ajustement pragmatique, la réforme « Cardoso » marque un tournant décisif. Les secteurs clés de l'économie sont privatisés tandis que l'exécution de l'action publique est confiée à des organisations de la société civile. Par la conclusion de contrats de partenariat étroitement contrôlé, l'État maintient toutefois l'influence des principes gestionnaires fondés sur la recherche d'efficacité. Cette réforme marque ainsi la mise en œuvre d'une stratégie de pouvoir où la logique du marché ne s'impose plus seulement aux entreprises privées mais irrigue aussi les différents versants de l'action publique. Dans ce

cadre, la société civile, loin de s'opposer à l'État, peut être envisagée comme un « *corrélatif* » de pouvoir (Foucault, 1979).

I. L'émergence d'un Etat « néolibéral » : minimiser ses fonctions, maximiser son influence

A. Crise économique et remise en cause de l'État « développementiste »

La « réforme Cardoso » est conçue comme une réponse à la crise économique affectant l'ensemble des pays latino-américains dans les années 1980 (Brescer, 1997, 1998, 2002). Au Brésil, elle s'inscrit dans un contexte particulièrement délicat avec l'hyperinflation qui atteint son apogée en 1990. Ces conditions imposent la redéfinition de la place de l'État et la réorganisation de ses services. La crise fiscale implique le rétrécissement de ses missions et la diminution de la taille de l'administration afin de préserver sa solvabilité budgétaire. Elle s'accompagne d'une critique de l'État « bureaucratique » dont la centralisation et l'omniprésence alourdissent la facture des politiques publiques tout en étant contre-productif et favorable au clientélisme. Une réorganisation est donc nécessaire pour que l'action publique gagne en « flexibilité » et en « efficacité » (Pereira, 1997, 2002).

De plus, la crise et l'ouverture croissante à une économie mondiale globalisée imposent la fin de l'« Etat développementiste » reposant sur les investissements publics et le modèle d'entreprises étatiques. Le président Fernando Cardoso prône alors un Etat « régulateur », garant de la compétitivité de l'économie nationale orientée vers le marché (Brescer, 1997, 2002).

B. La reconfiguration de l'État sous l'influence du New Public Management

La réforme de 1995 marque la volonté d'appliquer les principes du New Public Management. Exportant les pratiques managériales de l'entreprise, cette doctrine vise à accroître l'« efficacité » de l'action publique, soit sa capacité à remplir ses objectifs au moindre coût. Elle repose sur « *l'amélioration de la performance, l'introduction de mécanismes de marché dans la gestion publique, l'orientation par les résultats, la décentralisation des contrôles gestionnaires dans le sens d'une plus grande autonomie, la responsabilisation et la*

flexibilisation des procédures ainsi que la distinction entre la formulation et l'implantation des politiques publiques » (Rezende, 2002, 224).

La « réforme Cardoso » prend les réformes britanniques des années 1980 comme point de référence. Elle repose sur « *un cadre théorique de réforme, inspiré des réformes administratives mises en œuvre depuis les années 1980 dans certains pays de l'OCDE, et particulièrement, en Grande-Bretagne* » (Pereira, 1999, p.6-7). On décèle ainsi la continuité idéologique entre les mesures impulsées par Margareth Thatcher en Angleterre et Fernando Cardoso au Brésil.

Luiz Brescer-Pereira, ministre de la planification, joue un rôle décisif dans sa mise en œuvre. Économiste et sociologue proche des « théories de la dépendance »¹⁴³, de même que Fernando Cardoso, il s'est ensuite converti à l' « économie sociale de marché ». Son influence est primordiale dans la mise en place de cette réforme dans la mesure où il en est à la fois l'initiateur, par ses contributions scientifiques, et le ministre chargé de sa conduite. Une analyse discursive du Plan Directeur de la Réforme de l'Appareil d'État qu'il a rédigé est donc pertinente pour la restituer. Ce dernier repose sur :

« a) la décentralisation des services sociaux au profit des États membres et des municipalités ;

b) une délimitation plus précise du champ d'action de l'État par l'établissement d'une distinction entre les activités exclusives, qui englobent le pouvoir de l'État et qui doivent demeurer dans son champ d'action, les activités sociales et scientifiques, qui ne lui appartiennent pas et qui doivent être transférées au secteur public para-étatique, et, enfin, la production de biens et de services qui appartient au marché ;

c) la distinction entre ce qui relève du noyau stratégique, qui doit rester entre les mains des politiques et des hauts fonctionnaires, et les activités de services, qui peuvent être l'objet de contrats avec des organismes extérieurs ;

d) la séparation entre la formulation de politiques et leur mise en œuvre ;

e) une plus grande autonomie pour les activités exécutives exclusives de l'État qui devront être réalisées par des agences exécutives ;

f) une plus grande autonomie également pour les services sociaux et scientifiques assumés par l'État, qui devront être transférés à des organisations sociales, c'est-à-dire un

¹⁴³ La théorie de la dépendance affirme que la pauvreté, l'instabilité politique et le sous-développement des pays du Sud est la conséquence de processus historiques caractérisés par la domination économique des pays du Nord.

modèle d'organisation n'appartenant pas à l'État, sans but lucratif, mais prises en compte dans le budget de l'État — comme c'est le cas pour les hôpitaux, les universités, les écoles, les centres de recherche, les musées etc. ;

g) l'obligation de rendre compte au moyen de la gestion par objectifs, de la création de quasi-marchés et de divers mécanismes de démocratie directe ou de contrôle social, combinés à une plus grande transparence dans le service public, avec une réduction concomitante du rôle des procédures et du contrôle interne (...). » (Pereira, 1999, p.6-7).

Ce plan traduit la volonté de restreindre le financement et l'intervention directe de l'État dans la mise en œuvre de l'action publique. Pour autant, il ne signifie le retrait de l'État. Au contraire, la « réforme Cardoso » cherche à « augmenter la gouvernance » en affrontant la crise fiscale, dépassant le mode d'administration bureaucratique et redéfinissant le mode d'intervention de la puissance publique dans les sphères économiques et sociales ; ainsi qu'à « augmenter la gouvernabilité », en renforçant la capacité des institutions politiques à assurer l'intermédiation des intérêts ainsi que leur légitimité face à la société (Pereira, 1997, 1998). Ce plan vise donc à restaurer la capacité de l'État à définir des orientations stratégiques et à réguler les activités économiques. Il esquisse un nouveau mode d'action publique décentralisé et partenarial impliquant la participation des organisations de la société civile comme des entreprises privées. Dans cette perspective, Luiz Brescer-Perreira définit quatre secteurs clés et détermine leurs rôles.

Pour les *activités commerciales et industrielles de l'État*, la privatisation est recommandée. Les entreprises seront plus efficaces si elles sont contrôlées par le marché et administrées par le secteur privé, la crise fiscale de l'État entravant ses capacités d'investissement. Des programmes de privatisation sont alors appliqués aux entreprises publiques de téléphonie, sidérurgie, pétrochimie, réseau de transport, énergie électrique, banques étatiques.¹⁴⁴

Si les *activités stratégiques* (loi et politiques publiques fédérales, ministères, tribunaux...) restent de la responsabilité de l'administration centrale, les *activités exclusives* (sécurité publique, contrôle fiscal, sécurité sociale) appellent la transformation des entités

¹⁴⁴ Ces plans de privatisation se situent dans la continuité des premières réformes mises en place à partir de 1979 : création du secrétariat de contrôle des entreprises d'État (SEST) pour limiter la prolifération des entreprises d'État ; la création de la commission spéciale de désétatisation, créée par un décret présidentiel en 1981 (Pablo Saravia).

gouvernementales en agences exécutives. Leur autonomie constitue un gage de flexibilité, renforçant la responsabilité des gestionnaires et la recherche de performance.

Enfin, la « publicização », création de la propriété publique non étatique pour les *services non exclusifs* (écoles, universités, écoles techniques, centre de recherche, hôpitaux...) constitue une innovation majeure. Elle marque l'ambition de conclure un partenariat avec les acteurs de la société civile et de transférer à ces derniers la mise en place des services publics. (Brésil 1995 ; Pereira, 1997, 2002).

C. Vers un Etat « néolibéral » : l'État au service du marché

Luiz Brescer-Perreira présente cette réforme comme sociale-démocrate dans la mesure où elle permet d'assurer la pérennité de l'action publique et le respect des droits sociaux. « *Selon l'interprétation de la crise de l'État¹⁴⁵, l'objectif est d'obtenir un Etat social-libéral plus petit mais plus fort et flexible, un Etat qui ressemble plus à un tigre jeune et vif plutôt qu'à un éléphant vieux et bouffi. Un Etat fort et une société civile forte, ou une société civile harmonieuse dans laquelle cette intégration se révèle par une interaction complexe d'entités de la société civile de tous les types, forment un État-nation ou un pays fort capable de se confronter aux défis de la globalisation* » (2002, 16). Mais, sa définition du libéralisme renvoie à l'opposition classique entre marché et Etat et à la défense de l'État minimal par les néoclassiques. Or, à l'image des réformes britanniques, la réforme « Cardoso » marque l'essor d'un Etat intégrant la rationalité marchande à l'action publique. On peut ainsi l'entendre comme « néolibérale » dans la mesure où le marché s'impose comme principe dominant au service duquel l'État se place, qu'il s'agisse d'assurer la compétitivité de l'économie ou l'efficacité de l'action publique. Le néolibéralisme n'étant pas l'État minimal imaginé par les libéraux néoclassiques mais un Etat au service du marché, non seulement dans la forme dominante d'une économie financiarisée mais aussi dans le fonctionnement même de l'administration publique (Harvey, 2014 ; Foucault, 1979).

Par conséquent, impliquer la société civile dans cette conversion au paradigme néolibéral est la stratégie la plus efficace pour légitimer la réforme de l'État et favoriser l'assimilation de la logique d'efficience par les entités privées à but non lucratif. L'État

¹⁴⁵ « *C'est un Etat social-libéral parce qu'il est engagé dans la défense et la mise en œuvre des droits sociaux définis durant le XIXème siècle, mais il est aussi libéral parce qu'il croit au marché, s'intègre dans le processus de globalisation en cours par lequel la concurrence internationale gagne une amplitude et une intensité nouvelles parce qu'il est le résultat de réformes orientés en faveur du marché.* » (Brescer)

minimise ainsi ses investissements financiers ainsi que l'intervention directe de ses agents tout en maintenant son influence prégnante. Dans cette optique, son pouvoir doit ainsi « être simultanément minimisé et maximisé »¹⁴⁶ (Beck, 2008).

II. L'essor de la société civile, de l'ajustement stratégique à la légitimation du virage « néolibéral »

La réforme gestionnaire de l'État constitue tant une forme d'ajustement stratégique à la globalisation qu'une stratégie de domestication et de conversion des organisations de la société civile à une technologie néolibérale de pouvoir. La rhétorique participative se trouve scellée par le contrat de partenariat, empreint de normes juridiques et comptables calquées sur le référentiel de l'entreprise.

Comme nous l'avons vu, la « *publicização* » marque l'essor du « Troisième secteur » pour réaliser les services sociaux (Brésil, 1995). Elle constitue une alternative à la fois à l'étatisme, qui prétend tout réaliser directement par l'État, et à la privatisation réduisant l'action publique à la logique de marché et de profit (Brescer, 1997). Le caractère public des actions menées est ainsi conservé bien que leur mise en œuvre soit confiée à des entités privées. Ces organisations bénéficieront d'une plus grande autonomie administrative tout en accédant aux financements publics. La « réforme Cardoso » conduit à la création de nouvelles entités juridiques : des Organisations Sociales (OS), puis des Organisations de la Société Civile d'Intérêt Public (OSCIP).

A. La création des Organisations Sociales (OS)

Les Organisations Sociales¹⁴⁷ constituent une catégorie juridique de personnes de droit privé, sans but lucratif et dont les activités sont dirigées vers l'enseignement, la recherche scientifique, le développement technologique, la protection et la préservation de l'environnement, la culture et la santé.

La loi établit les conditions d'un partenariat entre Etat et OS au travers d'un contrat de gestion, et non plus d'un accord (*convenio*), utilisé pour passer des contrats entre deux entités publiques. L'État abandonne ainsi son rôle d'exécution ou de prestataire direct de services pour

¹⁴⁷ La loi du 15 mai 1998 (n° 9.637/98) permet sa création.

se limiter à la régulation et au financement des services sociaux, notamment de l'éducation et de la santé, essentiels au développement du capital humain (Brasil, 1997). Les organisations sociales jouiront d'une autonomie administrative renforçant leurs capacités d'adaptation aux spécificités de la demande. En contrepartie, leurs dirigeants seront appelés à assumer davantage de responsabilité concernant la gestion de l'institution (Brasil, 1997, Brescer, 1998). Ce mode d'administration décentralisé et efficace est censé améliorer la qualité des services sociaux tout en optimisant leurs coûts. Le renforcement des procédures démocratiques au sein des instances de décision doit garantir la représentation et la satisfaction du « citoyen-client ».

B. La création des Organisations de la Société Civile d'Intérêt Public (OSCIP)

Si leur création n'était pas prévue par le plan directeur, elle s'inscrit toutefois dans la continuité de la réforme de l'État. Partant de la demande de reconnaissance des organisations de la société civile, la loi du 23 mars 1999 conforte l'ambition de transférer une partie de l'action publique tout en définissant un cadre partenarial régi par les normes gestionnaires.

Dans le contexte du récent retour à la démocratie, une réflexion émerge en Amérique latine sur la place des organisations issues de la société civile. Il s'en dégage la nécessité d'intégrer davantage les organisations du « Troisième secteur » aux politiques publiques de « développement » lors du Sommet des Amériques de 1994¹⁴⁸. L'objectif est alors de contribuer à la construction d'un accord sur une stratégie nationale définissant un agenda minimum de priorités d'action sociale pour faire face à la faim, la misère, la pauvreté et l'exclusion (Cadernos, 1998).

Au contexte international s'ajoute l'inadéquation de la législation brésilienne à la reconnaissance et au financement des organisations de la société civile. Les différences de statut entre organisations ne sont pas prises en compte. La législation continue à reposer sur le principe d'un travail bénévole, principalement porté vers le secteur d'assistance sociale. De plus, l'État est critiqué pour se couper de l'expérience accumulée par les ONG (Trezza, 2001). La nécessité de renforcer les entités de la société civile assurant l'exécution de services d'utilité publique est donc affirmée. Pour ce faire, l'objectif est de créer les conditions favorables à des partenariats efficaces et transparents avec l'État (*Ibid*, 2001).

¹⁴⁸ Au Brésil, ces discussions se tiennent notamment lors du Conseil de Communauté Solidaire entre 1997 et 1998.

La loi du 15 novembre 1999¹⁴⁹ crée la catégorie d'OSCIP. Elle entend favoriser la reconnaissance du travail des entités du « Troisième Secteur » tout en stimulant la conclusion de partenariat étroit avec les pouvoirs publics. La différenciation des organisations à « finalité publique » et à « bénéfices réciproques » est reconnue. Les domaines d'action où il est possible de conclure un partenariat avec l'État sont considérablement étendus, de la lutte contre la pauvreté à la préservation de l'environnement, en passant par la promotion gratuite de l'environnement (Annexe 10 : « Le champ des actions des OSCIP », p.). Les dirigeants peuvent désormais choisir d'être rémunérés ce qui favorise la professionnalisation du secteur.

Tout d'abord, la qualification d'OSCIP établit les critères pour différencier les organisations qui ont effectivement une finalité publique, reconnaissant les organisations de la société civile agissant dans la sphère publique non étatique et qui jusque-là n'avaient accès à aucune forme de régulation et de conclusion de partenariats (Ferrarezi, 2001). L'extension des domaines d'activités où la qualification d'OSCIP peut être accordée favorise l'approbation de ces organisations.

D'un côté, la loi reconnaît les organisations de la société civile et permet de valoriser leur action (accès aux financements publics et privés, sécurisation du cadre juridique...). De l'autre elle les fait basculer d'une logique politique, de mobilisation sociale et de transformation, à une logique pragmatique où la coopération avec l'État s'impose pour accéder aux financements et atteindre des objectifs sectoriels (Thomson, 1997¹⁵⁰). De même, en étendant leur action à une multitude de domaines, Etat et marché voient leur responsabilité s'alléger. Une tension émerge ainsi entre la reconnaissance des acteurs de la société civile et leur institutionnalisation en tant qu'acteur public sur lequel Etat et marché peuvent se décharger.

C. Le contrat de partenariat, instrument de normalisation

Par l'analyse du contrat de partenariat, nous tentons de déceler des régularités quant aux principes régissant les rapports entre États et organisations de la société civile. Il en ressort la continuité de règles de fonctionnement et de comptabilité issues de l'entreprise privée. Le cadre partenarial repose sur : la concurrence entre organisations privées non lucratives, les objectifs et résultats à atteindre dans un délai d'exécution, l'évaluation de l'exercice au travers

¹⁴⁹ Loi n° 9.790/99

¹⁵⁰ Cité par TREZZA Maria, 2007.

d'indicateurs de performance, la prévision de recettes et de dépenses, présentation d'un rapport sur l'exécution de l'objet du partenariat, comparant les résultats atteints aux objectifs définis, et accompagnant les prestations de comptes des dépenses et recettes réalisées.

De plus, le contrat de partenariat constitue l'innovation principale de la « loi OSCIP ». Allant bien au-delà de l'accord ou du contrat de gestion, il constitue le nouvel outil de l'action publique régissant les rapports entre Etat et acteurs de la société civile (ONG, OSCIP...).

Par conséquent, l'OSCIP se trouve placée devant la nécessité d'équilibrer ses comptes et d'atteindre les résultats prédéfinis par le contrat aux dépens de l'évolution des besoins sociaux et de moyens disponibles pour y répondre. L'évaluation statistique et budgétaire prime ainsi sur l'analyse qualitative des services fournis. La définition de normes gestionnaires entre ainsi en écho avec le discours de Brescer-Perreira qui fait du marché le mécanisme de contrôle social le plus efficace pour l'action publique comme privée. « *Le principe général est qu'un mécanisme de contrôle plus générique, plus diffus et plus automatique sera préférable. Pour cela, le marché est le meilleur mécanisme de contrôle, obtenant par le bais de la concurrence, en principe, les meilleurs résultats aux moindres coûts sans la nécessité d'utiliser le pouvoir, qu'il soit démocratique ou hiérarchique* » (Pereira, 1998). L'application des principes marchands à l'action publique se traduit également par la définition de conditions propices à l'investissement social des entreprises palliant le déclin des financements publics.

De plus, l'appel à projet définit le processus de sélection de l'OSCIP pour une mission donnée d'intérêt public. Ce choix repose sur la capacité technique et opérationnelle de l'organisation, l'adéquation entre les moyens suggérés, leurs coûts, les chronogrammes et résultats ainsi que la régularité juridique et institutionnelle de l'OSCIP¹⁵¹. L'utilisation de l'appel à projet recouvre tout d'abord un caractère temporaire et technique. Cet instrument tend à découper l'action publique en « projets » épars conduits par divers acteurs privés, déliés les uns des autres et contraints par le court terme de leur mission. S'efface ainsi le caractère politique de l'action publique relevant de choix effectués devant les électeurs et d'orientations portées sur plusieurs années. La technicisation de l'action publique tend ainsi à sa fragmentation et à l'effacement de son caractère politique (Ogien, 2007).

Par ailleurs, l'exigence des critères comptables et juridiques témoigne d'un contrôle étroit de la puissance publique. Il est d'autant plus fort que chaque OSCIP doit être enregistrée au Ministère de la justice pour pouvoir réaliser un partenariat avec les pouvoirs publics. Ceci

¹⁵¹ Article 23 du décret n° 3.100/99

tend donc à présélectionner les acteurs à but non lucratif qui ont les compétences et la structure juridique pour répondre à ces critères. Ainsi, l'existence d'un contrôle a posteriori contredit l'objectif de flexibilisation et traduit bien la présence d'un contrôle vertical.

Dès lors, la « participation » de la société civile invoquée par Brescer-Perreira se trouve projetée dans un cadre prédéfini où contraintes comptables et budgétaires favorisent l'application des principes « gestionnaires ». Non seulement l'État transfère une partie de sa responsabilité mais il favorise également la pénétration de la logique marchande sur les OS et OSCIP au travers de partenariats étroitement définis et organisés à travers la procédure de sélection par appel à projet. Du respect de ces exigences dépend le financement d'un projet, la création ou le maintien d'emplois temporaires et la continuité des actions menées. Face à ces contraintes, les entités du « Troisième secteur » sont amenées à se concentrer davantage sur les tâches comptables et juridiques pour se conformer aux exigences partenariales. L'incertitude planant sur des financements temporaires les conduit dans une course effrénée aux appels à projet. Dès lors, l'espace et le temps pour développer une posture critique et une action politique se trouvent restreints. La « participation », encadrée par le contrat de partenariat, tend ainsi à normaliser les rapports des entités de la société civile avec l'État, s'adaptant aux normes gestionnaires pour pouvoir perdurer. En d'autres termes, le respect des principes juridiques et comptables pour assurer la soutenabilité d'actions publiques tend à domestiquer les rapports entre Etat et OSCIP.

Le discours de Brescer-Perreira a cela d'attrayant qu'il stimule une représentation « horizontale » des rapports entre société civile et Etat, au travers d'un « contrat », supposément accepté par les deux parties, et d'un « partenariat » satisfaisant des intérêts complémentaires. Or, la mise en lumière des principes gestionnaires rigoureusement définis par la loi et verticalement contrôlés permet de déconstruire ce discours. La logique partenariale évacue ainsi les rapports de pouvoir défavorables aux acteurs de la société civile. Elle occulte le caractère idéologique de cette réforme qui les contraint à adopter eux-mêmes les pratiques gestionnaires.

Dès lors, l'appel à la participation de la société civile révèle son caractère stratégique, légitimant le virage « néolibéral » amorcé par l'État. L'espace ouvert aux acteurs privés à but non lucratif se trouve être quadrillé par les critères marchands et étroitement contrôlés par l'État. Par ces règles juridiques et comptables, les organisations de la société civile sont donc incitées à domestiquer leurs rapports avec les pouvoirs publics, mettant au second plan leur dimension politique et contestataire. Après l'analyse de la réforme gestionnaire de l'État, il convient d'analyser dans quelles mesures ces normes contraignent les politiques publiques

d'économie solidaire émergentes et influent à l'échelle micro sur les pratiques des banques communautaires de développement.

La réforme de l'État crée ainsi les conditions propices à l'émergence d'acteurs de la société civile comme les banques communautaires dont les entités gestionnaires (Ateliê de Ideias et Insituto Palmas) ont le caractère d'OSCIP. Elle stimule les pouvoirs publics et entreprises privées à laisser ce processus se dérouler pour ensuite l'influencer et en tirer profit (Foucault, 1978). Pour les premiers, cela se traduit par l'intérêt stratégique à décharger une part croissante de l'action publique sur les organisations de la société civile tout en les contrôlant au travers de contrats de partenariat et d'appels à projet (*normalisation gestionnaire*) ; pour les secondes, il s'agit de se calquer sur l'implantation territoriale et la connaissance informelle des banques communautaires pour accéder à des espaces caractérisés par l'illégalité et atteindre de nouveaux clients (*normalisation marchande*).

Toutefois, la création du SENAES en 2003 semble marquer une rupture avec l'ambition d'intégrer les principes de l'économie solidaire aux différentes sphères de l'État.

Revendication portée par le Forum Social Mondial, la création d'un Secrétariat d'État à l'Economie Solidaire en 2003 représente une avancée symbolique (Singer, 2005, 2009). Elle implique une remise en cause : d'une part de l'option historique d'un « développement » fondé sur l'intégration au marché ; d'autre part, de l'héritage assistencialiste, clientéliste et élitiste de la structure publique brésilienne (Beaud, 2008)¹⁵².

I. L'institutionnalisation d'une politique publique d'économie solidaire (2003-2016)

A. Du mouvement social à la création du Secrétariat d'État à l'Economie Solidaire

La mise en œuvre d'une politique publique représente une conquête historique pour le mouvement d'économie solidaire qui s'est structuré au Brésil dans les années 1980 et 1990 à partir d'une diversité d'organisations cadres de la société civile, de représentants des pouvoirs publics et d'expériences municipales comme à Porto Alegre, Recife ou Sao Paulo (Hillenkamp, à paraître). Elle vise à répondre au chômage de masse et à la précarisation des conditions de travail découlant de la désindustrialisation et de l'ouverture croissante des marchés à la compétition internationale¹⁵³. L'économie solidaire est donc pensée comme une réponse à l'exclusion du marché du travail, « *les victimes de la crise cherchant à s'insérer dans la production sociale à travers diverses formes de travail autonomes, individuelles et collectives* ». (Singer, 2005, 1). Quand elles sont collectives, ces activités s'organisent selon un principe d'autogestion, moyennant des règles participatives et démocratiques. L'extension du mouvement social fédérant syndicats, partis politiques, universités et Église progressiste leur a permis d'essaimer au cours des années 1990 (Singer, 2009)¹⁵⁴. Mais c'est au sein du Forum

¹⁵²L'analyse du SENAES s'effectue principalement à partir de la bibliographie existante et non sur la base d'enquêtes de terrain. En cela, ce chapitre n'a pas la prétention de porter une analyse détaillée de ses seize années d'actions. Il entend plutôt restituer le processus de création du SENAES, ses objectifs, les freins auxquels ils se heurtent ainsi que son incidence sur les BCD.

¹⁵³ Trois expériences préfigurent ce qui se constituera comme mouvement d'économie solidaire : le Caritas, le Mouvement des Travailleurs Ruraux Sans-Terre (MST), l'Association Nationale des Travailleurs d'Entreprises Auto-Gérées (ANTEAG) (Baud, 2008).

¹⁵⁴ Ces activités prennent la forme de reprises d'entreprises par les salariés, de coopératives agricoles et ouvrières.

Social Mondial (FSM) que l'économie solidaire s'affirmera en tant que mouvement social et qu'elle obtiendra la reconnaissance de l'État brésilien (Baud, 2008).

L'arrivée de Lula Da Silva au pouvoir conduit à la création du SENAES, approuvée par le congrès en 2003. Elle marque l'entrée de cadres gestionnaires du Parti des Travailleurs (PT), revendiquant leur militance au sein de l'État. L'objectif est de construire un modèle de participation alternatif qui doit permettre un rapprochement inédit entre différents acteurs, issus de la gestion publique, des initiatives d'économie solidaire et des organisations d'appui. À cette époque également, professeurs et étudiants universitaires se structurent en organisations d'appui aux initiatives d'économie solidaire en créant des « incubateurs » technologiques au sein des universités » (França Filho, 2005). L'idée est de combiner et faire interagir l'expérience des acteurs de terrain avec les connaissances universitaires sur le plan économique, organisationnel et parfois politique (Hillenkamp, à paraître).

Le SENAES se construit à partir des interactions avec le Forum et contribue à l'intégration progressive de l'économie solidaire dans les divers organes de l'État (Ministère du Travail et de l'Emploi, Ministère du Développement social...) (Beaud, 2008). Il noue ainsi des partenariats avec 22 ministères sur des programmes communs de « sauvetage social » (*resgate social*) de populations marginalisées, stimulant la création d'emplois (Singer, 2009). Pour le FSM, l'objectif de l'économie solidaire ne doit pas se réduire à la création d'emplois et de revenus mais défendre un projet de « développement » économique et social transversal, impliquant l'ensemble des sphères de l'État. Sa seconde mission doit donc consister à « *assurer l'enrôlement des différents organes de l'État autour de l'économie solidaire* » (Baud, 2008, 14). Le Secrétariat d'État à l'Economie Solidaire peut donc être envisagé comme « *une administration militante de l'économie solidaire à l'intérieur de l'État* » (*Ibid*, 14).

Sa création ouvre de nouvelles perspectives d'actions et de ligne de financements pouvant être mobilisées par les gouvernements au niveau municipal et par les États fédérés (Hillenkamp, *op.cit.*). Ces politiques publiques permettent alors d'étendre et de renforcer les pratiques d'économie solidaire. Elles se déclinent notamment par une politique de formation avec la création de centres publics d'économie solidaire, aussi accessibles aux acteurs du secteur qu'aux fonctionnaires fédéraux, régionaux et municipaux.

En outre, le programme national d'incubateurs de coopératives populaires (Pronince) constitue l'un de ses principaux axes d'actions. Il finance la création d'innovations technologiques, élaborées à partir des recherches d'étudiants et de professeurs d'université. Le

Prononce a pour finalité la création d'emplois et de revenus au sein de « communautés » pauvres, en s'appuyant sur les principes de l'économie solidaire (Paul Singer, 2009).

Toutefois, le SENAES reste placé sous la tutelle du Ministère du travail et inscrit son action dans le cadre plus général du Plan Brésil Sans Pauvreté (PBSP). Ce dernier repose sur trois axes : la garantie de revenus, l'inclusion productive et l'accès aux services publics. L'objectif consiste à atteindre un niveau plus élevé de revenu per capita et à améliorer les conditions de vie des populations souffrant de l'extrême pauvreté.

L'axe « Inclusion productive » est directement relié à l'implantation des banques communautaires, des fonds solidaires et des coopératives de crédit solidaire. Afin de créer emplois et revenus, le PBSP prévoit la « formation et la divulgation de réseaux d'emprunts solidaires, d'activités d'entrepreneurs collectives, micro et petites entreprises et la constitution d'incubateurs pour la création d'emplois et de revenus » (Edital n°001/2013155). Il est étroitement articulé avec le SENAES qui joue un rôle d' « appui et de renforcement aux initiatives de finances solidaires avec pour base les banques communautaires de développement, les fonds solidaires et coopératives de crédit Solidaire » (Ibid).

L'émergence des banques communautaires est reliée aux politiques publiques d'économie solidaire impulsées par le SENAES en lien avec le Forum National d'Économie solidaire.

B. Une politique publique d'économie solidaire en direction des banques communautaires

La coopération entre SENAES et BCD a permis d'étendre rapidement leur implantation sur le territoire. Entre début 2011 et fin 2012, l'Institut Palmas a joué le rôle de dynamisation et d'accompagnement à la création de 44 nouvelles banques communautaires (De Paula, 2015). Depuis 2013, les entités régionales exécutrices ont la mission d'élaborer les nouveaux projets des BCD. Pour ce faire, elles mesurent leur coût, déterminent les lieux d'implantation et accompagnent leur installation. De son côté, l'entité exécutrice nationale¹⁵⁶ a la mission de promouvoir des rencontres entre les entités exécutrices régionales afin de déterminer la

¹⁵⁵ Cité par Carolina Gabriel de Paula, 2015, 55.

méthodologie utilisée. Les entités régionales exécutrices émanant des propres banques communautaires, il s'agit de l'Institut Palmas pour le Nord-Est, de l'Instituto Capital Social da Amazonia pour la Région Nord, d'Atelie de Ideias pour le Sud-Est et Centre-ouest brésilien.

De plus, le SENAES constitue le principal responsable concernant l'appui institutionnel et financier à l'implantation de nouvelles BCD. Il fonctionne comme « *gestionnaire d'informations et de financements, déléguant la fonction de l'implantation et de « montage » des BCD à des « entités exécutrices »* » (Tsukumo, 2015)¹⁵⁷. L'emploi des fonctionnaires des banques communautaires est ainsi totalement financé par le SENAES. Cette politique publique d'économie solidaire a donc contribué à la prolifération des banques communautaires grâce à l'embauche de salariés dans les communautés où elles s'implantent. On dénombrait ainsi 116 banques communautaires en juillet 2016.

Une mobilisation inédite de ressources financières, intellectuelles et humaines a ainsi permis de soutenir des initiatives de finances solidaires et d'emplois au sein de territoires périphériques. L'exemple des banques communautaires démontre en quoi la mise en œuvre d'une politique publique a joué un rôle clé pour étendre ces initiatives et les pérenniser, grâce à l'embauche d'agents de crédit issus des communautés. Toutefois, le SENAES est resté contraint par l'influence des principes gestionnaires et n'a occupé qu'une sphère marginale de la politique gouvernementale.

II. La politique publique d'économie solidaire, entre marginalité et principes gestionnaires

En dépit des inflexions du forum national, la politique publique d'économie solidaire s'est réduite à un objectif de lutte contre la pauvreté. Or, cette orientation n'a rien d'incompatible avec la politique « néolibérale » impulsée dans les années 1990. À l'inverse, elle tend plutôt à soulager les effets engendrés par le marché du travail et l'ouverture à la concurrence internationale. Étayer cette hypothèse suppose de mettre en exergue les similarités entre la politique de Lula au pouvoir et celle de ses prédécesseurs.

¹⁵⁷ Le « nucléon d'économie solidaire » de l'Université de Sao Paulo.

A. Le PT au pouvoir, lutte contre la pauvreté et continuité du paradigme néolibéral

Si l'arrivée au pouvoir de Lula Da Silva a marqué une rupture historique et symbolique, ce dernier n'a pas remis en cause la réforme gestionnaire de l'État et a poursuivi la politique économique orthodoxe sans s'attaquer directement aux inégalités (Rocha, 2010).

Sa présidence a été marquée par la lutte contre la pauvreté à travers des politiques sociales redistributives dans un contexte de forte croissance : extension et fusion des anciens programmes sociaux avec la mise en œuvre de la *Bolsa familia*¹⁵⁸ et du minimum vieillesse. Entre 2002 et 2010, 14 millions d'emplois ont été créés dans le secteur formel et le salaire minimum réel¹⁵⁹ a augmenté de 53,6 % (Louault, 2010). Le salaire minimum a ainsi permis aux Brésiliens d'acheter 2,3 paniers de biens, contre 1 à 1,5 en 2002 (Rocha, 2010). Enfin sur l'ensemble de la période 2003-2012, le nombre de pauvres s'est réduit de 41 à 15 millions entre 2003 et 2012, soit de 24,26 % à 8,54 % (IPEA, 2012)¹⁶⁰.

En outre, il est intéressant d'observer que les programmes sociaux fusionnés et élargis par Lula ont été mis en œuvre sous l'ère de Cardoso dans le but de créer des « filets de sécurité » (Banque Mondiale 2001, Rocha 2010). Après l'explosion des inégalités, durant les années 1980¹⁶¹, l'idée était de mettre en place des dispositifs sociaux permettant de dissiper les conflits sociaux et de rendre acceptable les mesures d'austérité héritées du Consensus de Washington. Ces programmes contribuent ainsi à la soutenabilité du paradigme néolibéral, atténuant les effets sociaux d'une économie globalisée et dérégulée.

Mais, les programmes sociaux n'ont eu qu'un impact limité sur la réduction de la pauvreté entre 2002 et 2010. Si l'écart entre les coefficients de Gini avant et après redistribution n'est que de deux centièmes au Brésil, il est de quinze centièmes en Europe (0,46 à 0,31) (OCDE, 2006). Certes, les programmes sociaux ciblés ont permis d'atténuer l'ampleur de la pauvreté. Mais la baisse qui leur est imputable n'est que de 6,4 % (Salama 2009). C'est d'abord la reprise de la croissance, la nature de cette croissance ainsi que ses effets sur le marché du travail qui ont permis de la réduire (Salama, 2009).

¹⁵⁸ À condition de scolariser leurs enfants et d'assurer leur suivi médical (notamment la vaccination), les familles les plus pauvres (revenu per capita inférieur à 154 reales, soit 42 euros) reçoivent en moyenne 176 R (environ 50 euros), selon le nombre d'enfants. 12 millions de famille perçoivent cette aide en 2010.

¹⁵⁹ Salaire nominal déduit de l'inflation.

¹⁶⁰ On considère comme pauvre toute personne recevant moins de la moitié du salaire minimum brésilien.

¹⁶¹ Le nombre de pauvres double quasiment entre 1980 et 2001, passant de 120 à 220 millions (Rocha, 2010).

Enfin et surtout, les choix de politique économique ont consolidé l'accumulation croissante du capital par une fraction de l'élite brésilienne. Ils ont poursuivi l'objectif de stabilisation macroéconomique menée par Fernando Cardoso pour retrouver l'équilibre budgétaire et obtenir la confiance des investisseurs étrangers. L'engagement de renégociation de la dette au travers d'un moratoire a été abandonné. Le contrôle de l'inflation s'est appuyé sur le maintien de taux d'intérêt très élevés (supérieurs à 10 %) au profit des chefs d'entreprise du secteur financier, des grandes compagnies ainsi que de leurs actionnaires. Le nombre de millionnaires, en termes d'actifs financiers, a ainsi explosé de 19,1 % entre 2006 et 2007, après avoir augmenté de 10,1 % entre 2005 et 2006 (Rocha, 2010).

Contrairement à la volonté de rompre avec ses prédécesseurs, le gouvernement de Lula s'est fait ainsi conciliateur d'intérêts antagonistes. La *Lettre au Peuple Brésilien* témoigne du réformisme pragmatique de Lula avant même son élection¹⁶². Le gouvernement Lula s'est donc inscrit dans la continuité de la réforme néolibérale de l'État, participant de la lutte contre la pauvreté sans s'attaquer frontalement aux problèmes des inégalités. Or, si cette posture sociale-démocrate permet de concilier les intérêts de l'oligarchie et des plus pauvres en période de forte croissance, elle se révèle inefficace en période de récession (Laville, Hillenkamp, 2015), comme c'est le cas depuis 2013. En effet, en l'absence de croissance, les rentrées fiscales se rétractent ce qui limite les capacités redistributives de l'État.

La continuité du mode de gouvernement néolibéral de Cardoso à Lula conduit le SENAES à n'occuper qu'une place marginale dans l'architecture et les priorités gouvernementales.

B. Les acteurs de l'économie solidaire dans les habits étroits tissés par la réforme gestionnaire

1. *L'isolement du SENAES au sein du gouvernement brésilien*

Dans l'architecture gouvernementale, le SENAES n'occupe qu'une position secondaire, placé sous l'autorité du Ministère du Travail et de l'Emploi. Son influence reste minime face aux autres Ministères agissant au nom de la compétitivité et de l'efficacité du marché brésilien.

¹⁶² « *Le peuple brésilien* « souhaite tracer un chemin où la croissance de l'activité économique s'articule avec des politiques sociales consistantes et créatives. Le chemin des réformes structurelles qui démocratisent et modernisent le pays, le rendant plus juste, plus efficace et en même temps plus compétitif sur le marché international. » (Lula Da Silva, 2002, p.2).

« Confrontés aux règles de l'appareil d'État, aux objectifs de résultat, à la concurrence entre organes gouvernementaux et à des rapports souvent distants, voire d'incompréhension mutuelle¹⁶³ avec les fonctionnaires affectés à leurs propres services » (Hillenkamp, 2016, p.8), les nouveaux cadres de l'économie solidaire se heurtent à la difficulté d'introduire la démocratisation de l'économie dans l'action publique. Ces difficultés se traduisent par les tentatives restreintes d'adoptions de pratiques participatives, résultant tant de contraintes institutionnelles que d'un centralisme de gauche (Cunha, 2012).

En outre, les principes de l'économie solidaire figurent à peine dans les priorités stratégiques du Plan Pluriannuel du gouvernement (Baud, 2008). De même, de nombreux partenariats, limités à un seul programme dont la réalisation est assurée par le SENAES, ne permettent de modifier, de fait, les modèles d'analyse valides dans les organes concernés (*Ibid*, p.13). L'objectif d'intégration transversale de l'économie solidaire aux autres ministères parvient peu à se transposer.

Enfin, leur insertion concerne davantage les ministères « sociaux » du gouvernement que les ministères « économiques ». Or, les premiers ont généralement une approche assistencialiste de l'économie solidaire « *On peut donc dire que le gouvernement Lula fait preuve d'une large capacité d'accueil procédurale des demandes, mais d'une plus faible capacité d'intégration structurelle de celles-ci* » (*Ibid*, 13).

Ce cadre gestionnaire s'applique également aux contrats de partenariat liant les entités gestionnaires, chargées de représenter les BCD, au SENAES.

2. Précarité des agents, fragilisation de l'action des banques communautaires

Les acteurs de l'économie solidaire évoluent dans un cadre contraint, dominé par la nécessité de répondre aux exigences gestionnaires. Les banques communautaires se voient imposer une logique de résultats qui se traduit par la nécessité d'afficher et d'appliquer des méthodes quantitatives d'évaluation de leurs actions pour répondre aux exigences du SENAES. Non seulement le crédit mais la participation aux forums de « développement » local ou

¹⁶³ G. Cunha, 2012, parle d'étrangeté (*estranhamento*) mutuelle au niveau du Secrétariat national d'économie solidaire (cité par Hillenkamp)

d'économie solidaire doivent être chiffrés. Ces contraintes qui mobilisent une part conséquente du temps des agents témoignent du maintien de pratiques bureaucratiques.

En outre, la pérennité des initiatives solidaires dépend de la sélection des appels à projet (*edital*). Cet outil gestionnaire met en concurrence les organisations sociales de même qu'elle restreint leur soutenabilité financière à long terme, les périodes de financement des partenariats n'excédant pas deux ans. Cela se transpose par des phases régulières de chômage pour les agents des banques communautaires, pouvant s'étendre jusqu'à un an comme en 2011 pour les BCD de l'Espírito Santo. Cette situation a repris en septembre 2016. La précarité de leur activité fragilise ainsi la couverture et l'accès aux services financiers.

Par ailleurs, la mise en place d'une politique de rigueur en 2013 a conduit à une marginalisation croissante du SENAES au sein du gouvernement. Ceci s'est traduit par la réduction des financements. L'incertitude des appels à projet et la restriction des financements publics contraignent alors les banques communautaires à rechercher davantage de partenaires privés.

Par ailleurs la finalité de la politique d'économie solidaire reste la lutte contre la pauvreté. En cela, son ambition de contester l'hégémonie de l'économie marchande s'avère limitée.

C. Une conception restrictive de l'économie solidaire

L'économie solidaire est prisonnière de la propre fonction qu'on lui a assignée à savoir répondre aux situations de chômage et aux besoins des « communautés » les plus pauvres¹⁶⁴. Comme l'affirme le Secrétaire d'État Paul Singer, « *L'économie solidaire constitue actuellement, au Brésil, un mouvement de la société civile qui émerge et vise à promouvoir (...) la réinsertion économique et sociale de populations traditionnellement marginalisées, ainsi que de groupes plus récemment atteints par la perte d'emplois. La réinsertion est une des priorités du gouvernement brésilien actuel, d'où le fait que nombre de ses politiques appuient et promeuvent l'économie solidaire.* » (2005, 292). Ainsi, l'économie solidaire prend une posture défensive. Elle se destine davantage à protéger et réinsérer les populations en marges du marché, que de concurrencer le mode d'entreprise capitaliste. En cela, elle manifeste sa

¹⁶⁴ Affirmation de Wagner Beraldi, gérant de l'économie solidaire dans l'Espírito Santo, « quand quelqu'un parle d'ESS, c'est toujours associé à pauvre, à communauté violente et déficiente »

compatibilité avec l'« *offensive néolibérale* » contre laquelle elle est pourtant née. Cette définition s'applique aussi aux finances solidaires conçues comme des « *instruments dans la promotion du développement territorial soutenable permettant le dépassement de l'extrême pauvreté, dans le cadre du Plan Brésil Sans Misère* » (Edital n°001/2013).

De plus, la création du SENAES ne s'est pas transposée par l'ouverture d'un débat sur le modèle économique à adopter (Cunha, 2012). L'économie solidaire reste ainsi une sphère et un principe d'organisation cantonnés à de petites activités périphériques alors que pour s'ancrer et peser, s'implanter au sein d'activités moyennes et d'organisations de travailleurs qualifiés semblerait nécessaire.

En conclusion, ce bref chapitre nous a permis de souligner l'impulsion donnée par le SENAES à l'organisation d'activités collectives, participant de la sécurisation des revenus de populations marginalisées. Avancée symbolique, sa mise en place ne s'est pas transposée par une remise en cause de la forme dominante d'entreprise capitaliste, et ce en raison même de la ligne politique tenue par le PT au pouvoir. L'économie solidaire y est davantage conçue comme un moyen de protection et de réinsertion des populations pauvres que comme une alternative à une politique néolibérale. En cela, elle semble davantage soulager les effets de l'économie de marché que lui proposer une alternative.

Par ailleurs, si nous avons mis l'accent sur les contraintes gestionnaires pesant sur les acteurs de l'ES, il serait aussi judicieux d'analyser les problèmes liés à l'exécution financière des politiques publiques. En effet, l'un des principaux blocages a consisté en l'incapacité juridique de transférer les ressources publiques libérées par la SENAES aux municipalités chargées d'assurer leurs versements.

Les partenariats publics conclus entre le SENAES et les OSCIP en charge de la gestion des BCD font ressortir les principes de sélection par appel d'offres, d'évaluation par la performance ainsi qu'un cadre financier instable fragilisant la pérennité de leur action. Il s'agit désormais d'analyser les partenariats privés noués par les BCD pour compenser le désengagement financier des pouvoirs publics.

Chapitre 11 : Les BCD, porte d'entrée stratégique à la normalisation marchande des populations périphériques

La dépendance vis-à-vis des partenaires financiers nous ramène au problème principal des banques communautaires : l'absence de législation nationale reconnaissant leur caractère d'institution financière. Malgré une tentative de loi avortée par le Congrès en 2007¹⁶⁵, les BCD ne peuvent toujours recevoir l'épargne de leurs clients. C'est donc de la conclusion de partenariats financiers qu'elles tirent leur soutenabilité. Or, la contraction des financements publics conduit les BCD à se tourner de manière croissante vers les entreprises et fondations privées. On se demandera ainsi dans quelle mesure ces partenariats altèrent les pratiques et la logique de fonctionnement des BCD.

I. Un cadre partenarial contraignant

L'impossibilité de développer leur propre autonomie financière oblige les banques communautaires à se tourner vers des partenaires financiers extérieurs au prix des exigences de ces derniers. Les partenariats privés représentent par exemple 70 % du budget alloué au crédit.

A. Banco Bem, un acteur stratégique pour atteindre de nouveaux consommateurs

Institution essentielle du quartier, Banco Bem constitue un point d'entrée stratégique pour quiconque souhaite « entrer en contact » avec les habitants. Alors qu'entreprises privées et banques traditionnelles peinent à s'implanter sur des territoires caractérisés par l'illégalité de la propriété du sol, les BCD disposent d'une légitimité et d'une connaissance informelle dont ces dernières peuvent tirer profit. « *Les banques communautaires, par leur crédibilité dans la communauté, par leur facilité de circulation et capacité à s'insérer, sont pour nous un moyen*

¹⁶⁵ Projet de Loi Complémentaire numéro 93/2007, présentée par la députée Luiza Erundina, qui établit la réglementation des BCD et des monnaies locales. L'Article 10 dispose ainsi : « *Les Banques Populaires de Développement Solidaire sont autorisées les services financiers suivants moyennant les conditions et les limites fixées par le Conseil National de Finances Populaires et Solidaires, et moyennant l'autorisation de ce dernier.* » <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=361065>.

d'entrer dans la communauté par le biais d'une organisation déjà implantée. » affirme ainsi l'un des membres de l'Institut EDP, partenaire de Banco Bem.

De plus, l'intégration croissante des populations périphériques à la consommation de masse en fait des populations prisées, cibles de stratégies commerciales.

B. Investir le moins, apparaître le plus

La recherche de résultats et de visibilité au moindre coût définit la logique animant ses partenaires¹⁶⁶. Pour Leonora Mol, « *Les entreprises qui investissent dans les ONG veulent que leurs marques apparaissent, qu'il y ait du résultat, de l'innovation et un nombre de bénéficiaires. Les partenaires veulent voir beaucoup de chiffres. Souvent la quantité est bien plus importante que la qualité. Ils veulent pouvoir dire : on a mis 50 000 réales et atteint 200 personnes* » (Sao Benedito, mai 2016). De plus, la présidente d'Ateliê de Ideias n'établit pas de distinction entre partenaires privés et publics, tous deux étant animés par la même logique de visibilité et de maximisation de leur investissement. « *Tous les partenaires ont la même logique : afficher leur participation au projet et dire qu'avec peu d'argent, ils atteignent des millions de personnes* »¹⁶⁷. Enfin, les partenariats s'inscrivent dans le court terme et obligent les organisations de la société civile à innover pour perdurer. « *La grande difficulté, si vous n'innovez pas, si vous ne cherchez pas de nouveaux projets, c'est que vous mettez la clef sous la porte. Ce ne sont pas seulement les appels à projet mais les partenaires qui ne veulent pas rester dans les mêmes projets. Ils veulent des projets toujours différents (...). Et là, c'est toujours la même histoire, les partenaires ouvrent un appel de projet qu'ils financent pendant un an mais au bout d'un an, ils veulent d'autres projets ou travailler avec d'autres entités* ». Par conséquent, pour se maintenir, les BCD doivent être en mesure de s'adapter à ces contraintes, en initiant de nouveaux projets ou en proposant davantage de concessions à leurs partenaires.

Par ailleurs, le financement des BCD n'est pas l'investissement le plus valorisé. Ses partenaires ne peuvent disposer d'exonérations fiscales lorsqu'ils soutiennent l'un de ses

¹⁶⁶ On s'appuie ici sur une observation empirique des relations partenariales entre banques communautaires de l'Espirito Santo et la multinationale de l'énergie, EDP, ainsi que sur plusieurs entretiens semi-directifs avec Leonora Mol, présidente d'Ateliê Ideias, responsable de la gestion financière et administrative des 33 BCD du Sud-Est et Centre-Ouest brésilien.

projets. À la différence de l'éducation, la culture, le sport et la santé, le « développement » local ne fait l'objet de déduction d'impôts. Ceci réduit donc l'attractivité financière des BCD. « *L'entreprise Arcelor Mittal, par exemple, nous finançait pendant un bon temps, mais quand elle a eu des projets d'exonérations fiscales ailleurs, elle est partie.* » Ce handicap se conjugue avec un durcissement de l'accès au financement depuis le début de la crise économique en 2013. Appels à projet de plus en plus concurrentiels, financements réduits et raccourcis sur la durée, exigences croissantes des partenaires privés fragilisent la pérennité des organisations non gouvernementales.

Quelles incidences ces partenariats régis par une logique d'innovation et de résultats, visant à maximiser des investissements restreints, ont-ils sur le fonctionnement des BCD ?

C. L'intégration de la logique gestionnaire

Les principes d'innovation et de visibilité recherchés par les partenaires financiers empêchent de penser la continuité de l'action des BCD à long terme. Au contraire, ils imposent un renouvellement perpétuel de « projets » temporaires. Si les financements sont ponctuels et aléatoires, alors il devient complexe d'envisager l'idée d'un droit d'accès au crédit. Les « investissements sociaux » sont focalisés sur une part limitée de « bénéficiaires »¹⁶⁸ et sont rarement renouvelés. Ainsi, le crédit apparaît davantage comme un bénéfice dont l'accès relève de l'exception.

En outre, l'intégration du cadre gestionnaire se manifeste par la mise en œuvre d'une myriade de « projets » déliés les uns des autres et quantitativement évalués. Cela tend à la fragmentation de l'action de Banco Bem. De même, l'assimilation des principes du NPM à travers son découpage en « *projets* » épars, intégrés à des « *programmes* », empêche d'envisager leur action dans la continuité et de les resituer dans une perspective politique (le droit d'accès au crédit, l'appropriation de l'espace public pour la construction d'un parc environnemental...). Adopter une logique d'innovation perpétuelle, finalité propre des partenaires financiers, tend ainsi à brouiller la finalité de l'action des BCD.

Enfin, l'intégration des principes gestionnaires est confortée par la remise de prix légitimant le travail des acteurs de terrain et validant, par là même, l'approche partenariale dans

¹⁶⁸ Par exemple, le projet de crédit « environnemental » financé par l'entreprise EDP cible tout à tour 7 familles dans chaque « communauté » de l'Espirito Santo où est implantée une banque communautaire.

laquelle elle s'inscrit. Ateliê de Ideias constitue une OSCIP plébiscitée tant par les pouvoirs publics que par les entreprises privées. Si les partenariats financiers se contractent, les récompenses se collectionnent. Ces dernières constituent ainsi un puissant signe de valorisation pour les agents des banques communautaires ainsi qu'un marqueur de distinction vis-à-vis des autres ONG concurrentes. Or, en contribuant à la notoriété des banques communautaires, ces prix les incitent à reconnaître la pertinence du cadre partenarial. Elles poussent les BCD à poursuivre dans cette voie et à accepter le jeu concurrentiel vis-à-vis d'autres ONG. C'est par la multiplication des « projets » entrepris et l'efficacité des actions menées qu'elles pourront alors « gagner » d'autres appels d'offres et « remporter » de nouveaux prix. Ainsi, la dépendance à l'égard des financeurs induit un glissement du regard : de l'objet et de la finalité d'une action à son ajustement aux critères de l'appel à « projet ». La remise de prix vient donc légitimer une logique partenariale, déliée de toute finalité politique.

D. L'e-dinheiro, une alternative financière ?

Les contraintes de financement conduisent les BCD à rechercher des outils en mesure de garantir leur propre soutenabilité. L'« e-dinheiro », système unique de monnaie électronique, a été conçu pour dépasser les limites techniques et territoriales des monnaies locales. Cette application mobile permet à tout individu quel que soit son emplacement géographique d'effectuer ses dépenses à partir de son téléphone portable (ou de son ordinateur). « À la différence de la monnaie sociale qui incitait les commerçants à mettre l'argent sur leur compte et donc les biens¹⁶⁹ ne sortaient de la circulation, là on gagne de l'argent. » (Mol, 2016). Grâce aux facilités de paiements qu'il offre, notamment aux commerçants¹⁷⁰, et au dépassement des limites territoriales, ce système facilite la circulation monétaire et la soutenabilité des BCD grâce aux différents prélèvements¹⁷¹ sur les transactions. Il permet également d'unifier les systèmes de monnaie locale propre à chaque banque communautaire en un système national accessible à tout usager. En définitive, du fait de la réduction des partenariats, « l'e-dinheiro est la seule source de financement que j'imagine (pouvoir) fonctionner pour assurer notre soutenabilité » (Ibid).

¹⁶⁹ Nom de la monnaie locale mise en circulation par Banco Bem.

¹⁷⁰ « Au lieu de devoir descendre la colline pour payer leurs factures, les commerçants peuvent payer leurs dépenses chez eux par téléphone et en échange, la banque communautaire reçoit une petite prestation de 1,25 R ».

¹⁷¹ 2% de chaque transaction est prélevée, 1% revient à la plateforme, 1% à la banque communautaire ; une taxe de 1,25 R est appliquée aux dépenses effectuées par téléphone par les commerçants (gaz, ticket de bus, essence) ; 0,5% des recettes des commerçants sont prélevées sur leurs comptes.

Si cette initiative permet de dépasser certaines limites des monnaies sociales, rien ne nous dit toutefois que son usage sera suffisamment ample et régulier pour générer des revenus stables et conséquents. Au contraire, les conditions à réunir (mobilisation des agents de crédits et des « commerçant-référents », usage régulier et soutenu des clients) et les contraintes à dépasser (difficulté d'usage des applications technologiques pour certains clients, refus de certains commerçants qui n'en perçoivent pas l'intérêt) témoignent de la complexité de ce dispositif et de l'incertitude de ses effets (Annexe 11: « *L'e-dinheiro, une alternative au financement des BCD ?* »).

Après avoir exposé cette alternative à la dépendance des BCD à l'égard des partenariats, il s'agit d'analyser la logique et les effets de ces derniers sur Banco Bem.

II. La délégation d'actions publiques et commerciales, une stratégie de pouvoir

Le transfert de l'exécution d'activités commerciales et de service public aux organisations de la société civile (OS, OSCIP) est révélateur d'un mode de gouvernement néolibéral étendu aux espaces périphériques. Notre enquête de terrain permet d'observer une pluralité de services publics affectés par ce processus de délégation, qu'il s'agisse de la distribution de l'électricité ou de l'éducation.

Si la *normalisation gestionnaire* peut être envisagée comme une économie de pouvoir se calquant sur les organisations de la société civile pour assurer la fourniture des services publics, la *normalisation marchande* correspond davantage à l'extension de services marchands aux territoires périphériques comme les favelas. S'appuyer sur la légitimité et la connaissance informelle d'OSCIP comme Ateliê de Ideias permet alors de s'implanter sur des territoires périphériques pour atteindre de nouveaux clients. Qu'il s'agisse de l'ouverture d'un compte bancaire dans une banque commerciale ou de la régularisation des factures d'énergie, l'action des BCD bénéficie alors à des entreprises privées qui atteignent au moindre coût de nouveaux clients.

A. Une extraction de travail quasi gratuit au service des partenaires financiers

N'ayant pas d'existence propre en tant qu'institutions financières, les BCD sont contraintes de s'adosser à des banques traditionnelles. Grâce au *correspondant bancaire*, les clients peuvent effectuer la totalité de leurs démarches à la banque communautaire (chapitre 2). Mais leur compte est détenu par une banque reconnue en tant que telle. Si Banco Bem est rattachée à la Caixa Economica, banque publique nationale, les autres BCD de l'Espirito sont rattachées à la banque privée régionale Baneste.

Or, cette fonction, assurée par les agents des banques communautaires, est réalisée à un tarif minime qui ne permet pas de rémunérer l'agent qui la réalise. Dans le cas de Banco Bem, 500 à 600 opérations financières sont réalisées chaque mois. Bien qu'il s'agisse d'un nombre limité, cette mission implique la mobilisation quasi-permanente d'un agent mais la rémunération assurée par la Caixa Economica ne permet pas de couvrir son salaire¹⁷². Si, pour l'instant, le correspondant bancaire ne s'applique qu'à un nombre restreint de prestations, leur extension peut être envisageable, à long terme, aux assurances vie ou crédit de logement¹⁷³.

La régularisation et le paiement des factures d'énergie offrent un exemple plus abouti de transferts de missions publiques et commerciales aux BCD.

B. La régularisation de l'accès à l'énergie, l'implantation d'EDP à Sao Benedito

Les BCD constituent une porte d'entrée stratégique pour des entreprises privées ayant des intérêts financiers dans le quartier. Les enjeux attraités à la question de l'électricité en sont l'illustration. La restructuration et la privatisation du secteur de ce secteur et la concession de la distribution à des opérateurs privés sont le fruit de la réforme de l'État conduite dans les années 1990 (Pilo, 2016).

Nous nous focalisons ici sur l'entreprise portugaise EDP bénéficiant de la concession publique d'énergie dans l'Espirito Santo. Sa stratégie consiste à s'appuyer sur les BCD pour

¹⁷² L'agent chargé de la correspondance bancaire doit donc assurer d'autres missions pour toucher son salaire.

¹⁷³ Un seul service est actuellement envisagé, une assurance pour financer les dépenses funéraires en cas de décès d'un proche.

légitimer son intervention dans les espaces périphériques et mettre en œuvre un système de contrôle obligeant les habitants à payer et régulariser leurs connexions clandestines (*gatos*).

1. *Une stratégie de contrôle social appuyée sur les « institutions » du quartier*

L'illégalité de la propriété des sols qui caractérise les favelas s'applique aussi à la fourniture d'électricité. La précarité des installations et le coût élevé de l'énergie ont conduit la majorité des habitants à établir des connexions clandestines (*gatos*). Environ 70 % des habitants de Sao Benedito n'avaient pas régularisé leur accès à l'énergie en 2015 (EDP, 2016). Pour Paulo Ranielli¹⁷⁴, membre de l'Institut EDP¹⁷⁵, « *cette communauté est stratégique pour EDP car elle y développe un projet d'excellence énergétique. Le but est d'améliorer la qualité de l'énergie et de réduire les pertes commerciales. Dans cette communauté comme d'autres, il y a beaucoup de clients qui veulent l'énergie. Ils font une connexion clandestine (gato) pour avoir accès à l'énergie, c'est un vol, un crime. L'entreprise pourrait aller devant la justice pour pénaliser mais elle agit de manière différente* ». Il est intéressant de souligner le glissement du discours de l'argument de l'amélioration de la qualité énergétique aux nécessités de régularisation pour mettre fin aux « pertes commerciales ». Les motivations pécuniaires de l'entreprise en charge prennent ainsi le dessus sur sa mission de service public de distribution de l'énergie.

D'une part, l'entreprise EDP justifie son intervention sociale dans le quartier par des « investissements sociaux » en direction du SECRI et de Banco Bem. Entre 2009 et 2013, elle a financé le « Programme Jeunesse » de l'ONG éducative du quartier, puis une partie du crédit de logement entre 2013 et 2016. Toutefois, ses investissements sont conditionnés. Par exemple, un ménage qui n'a pas régularisé ou payé ses factures d'énergie ne peut accéder au crédit.

D'autre part, des contreparties croissantes ont été concédées par les ONG du quartier à EDP. Le SECRI est chargé d'organiser des journées d'énergie destinées à conscientiser les familles à une pratique plus économe d'énergie ainsi qu'à leur permettre de régulariser leurs factures. Pour Alzirene Boaventura, « *ce type d'événement sert à ouvrir les portes et entrer dans la communauté, pour que les familles en retard règlent leurs dettes. Ça permet de mettre fin aux gatos.* » (mai 2016). D'après elle, la finalité du partenariat conclu avec EDP s'est peu à peu éclaircie en se concentrant exclusivement sur la régularisation de l'accès à l'énergie. « À

¹⁷⁴ En charge du partenariat entre EDP et les BCD de l'Espirito Santo. Il est leur interlocuteur régulier.

¹⁷⁵ Institut EFP est la fondation chargée de mettre en œuvre les investissements sociaux de l'entreprise tandis qu'EDP est l'entreprise d'énergie tournée vers les missions techniques et commerciales.

partir de 2015, j'ai senti que le jeu changeait et ça se ressentait dans les discussions au sein de la communauté. J'ai vu ce changement dans les questions d'EDP : comment réduire leurs pertes d'énergie ? (...) À partir de là, on a senti une certaine pression. On l'a senti comme si ce qu'on faisait pour eux était un juste retour de ce qu'ils avaient investi dans la communauté. »

De leur côté, les agents de Banco Bem se sont engagés à remplir la fonction d'« agent collectionneur » d'énergie, puis d'« agent commercial ». EDP leur délègue ainsi les missions de régularisation, de paiements des factures et de réalisation du « tarif social »¹⁷⁶. Ce dernier, résultant d'une obligation de service public, consiste en une réduction proportionnellement décroissante aux dépenses d'énergie selon que les ménages limitent leur consommation. Le partenariat entre EDP et Banco Bem est ainsi présenté comme un équilibre « gagnant-gagnant » pour les habitants : d'un côté se régulariser et payer ses factures ; de l'autre, accéder au « tarif social » et disposer d'un accès plus sécurisé à l'énergie.

Pour Paulo Ramicelli, Banco Bem répond aux exigences d'EDP, ce qui permet aux habitants de s'identifier à eux pour régler leurs problèmes : « *Aujourd'hui Banco Bem assure une prise en charge de très bonne qualité. Ils donnent beaucoup de conseils et répondent à la volonté de l'entreprise. On est arrivé à un point parfait, ils sont un bon représentant pour la communauté qui le perçoit. N'importe quel problème les amène à se rendre à la banque. Il y a une synchronisation entre Banco Bem et EDP.* » (mai 2016). Or, la place croissante occupée par les missions commerciales favorise la confusion des missions de banques communautaires avec celles d'entreprises commerciales.

2. Les BCD au cœur de la stratégie commerciale d'EDP dans l'Espirito Santo

Le partenariat entre Banco Bem et EDP n'a pu se poursuivre en 2013 qu'au travers du compromis suivant : EDP finance, à tour de rôle, le crédit de logement des BCD de l'Espirito Santo ; en échange, les agents de l'ensemble des BCD s'engagent à jouer le rôle d'« agent commercial » assurant la régularisation de l'énergie et le paiement des factures d'électricité.

Ce contrat permet à EDP de s'implanter sur de nouveaux espaces périphériques et de dégager des excédents croissants. Ainsi entre 2013 et 2015, le partenariat s'est étendu de 6 à 11 BCD de l'Espirito Santo. Le nombre de comptes d'énergies est passé de 2131 en 2013 à 18 000, soit un chiffre d'affaires basculant de 130 000 à 1,9 million de réales en 2015 (EDP, 2016). Le développement des services mis en place par les agents, soumis à un objectif de 10 % de

¹⁷⁶ Loi fédérale du 26 avril 2002.

régularisation par mois, risque de connaître une croissance exponentielle dans les prochaines années.

Or, le coût de rémunération des services fournis par la BCD à l'entreprise EDP s'avère infime. Chaque prestation (régularisation, paiement de facture) ne donne lieu qu'à un versement de 40 centimes de réales (soit 10 centimes d'euros). Non seulement, les missions d'« *agents commerciaux* » mobilisent une part croissant du temps des agents et les dévient de leur fonction de crédit mais surtout elles ne permettent pas de couvrir le coût salarial qu'elles engendrent. La délégation de la mission d'« *agent commercial* » permet ainsi de tirer profit du travail quasi gratuit des BCD. Elle s'accompagne d'exigences croissantes. « *Ils nous demandent de faire beaucoup de choses pour lesquels on n'est pas ou peu payé : réception des comptes, tarif social, enquête de satisfaction, interventions dans des conférences. À une époque il nous demandait d'aller vérifier les connexions clandestines dans le quartier mais on a refusé.* (Silveia B, coordinatrice, Banco Esperança, Cariacica, mai 2016).

L'entreprise EDP s'appuie également sur l'expérience des BCD pour tirer profit de leurs connaissances informelles du quartier. À travers la réalisation d'enquêtes de satisfaction, de réunions mensuelles et de formations, elle accède à des informations qui lui permettent d'affiner sa stratégie.

3. Une régularisation contrainte aux dépens des ménages pauvres

La stratégie de régularisation forcée conduit à un surenchérissement du coût de la vie des ménages.

Le « tarif social », calculé en fonction de la consommation du ménage, ne prend pas en compte le nombre de personnes au sein du foyer¹⁷⁷. Or, la plupart des ménages concentrent des familles nombreuses, il est donc particulièrement compliqué d'atteindre un niveau de consommation inférieur aux seuils éligibles. De même, l'insalubrité d'un certain nombre de logements, la faible qualité de l'isolement ainsi que les connexions précaires semblent induire une survalorisation du coût de l'énergie.

¹⁷⁷ « *Le tarif social ne marche pas. Ça donne de toutes petites réductions, par exemple de 33 réales pour ma famille sur une facture de plus de 200. Les critères sont nuls : comment une famille de 10 personnes vivant dans une maison peut avoir une réduction alors qu'ils ont une vie insalubre. Ils n'ont pas de chauffage électrique, seulement un frigo, une télé et un ordi, ils paient 300 R car il y a 5, 6 personnes dans la maison. S'ils donnaient la réduction en fonction du nombre de personnes de la famille, là ça pourrait valoir la peine. T'es pénalisé si t'es une famille nombreuse du coup tu dois laisser juste le frigo branché et déconnecter tout le reste.* » (Cassilhas, Sao Benedito, 2016).

Enfin, le suivi des factures de différents ménages a permis de constater une tendance claire, d'augmentation nette du tarif de l'énergie, et ce parfois du simple au double pour des ménages déjà régularisés. Si le prix de l'énergie est nationalement fixé, il peut sembler surprenant que ces augmentations interviennent de manière aussi brutale dans une période de rénovation du système de distribution. Plus généralement, la régularisation de l'accès à l'énergie se traduit par un accroissement conséquent des charges qui pèsent sur le ménage. Dans un contexte de montée du chômage, elle fragilise les ménages pauvres menacés de coupure d'électricité et placés devant la nécessité d'arbitrer entre la satisfaction de tel ou tel besoin de première nécessité. « *Là on permet l'entrée d'un grand projet qui va faire payer le moindre coût à EDP mais qu'une partie des clients ne pourront pas payer. Tu as beaucoup de familles ici qui n'ont pas de revenu ou juste la bolsa familia et ça va leur retirer un bien de consommation* » (Alzirene Boaventura, Sao Benedito, 2016).

4. *Banco Bem, réceptacle des tensions provoquées par la normalisation marchande*

L'implantation de l'entreprise EDP provoque de vives tensions au sein des quartiers. Mais au lieu de se concentrer sur EDP, elles se reportent principalement sur Banco Bem, considérée comme responsable de la situation. Cela se manifeste par la venue d'habitants en colère à la banque communautaire ainsi que par des menaces au domicile de certains membres. Ainsi un ancien leader communautaire nous confiait : « *Excelsia utilise Banco Bem pour tirer les gatos d'ici et entrer dans la communauté. Il y a bien plus de rage contre eux que contre EDP.* » (mai 2016). La question de l'électricité et les critiques qu'elles génèrent offrent alors un angle d'attaque efficace dans le réquisitoire porté par la présidente de l'association de résidents contre les ONG du quartier.

De leur côté, les membres de la BCD critiquent davantage la démarche d'EDP et son manque de dialogue avec les habitants que les termes mêmes du partenariat. Ils sont tout de même conscients de l'affaiblissement de leur légitimité depuis le lancement de la régularisation : « *C'est clair que cette situation nous a mis la communauté à dos et a affaibli le travail fait depuis des années. Mais, un partenariat est toujours bienvenu. Nous devons simplement*

imposer davantage notre point de vue et dire clairement quel est le rôle de chacun » (Cassilhas, mai 2016)¹⁷⁸¹⁷⁹

Quant à EDP, ce partenariat semble donner satisfaction à Paulo Ramicelli qui insiste sur la capacité de l'entreprise à concilier logique lucrative et réponse aux besoins sociaux. « *Je crois que ce que nous recherchons comme investisseur social, ce sont des projets très alignés sur notre business, ce qui est une caractéristique centrale du marché aujourd'hui. Et cet alignement sur les BCD, c'est un investissement qui rend possible cela. Les BCD ont comme point fort la flexibilité nous permettant ainsi d'implanter ce projet pour la communauté qui répond tant à ses nécessités qu'aux besoins de l'entreprise.* » (mai 2016). Ses propos entrent ainsi en résonance avec une approche de BOP (« *Bottom of the Pyramid* ») selon laquelle les entreprises privées peuvent lutter effacement contre la pauvreté tout en maximisant leurs profits. Notre enquête de terrain suggère plutôt l'inverse. La primauté de la logique lucrative conduit EDP à mettre en place une forme de contrôle social qui fragilise les ménages les plus pauvres et les expose aux risques de surendettement et de coupure de l'accès à l'énergie.

Toutefois, la régularisation de l'énergie n'affecte jusqu'alors une part restreinte de clients (Banco Bem, 2016). Elle ne concernait que 177 foyers à Sao Benedito en mai 2016 (EDP). Il faut donc analyser ce processus avec parcimonie. Le partenariat entre Ateliê de Ideias et EDP pour l'ensemble des BCD de l'Espírito Santo rend tout de même peu probable une volte-face.

En conclusion, on peut se référer à la contradiction pointée par Francesca Pilo. D'un côté, les classes populaires sont incitées à s'endetter pour accéder aux biens de consommation de masse. De l'autre, on prône un discours d'efficacité énergétique leur demandant de réduire leur consommation énergétique. « *Yet inhabitants of favelas have to deal with the contradictions of energy and economic policies at both national and local levels. On the one hand, both market and public policies encourage users, now framed as consumers, to increase their number of household electrical appliances. (...) The market promotes a consumer society*

¹⁷⁹ A noter certains témoignages plus critiques : « *EDP met les institutions (SECRI, Banco Bem) dans une position très délicate dans le rôle d'intermédiaire alors qu'on sait que ça apporte des troubles pour beaucoup de personnes dans la communauté. Ça contredit un peu ce que le SECRI propose en tant qu'institution car quand on est issu d'un projet d'origine catholique d'aide aux plus défavorisés* ». (Boaventura, mai 2016).

based around commercial credit policies, particularly promoted by shops servicing low-income populations. On the other hand, electricity regularisation encourages this same population to change consumption habits through another quite distinctive conception of energy efficiency oriented around ability to pay. » (Pilo, 2016, 82-83).

C. La délégation des missions d'éducation, le cas du SECRI

Le transfert de l'exécution de l'action publique se manifeste également sur la question de l'éducation. Comme nous l'avons souligné (chapitre 7), dans un grand nombre d'espaces périphériques, les pouvoirs publics municipaux transfèrent une partie de leurs compétences éducatives à des organisations de la société civile.

C'est le cas du SECRI, qui accueille à mi-temps 40 élèves de l'école public chaque après-midi et assure l'exécution du programme « Brincar » sur la petite enfance. Nos visites de terrains dans d'autres quartiers périphériques de Vitoria ont permis de relever des similarités quant à la gestion d'une partie des missions d'éducation à des ONG d'origine catholique. C'est le cas de la « Rede Aica » à Serra ou de « Fe Alegria » à Cariacica. Leur action semble aller au-delà des missions d'éducation culturelle, sportive et citoyenne qu'elles se sont fixées au départ. Ces organisations constitueraient alors un garde-fou sur lequel les pouvoirs publics peuvent transférer leur responsabilité de service public.

D'après Deive Bernardes, le déchargement d'une part croissante de l'éducation sur des organisations de la société civile pose problème du point de vue de l'application du droit à l'éducation, garanti par la Constitution de 1988 (Bernardes, 2011). Le transfert de missions éducatives rend les populations périphériques dépendantes de l'implantation de structures associatives elles-mêmes tributaires de leurs partenaires financiers. Il semble dessiner un modèle de services publics à dimension variable synonyme caractérisé par l'inégalité de leur accessibilité et de leur qualité. De même, la délégation des missions d'éducation est problématique dans la mesure où elle permet aux partenaires privés d'influencer la construction des programmes éducatifs selon les intérêts qu'ils défendent (Bernardes, 2011).

Toutefois, une analyse historique de la constitution des favelas (chapitre 5) nous a permis de souligner que, dès les années 1950, la gestion publique des favelas était partagée entre autorités locales et Église catholique. On ne peut donc affirmer la nouveauté de ce mode de gouvernement, qui impliquerait une étude de terrains et d'archives ultérieure.

Après avoir montré que la délégation d'activités publiques et commerciales constitue une régularité, il s'agit d'analyser son impact sur les banques communautaires.

III. Les effets de la normalisation marchande sur les clients des banques communautaires

A. Confusion des logiques de finances solidaires et de logiques marchandes ?

La dépendance envers des partenariats financiers de plus en plus restreints conduit les BCD à effectuer de plus en plus de concessions. Si la « correspondance bancaire » a constitué l'une de leur première mission, vu le besoin d'ouverture de compte bancaire, la fonction d'« agent commercial » d'EDP est plus récente. Or, cette dernière exige la mobilisation conjointe de plusieurs agents pour remplir la multitude de tâches qui lui sont affectées (régularisation des clients, paiement des factures, réalisation du tarif social, réunions mensuelles...). Ces missions occupent une part toujours plus importante du temps des agents, réduisant leur disponibilité pour les missions propres aux banques communautaires.

De plus, en faisant des BCD les représentants de banques publics ou privées (*Caixa Economica ou Baneste*) et d'entreprises privées (*EDP Excelsia*), cette situation contribue à l'indifférenciation entre leur action et leurs partenaires. Par exemple, sur la question de l'énergie, les réactions de certains habitants excédés se portent sur Banco Bem. Celles-ci traduisent une confusion quant à la responsabilité du service public d'énergie.

B. La rationalité procédurale du « client-consommateur » ?

La majorité des clients limitent leur usage de Banco Bem au correspondant bancaire. Et ce, d'autant plus en raison de la contraction de l'accès au crédit. Dans le même temps, rares sont les BCD de l'Espirito Santo à avoir poursuivi leur activité de crédit après la fin du programme public de microcrédit (« Creditar »). Dans ce cas, leur rôle se limite principalement à recevoir les dépenses de leurs clients et à assurer le versement des prestations sociales. Si la correspondance bancaire facilite les démarches des habitants de par son accessibilité, elle ne

permet pas d'observer la spécificité de l'action des banques communautaires. Au contraire, cette fonction tend plutôt à cantonner le client dans une position de consommateur dans la mesure où elle n'implique pas un rapport de réciprocité. Il est alors moins évident de bénéficier et de percevoir les caractéristiques singulières d'une banque communautaire.

La centralité de la correspondance bancaire ainsi que la contraction de l'activité de crédit limitent donc la création d'une forme de rationalité moins instrumentale chez le client (Da Paula, 2013), c'est-à-dire d'une compréhension de ce qui fait la particularité des BCD : le caractère solidaire du système de crédit et la fonction sociale que remplissent les agents de crédit au sein du quartier.

C. Adaptation, refus ou détournement des contraintes de partenariats ?

Si la dépendance envers les partenaires privés implique des concessions croissantes, les BCD comme Banco Bem préservent tout de même leur système de crédit. Elles ont ainsi dénoncé et refusé d'appliquer les objectifs de résultats fixés par Baneste lors de « Creditar »¹⁸⁰. La préoccupation de répondre aux besoins sociaux de leur client en garantissant leur solvabilité reste intacte. Il ressort donc une volonté de préserver leurs clients d'une logique de performance et de continuer à mettre un accompagnement spécifique à leur égard¹⁸¹.

De plus, Ateliê de Ideias parvient à s'adapter, voire à parfois contourner les contraintes d'instabilité et de court terme de ses partenariats grâce à l'habileté de négociation et la créativité de ses membres. En témoigne la capacité à négocier un crédit environnemental permettant l'installation de panneaux solaires et la rénovation de logement pour réduire le coût de l'énergie suite à la demande d'EDP d'un autre projet que le crédit de logement. Ceci permet jusqu'alors de perdurer en dépit d'une concurrence renforcée sur les *edital* (appel à projets) et d'une restriction des financements publics.

¹⁸⁰ Les banques communautaires ont également rejeté la volonté de la banque centrale du Brésil d'imposer sa méthodologie et de mettre à disposition des agents de crédit.

¹⁸¹ Ceci passe par des visites à domicile, des entretiens personnels, ...et en fait un lieu non seulement d'accompagnement financier et d'orientation social mais aussi de lien et sociabilité au sein du quartier.

Conclusion : Gouverner moins, un mode de gouvernement étendu aux périphéries urbaines

Nous nous sommes ici bornés à souligner une régularité quant au mode d'exercice de missions tant commerciales que privées dans les espaces périphériques. Il en ressort la continuité d'un principe de délégation des institutions publiques et entreprises privés aux organisations sociales locales. Tout en se déchargeant de l'exécution de services publics et commerciaux, les partenaires privés et publics s'appuient sur les BCD pour minimiser leurs interventions tout en contrôlant leur action et optimisant leurs marges (EDP) et leurs coûts (institutions publiques). On décèle ainsi une continuité entre cette stratégie de pouvoir appliquée aux périphéries urbaines et la rationalité libérale émergeant au XVIIIème siècle. Michel Foucault l'analyse ainsi : « *« Le libéralisme, (...) est traversé par ce principe : “ On gouverne toujours trop ”, ou du moins, il faut toujours soupçonner qu'on gouverne trop. La gouvernementalité ne doit pas s'exercer sans une “ critique ”, autrement plus radicale qu'une épreuve d'optimisation.* » (1979, 324).

Or l'intérêt de notre enquête de terrain consiste à montrer en quoi cette stratégie de pouvoir est indissociable des organisations de la société civile comme les banques communautaires qui sont à la fois le moyen de transférer les coûts (humains et financiers) d'exécution de missions publiques et privées ainsi que le moyen de contrôler la population à travers les contrats et concessions de partenariats. « *La réflexion libérale ne part pas de l'existence de l'État, trouvant dans le gouvernement le moyen d'atteindre cette fin qu'il serait pour lui-même ; mais de la société qui se trouve être dans un rapport complexe d'extériorité et d'intériorité vis-à-vis de l'État.* » (1979, 324-325).

L'exemple de la régularisation de l'accès à l'énergie montre à quel point les banques communautaires sont des cibles prisées pour toute entreprise souhaitant s'implanter sur des espaces périphériques. Le contrat de partenariat est le vecteur d'obligations sociales et commerciales en échange de l'apport financier à des BCD dépendantes de leurs investissements. Dès lors, comment définir le statut de la ressource financière des BCD si elle engage des concessions qui fragilisent la solvabilité d'une partie de leurs clients ? En quoi le crédit peut-il être géré comme un « commun » dans la mesure où le capital financier relève d'un instrument d'échange entre les BCD et leurs partenaires ?

Certes, le partenariat conclu avec EDP n'est pas la seule source de financement des BCD de l'Espirito Santo. De même, il semble différent des autres partenariats privés conclus jusque-là qui n'exigeaient pas tant de concessions de la part des banques communautaires.

Mais le durcissement des conditions de financement des organisations issues de la société civile risque de les amener à accepter des partenariats de plus en plus contraints, leur marge de manœuvre financière se limitant toujours plus. Or, cette situation place les BCD face à un dilemme complexe qui risque d'invalider leurs objectifs et de contredire les fondements mêmes de leur action : intégrer financièrement les populations des marges urbaines quitte à les transformer en clients d'entreprises commerciales.

Conclusion

Si, la restructuration des économies locales constitue le premier objectif des BCD, il ressort d'abord, de cette étude de terrain, leur capacité à sécuriser les conditions de vie de ménages pauvres.

Les finances solidaires, une contribution à la protection des populations périphériques

Par l'ouverture gratuite d'un compte bancaire, les clients se constituent une épargne, ce qui permet d'anticiper dépenses imprévues et investissements futurs. Ils satisfont également des besoins ponctuels de première nécessité grâce à un accès immédiat au prêt de consommation. De plus, le crédit « productif » participe à l'essor et à la stabilisation de petites activités. Ces dernières constituent souvent une alternative ou un complément à une insertion précaire sur le marché du travail. Dans ce cas, elles pallient de faibles revenus et des situations temporaires de chômage. Le crédit productif permet alors de se doter d'un capital pour lancer ou stabiliser une petite activité de revente ou de production. Il recouvre également une fonction de consolidation et d'extension pour des commerces plus établis bien que les montants prêtés soient limités.

En outre, le financement de la rénovation de logements démontre en quoi la dette peut constituer le support de droits sociaux. La mise en place d'une intervention sociotechnique co-construite par l'agent de crédit, l'architecte et l'habitant répond à une demande historique des habitants du « Polygonal 1 ». La rénovation, financée par le crédit, permet de lutter contre l'habitat précaire et insalubre. Elle est complémentaire du programme public de réhabilitation dont elle compense les limites. L'intervention élaborée à partir du crédit de logement contribue ainsi au maintien sur place des habitants ainsi qu'à leur intégration au territoire. En définitive, les finances solidaires participent de la sécurisation des conditions de vie des populations périphériques et, dans une certaine mesure, à leur autonomisation vis-à-vis des pouvoirs publics et de leurs employeurs.

L'habileté à prêter à des ménages pauvres sans les surendetter

La force des banques communautaires repose sur leur capacité à effectuer des crédits à des populations à bas revenus sans mettre en danger leur solvabilité. Le processus menant à l'octroi d'un crédit est extrêmement encadré, de manière à prévenir les situations de surendettement et à prêter aux clients suivants. Tout d'abord, les agents de crédits s'appuient sur la relation de confiance qu'ils entretiennent avec les habitants. La reconnaissance des clients à l'égard de la banque communautaire et leur capacité à s'identifier aux agents permettent la construction de ce rapport. De même, l'implication de leurs réseaux de voisinage est le moyen d'accéder à des informations essentielles concernant leur situation financière. L'« enserrement » du système de crédit dans les relations sociales est le corollaire d'une politique de crédit ciblant les ménages à bas revenus. Elle garantit autant l'inclusion financière des marges urbaines que le renouvellement de la ressource financière.

En outre, leur système de crédit repose sur un principe implicite de « *protection sociale du débiteur* »¹⁸² (Guérin, 2016, 11). Subordonnant la question des remboursements et du règlement des dettes à la situation financière des ménages, ce dernier assure la primauté des revenus du travail sur ceux de la finance. Par l'étalement des prêts sur la longue durée, le rééchelonnement des remboursements, le fractionnement des dettes, la charge de la dette sur le revenu s'avère restreinte. Elle s'adapte ainsi aux revenus des ménages, souvent limités et irréguliers. De même, le faible coût du crédit et l'échelonnement des remboursements engendrent des effets redistributifs du fait de l'inflation élevée. Les BCD se distinguent donc des banques traditionnelles par leur approche de la dette. Vecteur de liens sociaux, le crédit permet de satisfaire des besoins sociaux et économiques à la condition qu'il fasse primer la protection du débiteur sur les marges des créditeurs.

Un droit d'accès au crédit à construire par l'articulation des politiques publiques à l'action autonome des BCD

L'utilisation des principes polanyiens nous a permis de souligner que le droit d'accès au crédit ne pouvait se construire que par l'articulation des logiques de réciprocité et de redistribution. La réciprocité structure les pratiques nouées autour de la banque communautaire,

¹⁸² On entend par là « *l'ensemble des mécanismes de prévoyance collective permettant aux personnes de gérer financièrement les aléas auxquelles elles sont confrontées et qui provoquent une baisse de leurs revenus ou une hausse de leurs dépenses* » (Guérin, 2016, 11)

tandis que la redistribution implique l'appui financier des pouvoirs publics pour atteindre l'ensemble des clients.

La logique de réciprocité irrigue les pratiques liées au système de finances solidaires. La coordination d'acteurs complémentaires (cadres de l'économie solidaire, travailleurs sociaux, habitants, leaders communautaires) garantit la pérennité financière et la légitimité des BCD. Si l'accès au crédit est encadré par les relations de proximité et validé par le forum, le débiteur a l'obligation de le rembourser afin de prêter aux clients suivants. En l'absence de sanctions financières, les habitants sont donc placés dans un rapport de « donnant/donnant ». Enfin, l'ensemble des initiatives destinées à étendre les pratiques de finances solidaires au-delà de la banque communautaire (centrale d'achat, construction de parcs publics) reposent sur l'action conjointe des habitants.

Néanmoins, les banques communautaires n'ayant pas le statut d'institution financière, elles sont contraintes de s'adosser à des partenaires financiers pour pouvoir prêter à leurs clients. D'où la nécessité d'une politique publique utilisant son levier de financement pour garantir le droit d'accès au crédit. Si le programme public « Creditar » représentait une tentative prometteuse, sa mise en œuvre s'est traduite par un échec. La délégation de sa mise en œuvre à une banque privée, animée par une logique de résultat, et la désarticulation des partenaires ont conduit à une situation critique de non-remboursement et d'endettement. Les politiques publiques auraient pourtant intérêt à se calquer sur l'expérience des banques communautaires vis-à-vis des ménages à bas revenus. Cela nécessiterait de préserver l'autonomie de leur gestion et de couper court à l'ambition de faire des populations périphériques de nouvelles niches de marché. En définitive, le principe de redistribution, garantissant la pérennité du système de crédit et son accessibilité, doit être supplanté par la logique de réciprocité qui structure les pratiques impulsées par les BCD.

Cependant, le désengagement croissant des pouvoirs publics conduit à une restriction des prêts. Leur accès de plus en plus sélectif tend ainsi à invalider l'idée d'un droit d'accès au crédit. Les banques communautaires se tournent alors vers des partenaires privés exigeant des concessions toujours plus contraignantes.

Un apport limité à la restructuration des économies locales

L'expérience en demi-teinte des monnaies locales et des entreprises d'économie solidaire, toutes deux mises en suspens, ont conduit Banco Bem à se recentrer sur le crédit. Bien

qu'il permette de répondre à certains besoins sociaux et économiques, ce dernier n'a rien d'un outil miraculeux. Comme le souligne Isabelle Guérin, « *le microcrédit peut contribuer à stabiliser de petites entreprises, mais très rarement à créer des emplois ex nihilo et il ne résout en rien l'insuffisance ou absence de demande locale, caractéristique des économies déprimées. Il est une réponse temporaire mais non structurelle pour l'économie domestique* » (Guérin, 2015, 223-224). Les populations périphériques restent largement tributaires de leur insertion précaire sur le marché du travail, la demande locale demeure faible et volatile. Les potentialités économiques de ces territoires restent donc limitées contrairement au discours mobilisateur visant à valoriser les richesses de la « communauté ». Et ce, d'autant plus que les habitants préfèrent se reporter sur des grandes enseignes qui proposent des prix plus attractifs et valorisent leur intégration à la société de consommation. Ainsi, l'idée de restructurer les économies locales s'efface au profit de la préservation et de la stabilisation des économies domestiques.

Par conséquent, on peut replacer le processus de création des banques communautaires dans le « *contre-mouvement* » à la financiarisation marchande des économies domestiques. Par leur accessibilité, leur faible coût et la confiance des habitants, les banques communautaires préservent la solvabilité de leur client. Les finances solidaires constituent une forme d'autoprotection de ménages à bas revenus dans la mesure où leur système de crédit est « *enserré* » dans les relations de proximité et ajusté à leur situation sur le marché du travail. Certes, les BCD ne parviennent à couvrir qu'une part restreinte de leur demande. Mais leur capacité à articuler inclusion financière et solvabilité à travers une forme inédite d'organisation démontre les potentialités de leur action. Face à la domination de la logique marchande, leur expérience constitue donc une alternative essentielle, source d'inspiration pour les politiques publiques.

La finance comme « commun », une construction inachevée

Notre enquête de terrain permet de souligner les contraintes à la gestion des finances solidaires en termes de « communs ». Les caractéristiques spatiales (étendue du territoire, densité de population, diversification de la socio-économique des ménages) limitent la connaissance de Banco Bem et compliquent les tentatives d'organisation collective. De même, ses moyens financiers sont insuffisamment proportionnés à l'ampleur de la demande locale.

Mais surtout, il ne semble pas exister de gestion effective du système de crédit par les usagers des huit « communautés » du territoire. Certes, le « Forum Bem Maior », qui a approuvé ses règles de fonctionnement veille aux remboursements des clients, grâce à l'implication des leaders locaux. Mais le contrôle effectif et régulier de la ressource financière et les discussions concernant les orientations de la banque communautaire semblent internalisés par Banco Bem. Par conséquent, la gestion du système de finances solidaires en termes de « communs » apparaît comme inaboutie. Une étude de plus long terme serait tout de même nécessaire pour observer le rôle du forum dans la définition et le contrôle de l'action de Banco Bem.

Les banques communautaires, intrinsèquement liées aux rapports de pouvoir

Recourir à une approche territoriale nous permet de souligner les divisions du leadership entre Banco Bem et l'association de résidents, entre autres, à Sao Benedito. Ce conflit trouve son origine dans l'existence de démarches opposées et de réseaux concurrents. Banco Bem privilégie la logique de l'organisation communautaire tout en s'appuyant sur sa proximité avec le SECRI et ses affinités avec le PT. À l'association de résidents mise d'abord sur son insertion dans les réseaux partisans et institutionnels pour obtenir des avancées collectives et tirer des avantages individuels. Les difficultés d'organisation communautaire s'expliquent également par le maintien d'une distance sociale entre des ONG d'inspiration catholique, créées par des cadres supérieurs et des travailleurs sociaux issus de quartiers riches, et l'association d'habitants d'un quartier à dominante évangélique. Même si la création de Banco Bem a contribué à l'émergence de leaders locaux, limitant leur cooptation dans un parti, elle n'est pas parvenue à enrayer les divisions et à élargir le spectre de mobilisation des habitants.

Dans ce contexte, la banque communautaire apparaît comme un acteur intrinsèquement lié aux rapports de pouvoirs. Sa légitimité reposant sur l'action de leaders communautaires elle se trouve propulsée dans les arrangements locaux et jeux de pouvoirs. Banco Bem ne peut alors être considéré comme un acteur neutre.

L'impulsion de mobilisations collectives dépourvues de caractère politique

Impulsé par Banco Bem, le « Forum Bem Maior » peine à s'affirmer politiquement comme un espace de représentation des huit communautés du « Polygonal 1 ». En dépit d'avancées matérielles notables et de l'impulsion d'un rapport de coopération entre leaders communautaires, son positionnement reste imprécis et limité à l'invocation d'un principe d'organisation communautaire. Or, les va-et-vient des leaders locaux entre intégration à un parti, candidature individuelle et participation locale brouillent ce message. De même, le rapport consensuel et coopératif vis-à-vis des pouvoirs publics l'empêche de se démarquer explicitement d'une approche personnalisée et clientéliste du politique. Enfin, l'emprise de certains élus locaux sur une partie des leaders du « Polygonal 1 » provoque la désorganisation et l'affaiblissement des mobilisations. Par conséquent, s'il ne se positionne pas clairement et n'affronte pas les pratiques clientélistes et cooptatives, l'impuissance politique du forum risque de perdurer. Ces observations nous permettent alors de souligner les limites du « développement communautaire » revendiqué par les banques communautaires.

Le « développement communautaire », un masque sur les inégalités

Certes, ce modèle stimule les possibilités d'« agir commun » des habitants et revalorise les quartiers périphériques. Mais, « *cette conception masque les divisions structurelles, estompe les partis et les intérêts politiques et élimine les voix dissidentes* » (De Filippis, 2007, 256). Elle procède d'une vision idéalisée de la « communautés » en décalage avec les conflits de leadership et la diversité du territoire. Penser le « développement » comme « endogène » est tout aussi illusoire compte tenu de la faiblesse de la demande interne qu'une telle approche conduit à évacuer les facteurs politiques et économiques extérieurs qui les conditionnent. La question des inégalités est ainsi abandonnée par les acteurs du « Forum Bem Maior » alors qu'elle permet de resituer l'insuffisance des revenus et la limitation de l'accès aux équipements et services publics des habitants du « Polygonal ».

Or, une approche de la citoyenneté fondée sur la civilité contribue à la dissolution de cette question en enjeux factuels et ponctuels. Le fractionnement des revendications empêche alors la formation d'un « droit à ». Le discours de Banco Bem, porté sur la recherche du « Bien », ne fait que renforcer cette vision. En insistant sur les valeurs de respect et d'harmonie, il insiste davantage sur la droiture et l'engagement citoyen que sur la reconnaissance des droits des personnes. Sans doute la conflictualité historique du « Polygonal 1 » apporte une explication à une démarche aussi consensuelle et dépolitisée vis-à-vis des autorités locales.

Une action collective focalisée sur la reconnaissance de l'identité des favelados

Les productions et mobilisations culturelles, impulsées par le forum, traduisent autant le désir de pleine appartenance à la ville que l'affirmation d'une identité propre au « Territoire du Bien ». Elles contribuent à la revalorisation des perceptions de cet espace ainsi qu'à la transmission d'une mémoire partagée par les différents quartiers du « Polygonal 1 ». La restitution et la mise en exergue d'une histoire singulière permettent de faire converger les représentations des habitants des divers quartiers autour d'un référentiel commun.

De plus, dès lors qu'elles partent des enjeux liés à l'identité et à la reconnaissance sociale des habitants du « Polygonal 1 », les mobilisations parviennent à fédérer davantage d'habitants. On peut donc émettre l'hypothèse selon laquelle les mobilisations historiques et culturelles, impulsées par le forum, pourraient servir de point de départ et d'impulsion à des revendications politiques. Mettre en parallèle les privations des premiers favelados (sous la forme de récits et de documentaires s'appuyant sur les témoignages des « fondateurs) avec la précarité actuelle des services publics d'éducation faciliterait la construction d'un discours de « droit à ». Mettant en lumière la permanence des inégalités et des discriminations raciales dont souffrent les populations périphériques, le rapprochement entre productions culturelles et organisation collective pourrait alors être propice à la conscientisation et à l'amplification des mobilisations. Si la faiblesse des services et des équipements publics constitue une régularité historique, il s'agirait donc de la convertir en ressource d'action collective.

Resituer le mouvement de création des BCD dans un mode de gouvernement néolibéral

Le mouvement de création de banques communautaires doit être replacé dans le cadre de la reconfiguration de l'État brésilien. L'appel à la « communauté », stimulé par la décentralisation et la délégation de l'action publique aux OS et OSCIP, s'inscrit dans un mode de gouvernement néolibéral. Cette stratégie vise à en déléguer l'exécution tout en contrôlant l'application par l'édiction de normes gestionnaires qui régissent le contrat de partenariat. Elle place les organisations du « tiers-secteur » dans une course concurrente aux appels d'offres régis par une logique de résultats. Ceci aboutit à la fragmentation de l'action publique et à la

domestication des rapports de pouvoir de par la professionnalisation des ONG et de leur dépendance à l'égard des financements publics.

Les BCD semblent contraintes d'intégrer ce cadre gestionnaire pour assurer leur pérennité financière. En témoigne le caractère éparé et court-termiste de leurs « projets » déliés les uns des autres et guidés par des impératifs de résultats et de visibilité. Certes, la politique publique d'économie solidaire impulsée par le SENAES a permis l'extension des BCD sur le territoire brésilien. Mais l'instabilité et la limitation des partenariats publics conduisent à la précarisation des conditions de travail ainsi qu'à la fragilisation de leur action à long terme.

La régularisation de l'électricité, illustration de la normalisation marchande des populations périphériques

La réforme de l'État crée les conditions propices à l'extension des services marchands au sein des espaces périphériques, et ce d'autant plus que les politiques de réhabilitation urbaine facilitent leur implantation. Dans ces conditions, les banques communautaires apparaissent comme des acteurs prisés pour atteindre de nouveaux clients. À cet égard, la stratégie de l'entreprise EDP sur la question de la régularisation énergétique offre un exemple édifiant. Se légitimer à travers son soutien aux BCD de l'Espírito Santo pour les convertir ensuite en « agence commerciale ». Par ce biais, EDP maximise ses profits tout en s'allégeant de sa responsabilité sur les BCD qui doivent assumer les tensions engendrées par la régularisation de l'énergie.

Or, ce partenariat privé semble mettre en danger la solvabilité des ménages les plus pauvres, ceux-là mêmes qui justifient l'existence des banques communautaires. Ces dernières risquent alors de contredire les fondements de leur action : intégrer financièrement et socialement les « communautés » pauvres tout en préservant leur solvabilité. Le surenchérissement des dépenses des ménages que semble induire une telle stratégie de contrôle social risque de surendetter, à long terme, une part croissante des ménages. Elle aurait alors pour conséquence l'effritement de la légitimité des BCD.

Si le partenariat avec EDP est révélateur d'un contexte de durcissement des conditions de financement, il place les BCD face à un problème essentiel : pérenniser leur action sans remettre en cause la solvabilité de leurs clients.

Cette situation requiert la possibilité pour leurs membres de s'exprimer et se positionner sur les choix de partenariats afin de ne pas subir les conséquences d'orientations préétablies.

Cette enquête de terrain appelle des études complémentaires et des prolongements

D'une part, il serait nécessaire d'effectuer une analyse approfondie des pratiques financières des ménages au sein des marges urbaines (Adrien Sahaig, 2016) afin de comparer les formes d'endettement traditionnelles à celles que proposent les banques communautaires. Dans quelle mesure l'accès à une banque communautaire transforme-t-il leur rapport à la dette ? Quelle place cette dernière occupe-t-elle par rapport à des formes d'endettement plus traditionnel (prêt informel, prêt de banques privées) ?

De plus, cette enquête a permis de souligner les spécificités propres au BCD de l'Espirito Santo. En cela elle démontre la pertinence de se décentrer de Banco Palmas pour analyser les particularités de chaque banque communautaire. D'autres enquêtes de terrains sont donc nécessaires pour comparer tant le système de finances solidaires que les tentatives d'organisation communautaire.

Par ailleurs, la volonté de combiner une approche territoriale avec l'analyse des pratiques des banques communautaires implique un prolongement de l'analyse de terrain. Il s'agirait de se demander en quoi l'insertion dans tel ou tel réseau facilite ou non l'accès au crédit. En d'autres termes, les réseaux de pouvoir que nous avons mis en évidence influent-ils sur l'octroi de crédits ?

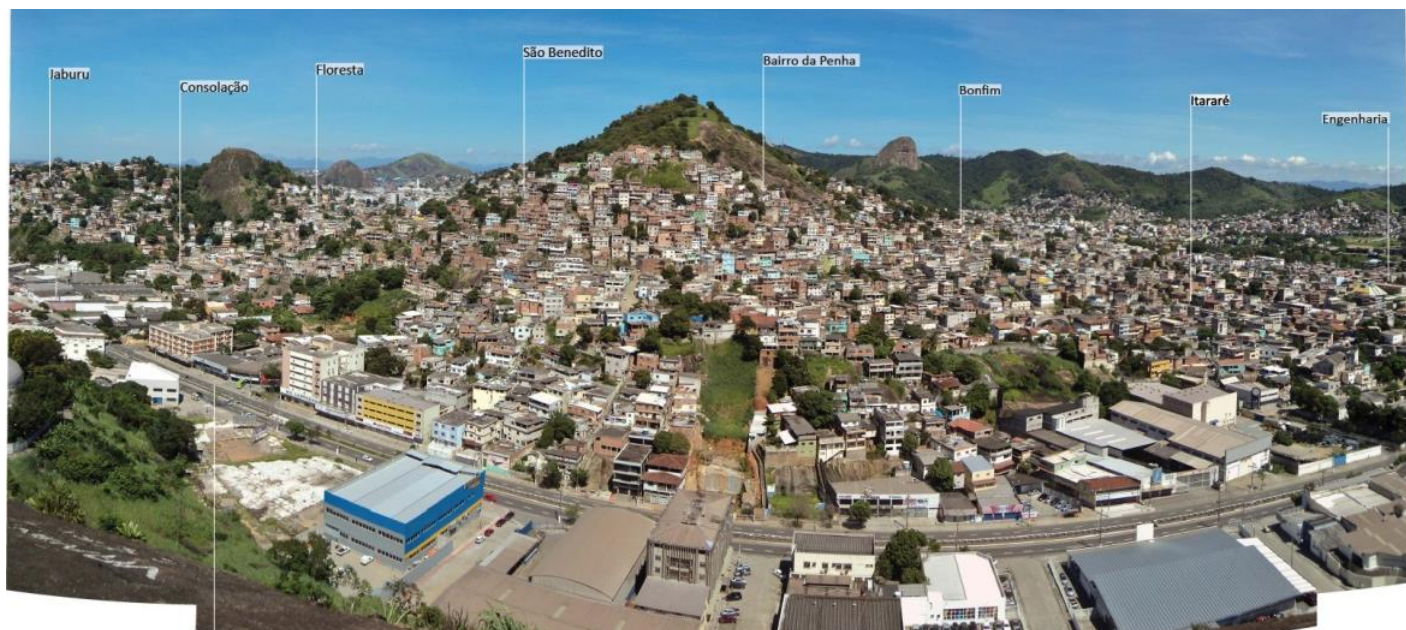
D'autre part, l'étude du rapport au politique des favelados nous amène à un questionnement plus large sur la question du pouvoir au sein des périphéries urbaines (Rafael Soares, 2010). En s'inspirant d'une démarche analogue à celle de Michel Foucault sur les institutions de pouvoir, il s'agirait de questionner l'existence d'un mode de gouvernement des territoires périphériques. On pourrait partir de questionnements suivants : « qui gouverne les espaces périphériques ? Comment ces techniques de gouvernement sont-elles mises en œuvre ? Y a-t-il une rationalité propre au mode de gouvernement des populations de ces espaces ? »

Annexes

Annexe 1 : Cartes



Vue du « Polygonal 1 » dans les années 1955-1960



Vue du « Polygonal 1 » depuis l'avenue Leitaõ Silva (Bruno Vilas Novas 2011)

Annexes 2 : Entretiens

Nous présentons des extraits d'entretiens avec certaines notes et surlignages que nous avons souhaité laisser afin de mettre en exergue les points qui nous ont semblé clés. Il ne s'agit que d'une fraction limitée de nos entretiens. Nous avons donc choisi un type d'acteur différent nous ayant permis de construire cette recherche : la présidente d'Ateliê de Ideias, une agente de crédit de Banco Bem, une cliente, un leader communautaire, un ancien président de l'association de résidents et une assistante sociale du quartier.

LEONORA MOL (créatrice de Banco Bem, présidente d'Ateliê de Ideias)

Quelles sont les principales difficultés en termes de partenariat ?

« La grande difficulté, si vous n'innovez pas si vous ne cherchez pas de nouveaux projets, c'est que vous crevez. Tu dois innover pour croître. Ce ne sont pas seulement les appels à projet mais les partenaires qui ne veulent pas rester dans les mêmes projets. Ils veulent des projets toujours différents.

La vérité c'est que les entreprises qui investissent dans les ONG, elles veulent que leurs marques apparaissent, qu'il y ait du résultat, de l'innovation et un nombre de bénéficiaires. Les partenaires veulent voir beaucoup de nombres. Nombres de bénéficiaires. Souvent la quantité est bien plus importante que la qualité. Ils disent à ce projet « où on a mis 50 000 réales atteint 200 personnes ». Et là vous devez toujours vous demander comment vous répondez.

Et nous ce qu'on fait, c'est des projets de développement local et les partenaires ne veulent pas financer » car pas d'exonérations fiscales, à la différence de l'éducation, la culture, le sport, la santé... », ces sphères sont celles qui présentent des exonérations fiscales. Beaucoup d'entreprises voient leurs impôts réduits grâce à leurs investissements...Du coup les entreprises ne veulent pas financer car elles n'en tirent rien ».

Est-ce toujours des partenariats de court terme ?

« Toujours, toujours. Et là, c'est toujours la même histoire, les partenaires ouvrent un edital qu'ils financent pendant un an mais au bout d'un an ils veulent d'autres projets ou travailler avec d'autres entités »

« Arcelor Mittal, par exemple, elle nous finançait pendant un bon temps, mais quand elle a eu des projets d'exonérations fiscales ailleurs elle est partie... »

« EDP, sur la concession d'énergie dans l'ES, avant on pouvait postuler à leurs edital, depuis l'année passée, on ne peut plus, l'edital porte seulement sur les domaines d'exonérations fiscales... sauf qu'ici vu qu'on a créé de nouvelles banques communautaires depuis l'année dernières, EDP nous rejoint comme partenaire stratégique....Elle nous finançait en dehors de l'edital. Contrat de partenariat. On a une « troca », un échange qui bénéficie à leur business d'énergie. Nous avons une contre-partie à la (régularisation des clients) : tarif social, installation de panneaux solaires, projet d'efficacité énergétique....Parce qu'EDP a un grand

problème avec les « gatos » et elle a besoin d'institutions qui sont respectées dans la communauté »

Dans quelle mesure est-il difficile pour une banque communautaire de travailler avec des entreprises privées qui peuvent avoir une logique différente de la sienne ?

*« **Très difficile, très compliqué ; pour cela nous devons à chaque fois penser comment nous devons travailler avec eux ; pour cela aujourd'hui on travaille sur des outils de soutenabilité avec l'e-dinheiro.** » Donne l'exemple de grandes entreprises de microcrédit qui en plus d'avoir de grands apports financiers, font payer des taux d'intérêts élevés et bénéficient de taxes de transaction. Il y a une grande différence avec les BC. **C'est la « grande lutte que nous avons eu au Sénat, à la Chambre des députés pour donner la possibilité à nos BCD de disposer des comptes de leurs clients ...** En 2006, la loi du Sénat...et on a fait différentes auditions publiques. C'est la question de l'épargne (poupança) qui posent problème. Les grandes banques commerciales gagnent de l'argent. C'est la différence de ce que les banques prêtent et gardent, ce que l'on appelle « despredio » qui leur donne la possibilité d'être soutenables. C'est notre grand problème ici. **On peut prêter mais on ne peut pas garder l'argent pour notre communauté. Eux ils font de l'argent avec de l'argent, c'est le cercle financier. Cette loi donnait les moyens de déposer son épargne à la BCD et de la conserver pour le quartier. Mais on ne peut pas faire ça. Les BCD en sont interdits. Les BCD peuvent prêter, faire la correspondance bancaire mais pas conserver l'épargne.***

*On a fait différentes audiences publiques dans la chambre des députés, au Sénat...La législation n'est pas sortie de la Commission de justice...Il y a des intérêts évidents qui l'en ont empêché. **Imagine on est déjà 113 communautés au Brésil. Imagine, si les banques traditionnelles acceptent de perdre cela.** »*

Comment faites-vous face à ces contraintes ?

*« On essaie toujours de faire différent, de participer à des cours, des formations, de discussions avec ces partenaires pour infléchir leur logique mais c'est une logique perverse...c'est la logique de la marque du système capitaliste, la logique de la responsabilité sociale, celle qui donne aux entreprises privées la certification, la logique de l'ISO est violente. Ce sont des normes que les entreprises doivent suivre et l'ISO en fait partie...ceci leur donne des points importants pour les entreprises. **C'est important pour eux de dire « avec peu de fonds, j'ai financé des milliards de personnes »***

Quelle reconnaissance pour les BCD à l'échelle nationale ?

« On avait de l'espoir car on commençait à être reconnu par la banque centrale du Brésil et ceci nous donnait la possibilité d'être financé par les politiques publiques d'économie solidaire comme les coopératives et fonds rotatifs solidaires... Cette politique de finances solidaires, (le mouvement) n'a pas encore trouvé une force suffisamment importante pour que l'on ait des lois qui nous donnent la possibilité d'agir de manière différenciée. En 2002, on a créé une loi pour le système national de finance solidaire, le but est de construire une politique publique au sein du gouvernement, on a fait différentes conférences d'économie solidaire au niveau municipal, etatal, pour permettre la construction d'une conférence nationale...On a réussi beaucoup de choses dans ces années de gouvernance de PT mais ce n'est pas encore entré dans la législation du PT, et du coup cette politique ne s'inscrit pas dans un cadre sécurisé, ce n'est pas encore une politique d'Etat ce n'est qu'une politique de gouvernement dépendante de qui est au

pouvoir Pour nous, c'est un risque important avec ce qui va se passer. On ne sait pas. Durant ces 12 ans de gouvernements, on n'a pas été capables de concrétiser cette politique publique dans la législation. »

La difficulté à mettre à exécution les financements du SENAES :

*« Ce qui se passe, c'est que la SENAES a pensé une politique d'économie solidaire qui initialement avait les ressources pour ouvrir les edital d'économie solidaire mais aussi de la formation, de la commercialisation, différentes initiatives au sein de la politique nationale de finance solidaire. Quand la SENAES ouvrait ces editals, elle les ouvrait directement pour les organisations du mouvement social juridiquement constituées et qui avait les moyens de conduire ces projets. Au milieu du chemin, la SENAES s'est rendu compte qu'elle avait besoin de l'appui des gouvernements municipaux e étatales, ce après plusieurs conférences nationales, étatales, municipales d'économie solidaire. **Elle s'est dit qu'elle pourrait mener une politique bien plus effective en appuyant les politiques étatales et municipales qu'en appuyant les mouvements sociaux.** Du coup au lieu de créer des edital pour les mouvements sociaux, elle a créé des edital pour les villes et les Etats fédérés, cela s'appelait « actions intégrées d'économie solidaire » entre les trois niveaux. L'idée est très bonne. J'aime beaucoup. Mais à l'heure d'exécuter, elle évacuait les questions de bureaucratie et n'a pas pu être appliquée. »*

En quoi les partenariats financiers sont-ils soutenables ?

« Quand j'ai commencé l'Atelie en 2003, en 2005, en janvier j'arrivais en janvier 2006 à avoir des garanties pour 2007 ; je savais que ça allait continuer et que les fonds étaient garantis ; aujourd'hui ce délai est toujours plus court ; je n'ai de garantie que jusqu'en septembre, octobre...ensuite on a pas un centime de reales, je ne sais pas ce qui va se passer, il est possible que tu parles en 2017 et que tout s'arrête... »

Dans quelle mesure la crise affecte-t-elle vos clients ?

*« Elle nous affecte mais pas tant que ca...**Là où on le sent plus c'est sur le crédit productif** où les personnes dépendent de leur commerce pour payer ; si celui-ci n'atteint pas ses résultats, elles ne paient pas la banque et ça c'est une « boule de neige » presque une « avalanche »...pour le crédit habitacional ; on a presque pas de cas d'inademplencias, là les personnes dépendent de leurs propres revenus pas de leurs negocios...les personnes veulent continuer avec car c'est une petite valeur et tu as besoin de 2, 3 pour (pouvoir faire des travaux) »*

« Nous ne définissons (pas d'en haut) les priorités, nous répondons à la demande qui émerge...Parce que si le crédit productif apparait ca peut paralysé la central... »

« La central participe à la soutenabilité des propres commerçants (non d'Atelie), c'est stratégique vu que ca leur permet de se développer, se consolider... »

Mobilisation communautaire ?

« Aujourd'hui c'est bien plus compliqué. Ce processus de développement local n'a pas 20 ans. Ce qui est important c'est ce qu'a dit Valmir renforcer des leaders communautaires. On a besoin de ce groupe de leaders... »

Comment perçois-tu la mobilisation communautaire ?

« On a déjà eu des leaders communautaires plus forts qu'aujourd'hui a SB. Il y a aussi toute une histoire avec le trafic, tout ce qui s'est passé il y a peu de temps, ces personnes virées de leurs maisons il y a deux trois ans. » Aussi des trafiquants de Complexo Alemão qui ont fuit Rio et sont arrivés pour certains ici, « un tas de gens ». « Beaucoup de gens sont venus par ici mais ils ne restaient pas. »

Quel rapport entre Banco Bem et le trafic ?

« Pour commencer la banque, j'ai dû parler personnellement avec eux. Valmir (leader communautaire de São Benedito) aussi. Sinon, la banque n'existerait pas aujourd'hui. Le trafic a aussi beaucoup évolué. Ya eu des époques où on ne connaissait pas les chefs. Beaucoup de leaders sont morts. **Mais ils respectent sinon Banco Bem ne serait pas là... »**

Comment se déroulent les élections municipales ?

« C'est bien violent, beaucoup de gens veulent tirer parti, entrer dans la communauté ; dans ce territoire, tu as 10% des électeurs de la ville, il y a de grandes possibilités. Les trafiquants sont toujours sollicités. La question du financement, c'est compliqué.

Avec certitude, la vereadora est engagée là-dedans... C'est une personne intéressée, elle tire profit de ça... Elle a toujours voulu travailler, elle m'a remis un ordre de mérite dans la chambre municipal, elle fait tout un show là... mais après qu'elle ait gagné, elle ne donne pas un réale. »

« Au Brésil, il existe cette figure du « vereador » au Brésil... Ici le vereador est professionnel, il reçoit un salaire, la « vereadora » c'est sa profession, son quatrième mandat. Quatre ans chacun soit 16 ans. Elle reçoit un salaire. Sa fonction effective ça devrait être de contrôler l'exécutif. Ici les vereadores, t'as besoin d'un enterrement, d'une consultation, ...ils sont là pour ça. Ils luttent pour le quartier pas pour une ville. C'est violent ici car elle coopte les leaders communautaires pour qu'ils sortent de là. S'il n'y a pas de réforme politique significative on ne va jamais sortir de ce système, Lula, Dilma ont sorti une loi mais qui n'a jamais été approuvée. »

Contextualisation historique du territoire :

« Cette histoire politique des communautés où nous allons, je dois te la raconter. **L'Espírito Santo est un Etat où il y a eu beaucoup de colonels, de coronélisme pendant longtemps. Cariacica était l'une des villes où les colonels gouvernaient le plus.** Ce sont des personnes très puissantes qui dominent l'histoire du município et des comunidades. A Vitória, il y avait un colonel célèbre, Helio, qui dominait la question de la politique durant longtemps. Il avait un grand nombre de terrains qui lui appartenaient. **La « vereadora » est d'une génération qui vient depuis l'époque du colonel Helio. C'est une personne plutôt de droite mais l'une des premières à être vereadora du Polígono 1. C'est une personne très dominatrice, qui a toujours dominé les personnes ; Valmir avant d'être à Banco Bem, travaillait comme assesseur de la « La vereadora ».** Il allait demander des votes pour elle. Et sa mère, « Dona Nilza » était une grande leader communautaire de Consolação. C'est une personne bonne. « La vereadora » était aussi quelqu'un de bien avec son mari. Elle n'est pas une personne seulement mauvaise.

*Avec son mari, ils ont déjà fait de bonnes choses pour Consolação. **Le problème aujourd'hui est que sa fonction de vereadora est devenue un « cargo vital ».** Ca fait vingt ans qu'elle est au pouvoir, son 5^{ème} mandat et elle ne veut pas quitter le pouvoir, la chambre municipale. »*

Et quelle est son impact sur votre travail ?

« Sur mon travail, réellement aucun. Sauf que tout ce qu'on a déjà fait, elle et son mari participent activement au forum. Quand on l'a monté en 2006, elle et son mari ont systématiquement participé. Le seul pb c'est qu'en période d'élections, elle tient un discours différent de l'époque en dehors de l'époque d'élection où elle est passionnée par notre travail, elle fait notre éloge...La même chose que fait Raquel. Quand arrive la période d'élection, si elle voit que d'autres candidats se présentent et qu'on les appuie ou que le SECRI appuie, elle fait tout pour le battre. Lors de la dernière élection, Cosme a été candidat comme vereador et cette élection Thiao (leaders communautaires de Jaburu) l'est...Ateliê de ideias ne peut appuyer politiquement, ne peut se manifester le SECRI non plus car ce sont des ONG... »

*« La vereadora et son mari participent au forum dès sa création. **Ce qui se passe, c'est qu'elle ne participe pas aujourd'hui à cause des élections.** C'est pour essayer d'occulter le fait qu'elle veuille acheter des votes mais son mari y va. Ils sont tellement malins que samedi au moment de l'inauguration du parc, son est arrivé à côté de Thiao et lui a dit : « Thiao, on doit en finir avec ce forum. » Parce que tout ce qui se passe dans ces communautés, qui obtient la réputation, la fama des actions menées, c'est le forum. Ce n'est plus les gens. Les vereadors ici au Brésil, les politiques ont cette caractéristique : qui arrive à ramener l'adjoint/ministre de la sécurité pour parler de la sécurité des élèves obtient les votes ; pour moi, le forum incommode la vereadora car au lieu de remercier le conseiller municipal, la communauté se remercie elle-même ; car le vereador est seulement un instrument mais pour la majorité des politiques c'est une profession publique (um cargo), un pouvoir qu'ils tentent alors d'utiliser pour se maintenir. »*

Y a-t-il des différences de perception entre elles et vous ?

*« **Non, non,** son business à elle c'est juste le pouvoir, qui récupère la reconnaissance, car si elle parvient à convaincre la communauté que le parc du Jaburu c'est grâce à elle et pas la communauté, ni Ateliê, ni Banco Bem, la rage qu'elle a du forum, c'est quand le nom d'autres personnes apparaissent et pas le sien, et ça l'affaiblit. Elle est encore vereador mais elle se sent très menacée et dans cette situation elle veut mettre de côté le nom de l'Atelie. Et principalement si un autre candidat appuie nos actions, (ça l'énerve). Elle n'a jamais raté un événement, une fête de Banco Bem, elle vient toujours. Elle se montre toujours. L'année dernière, pour la journée de l'environnement, on a fait uma caminhada ecologica d'Itararé à la tour, on a fait deux routes, on a mis la plaque ; les trois vereadoras qui avaient des intérêts au vote sont montés avec nous. Il s'agissait de la vereadora, Luis Paulo, Sergao. Chacun d'un parti différent. Les trois étaient là. Luis Paulo était tellement enthousiaste qu'il a fait une loi de la Journée de la « ruta dos Nascentes ». **Au lieu de nous aider, ça nous a nuit car la Unimed qui soutient Ateliê n'a pas apprécié car les politiques mettaient déjà leur nom sur leur projet et cette année Unimed n'a pas souhaité participé.** »*

L'histoire d'Ateliê de Ideias :

*« **En 2004, on s'est associé en tant qu'Ateliê de Ideias au forum de l'Economie Populaire et Solidaire de l'Espírito Santo** », là on était déjà une association d'artisanat Ateliê de Ideias, aujourd'hui c'est seulement Ateliê de ideias. Au sein du forum, j'ai pris connaissance du projet*

de Banco Palmas. Et en 2005, la mairie (PT) a fait venir Joaquim, le coordonateur de Banco Palmas pour qu'il fasse une conférence pour nous. **Quand Joaquim est venu, on a découvert qu'en réalité, on avait déjà une banque communautaire. On s'est rendu compte juste qu'on ne savait pas qu'on avait une banque. On s'est rendu compte de cela. L'idée a plu à la mairie qui a conclu un partenariat avec nous, puis avec le partenariat avec différents partenaires, Unimed, Arcelor Mittal, ...on a créé la banque communautaire en 2005.** Joaquim a donné la conférence puis il est reparti à Fortaleza et nous a laissé faire. De juillet à octobre, on a ajouté d'autres partenaires pour constituer la banque. Pour autant, aucune personne d'Ateliê que tu connais aujourd'hui n'était présent. Il y avait moi et les personnes des différents groupes.

« **Quand on a commencé, la banque ne s'adressait qu'aux communautés du SECRI : Sao Benedito, Itararé, Bairro Da Penha. Seulement ces trois communautés. Seulement que la mairie a commencé à nous appuyer. Mais en réalité, c'est la propre communauté qui m'a dit : pourquoi vous ne soutenez pas Consolação ? Ma cuisine est à SB mais ma chambre à Consolação. Parce que tout est proche, les gens ne connaissent pas toujours les frontières. Ce que j'ai pensé à ce moment, nous n'avons pas la connaissance de tout le territoire. J'avais l'impression que les propres habitants ne connaissaient pas leur territoire. Et parce que moi, Leonora, j'ai cassé la banque. J'ai cassé la banque car tout l'argent que nous avions, j'avais obtenu une stagiaire, moi qui ne recevait rien, pas de salaire, et le groupe de femmes. J'étais mis dans ce groupe de couture, de menuiserie mais la banque, je ne savais pas comment cela fonctionnait. Et j'ai commencé à prêter mais on n'avait pas de politique de crédit élaboré. Du coup je prêtais tout l'argent qu'on avait. Et on s'est rendu compte qu'on avait 40% d'inadimplencia au bout de peu de temps. Tout était bien difficile. Et là je me suis rendu compte que sans l'appui des leaders communautaires des différents quartiers, nous ne ferions rien. Du coup, on a commencé à appuyer la constitution d'un forum. On a ainsi commencé à s'intégrer aussi bien au forum d'économie solidaire de l'ES qu'au forum des communautés du Territoire du Poligonal 1. En 2007, nous avons aidé à construire la loi municipale d'Economie solidaire qui crée le CEES : le Conseil Estadual d'Economie Solidaire (regarder). L'Ateliê de Ideias a joué un rôle importantissime dans la création de la loi et du Conseil. J'ai été président de ce conseil durant quatre ans.**

En 2007, en s'intégrant au forum, j'ai commencé à rencontrer plus de monde, Denise, Zenaide, ...c'est là qu'on a commencé à construire. **Et par le Forum Bem Maior, on a connu Cosme et Valmir. Et là a commencé le partenariat avec la mairie pour le recrutement de l'équipe. De 2005 à 2007, c'était seulement pour le crédit. Je suis parvenu à obtenir cet accord pour l'embauche en 2007. Avec le Forum Bem Maior, j'ai connu toutes les personnes aujourd'hui investis dans la communauté (Gê, Raquel, Valmir, Cosme, ...). Quand j'ai créé le Forum, on a étendu notre implantation sur le territoire et ça a permis de connaître ces personnes.**

Dans la banque, on avait à peine une ligne de crédit productif et de consommation. Seulement ces deux lignes. Là, m'est apparu un maçon dans une réunion du forum : pourquoi vous ne pouvez pas prêter aux personnes pour améliorer le logement ? C'était au milieu de 2006. Et là, en 2006, il nous dit : on a de sérieux pbs dans les communautés. Avec le forum, on se rendait compte que lorsqu'on demandait aux personnes : **quelle est votre plus grand désir ? Les personnes disaient : partir d'ici, elles voulaient avoir de l'argent pour quitter le territoire. On se disait comment allons-nous faire cet empowerment, que les personnes appuient notre projet si elles se tirent. ... La majorité des maisons étaient encore en bois ou moitié bois, moitié ciment. Et même d'alvenaria, ces maisons étaient mal construites.**

Le financement issu des enveloppes parlementaires :

« Les amendes parlementaires au Brésil jouent ce rôle...notre système politique est très compliqué et déficient il aurait besoin d'une réforme politique qui encore aujourd'hui n'a pas vu le jour. Les députés estadual, federal, senadores, obtiennent des ressources du gouvernement exécutif. Mais comme notre gouvernement exécutif comme ce système partisan est un objet de commerce, donc pour avoir un appui pour telle chose, je dois t'appuyer pour telle autre. Donc le gouvernement exécutif libère par le congrès, par les chambres de l'Etat, une valeur d'enveloppe parlementaire. Le parti qui est le plus allié au parti gouvernant a une enveloppe plus importante de la part du gouvernement exécutif pour donner aux députés et qui a en faite la fonction de les maintenir au pouvoir. Beaucoup de députés profitent de cela pour obtenir des votes et ils définissent ainsi comment ils vont utiliser leur enveloppe parlementaire.

Par exemple, le père Honorio reçoit 200 000, il définit pour quelles institutions il va donner. Par exemple, Banco Bem et Banco Terra ont eu l'enveloppe parlementaire du député PT Carlos Fedeira. Il nous met un peu pour nous, pour Banco So et Banco Terra...Et là on n'appuie pas directement mais à l'heure où on inaugure tel événement, ou quand on crée une banque, il parle au pupitre et du coup la communauté veut voter pour tel homme. C'est plus ou moins comme ça que cela marche. Sauf que les choses sont intéressées : chaque député use des intérêts qu'il a. »

Quelle est ta perspective avec l'e-dinheiro ?

« L'e dinheiro est la seule source de financement que j'imagine fonctionner pour assurer notre soutenabilité. »

« Aucun partenaire ne veut mettre pour le lastro, pour un compte...Eux veulent que cela serve à un projet définitif et que tu rendes comptes de cet argent à la fin de l'année (téléphone, factures de gaz, embauche de personnels, ...). Comment un partenaire va me donner de l'argent qui reste là ? »

« Tous les BCD ont bien commencé avec la monnaie sociale mais il s'agit de quelque chose de très abstrait pour les communautés. Aujourd'hui c'est bien plus facile que les gens comprennent l'e dinheiro et la carte de crédit que la monnaie sociale. »

Quel bilan de la monnaie sociale ?

« C'était fantastique pour avoir une visibilité, se faire un nom, une communauté créant une monnaie sociale avec des caractéristiques qui lui sont propres, mais quand il s'agit de gérer l'argent du lastro, là devient impossible.

Monnaie sociale=impact symbolique et non financier=rôle dans la construction d'un imaginaire communautaire, de valorisation, de renforcement du sentiment d'appartenance, d'une reconnaissance extérieure. En témoigne lorsqu'on demande à des personnes extérieures au quartier, ils connaissent souvent Banco Bem pour cette raison de monnaie locale.

« Aucun partenaire ne veut mettre le lastro pour un compte...Eux veulent que cela serve à un projet définitif et que tu rendes comptes de cet argent à la fin de l'année (téléphone,

factures de gaz, embauche de personnels, ...). Comment un partenaire va me donner de l'argent qui reste là ?

« C'est différent que les communautés comprennent comment marche le lastro parce que l'intérêt du commerçant c'est de tuer le lastro. »

12 000 R ont circulé dans la communauté, « ce n'est rien »

« Aujourd'hui tu as des commerçants de la Central qui à eux seuls achètent 15 000 pour revendre, 12 000 ça ne représente rien en proportion »

« J'ai l'habitude de dire qu'il y a une caisse de biens vivants et de biens morts. On avait 70 000 prêtés en monnaie sociale mais on n'a jamais réussi à avoir 70 000 de lastro. Aujourd'hui du coup, on a plein de billets qui n'ont jamais circulé. »

En quoi l'e-dinheiro est différent et peut être une source de financement efficace ?

« 1% des transactions revient à la banque communautaire

L'autre 1% va à la plateforme

0.5% recette de retrait prélevé sur le compte bancaire du commerçant

Taxe de 1,25R pour les dépenses effectuées par téléphone par les commerçants (gaz, ticket de bus, essence, ... »

« A la différence de la monnaie sociale qui incitaient les commerçants à mettre l'argent sur leur compte et donc les bens sortaient, là on gagne de l'argent. Il n'y a pas de sorties d'argent.

« Au lieu de devoir descendre du morro pour payer leurs factures, les commerçants peuvent payer leurs dépenses chez eux par téléphone (et la banque reçoit une petite prestation) »

«

Peux-tu m'expliquer le lancement de « Creditar » (programme public de microcrédit) et sa mise en œuvre ?

« Le 1^{er} avril 2008, le gouvernement d'Etat a dit qu'ils financeraient les banques communautaires avec de l'argent investi dans leurs fonds. L'ADERES a mis en place cette ressource sur les factures d'eau, de lumière, de téléphone pour aider les banques communautaires à se maintenir. Et, BANDES, la banque de développement de l'ES, a dit qu'elle avait 9 million disponible pour les BCD. La majorité des Etats du pays aujourd'hui ont créé leur politique de microcrédit pour pouvoir financer les personnes de bas revenus grâce au microcrédit. Ici dans l'ES, ils ont créé la politique de Nosso Credito.

Elle permet de prêter jusqu'à 5000 pour un crédit productif, avec un taux d'intérêt très bas. C'est une politique ciblant les personnes de bas revenus. Mais ce qui s'est passé c'est que si le taux d'intérêt est bas, il y a des facilités en termes de carrences, il y a la même difficulté d'accès que dans les banques traditionnelles. Et du coup pour nous accompagner l'accès au crédit jusqu'à aujourd'hui, ça nécessite un avalista, des garantias....Et nous avons découvert que le pb des personnes dans nos communautés ne sont pas les taux d'intérêts parce que les personnes pauvres faisaient des prêts avec agiotas (prêt sur gages) (ce sont les personnes de la communauté qui ont beaucoup d'argent, souvent reliés au trafic et qui prêtent de l'argent avec des taux très élevés). Jusqu'à aujourd'hui, beaucoup de gens font cela. Les personnes de bas revenus qui en avaient besoin faisaient des agiotas car tu n'as rien besoin de montrer, aucune exigence, ...et là, nous avons beaucoup échangé avec le gouvernement de l'Etat. (...)

Donc le grand problème des personnes c'est pas un crédit bon marché, c'est l'accès. Et Nosso Credito ne parvient pas à cibler les personnes de bas revenus. Le gouvernement d'Etat, quand il s'est rendu compte de cela, a voulu faire un partenariat avec nous. Du coup l'idée était de

créer une autre ligne adossée à celle de Nosso Credito. Ce serait une ligne...Le problème principal était d'accéder aux crédits, exigences de revenus, de documents, c'est ce qui posait problème. De là, le gouvernement a fait un partenariat avec nous. Vous arrivez à atteindre les personnes de bas revenus, nous avons de l'argent, vous n'en n'avez pas. Donc nous allons créer une ligne qui s'appelle Creditar pour que l'on puisse prêter, par le biais des banques communautaires, aux personnes de bas revenus. Mais quel a été le problème ?

Le gouvernement d'Etat ne peut pas prêter directement. Il prête par une banque traditionnelle mais pas par le BANDES qui n'a pas le droit de faire de missions financières. Qui fait les opérations financières, BANESTE. La banque communautaire faisait toute l'analyse de crédit, choisissait le client, développait le travail avec la communauté comme avalista de crédit, et là la communauté choisissait. Mais au moment de prêter, l'argent était distribué non par les BCD mais par Baneste. On faisait tout le travail, on envoyait la fiche pour Baneste qui décidait ou pas de prêter. Et Baneste posait problème et faisait des cobranças indevidas. Vu qu'il gagnait peu avec nos opérations de crédit, car il s'agissait de petites opérations, il vendait des produits de la banque aux personnes. Les personnes des banques traditionnelles doivent respecter des objectifs, de ventes de produits. **Du coup nos clients arrivaient làbas et ils les obligeaient à acheter des produits, ce type d'assurance.** Nos clients, vu qu'ils avaient besoin du crédit, acceptaient. Et là que s'est-il passé ? **Ils payaient tout ici à la BCD concernant le crédit mais pas les produits que la banque les avait incité à prendre. Conclusion : ceci a apporté un désordre dans notre fonctionnement.**

Le BANESTE voulait des objectifs. Pour les banques traditionnelles, l'important c'est de prêter. On s'en fiche de la situation de la personne, si elle paie ou pas, quelles sont ses difficultés. Ils voulaient battre des chiffres et ils voulaient qu'on atteigne des résultats alors que notre crédit est qualitatif pas quantitatif. On ne prête pas de grandes quantités mais de petites. On fait un crédit de qualité. Ça ne marchait pas. Quel problème ! Et le gouvernement d'Etat a coupé cela. »

« Pour eux ils s'en foutent de la qualité du crédit...si l'argent ne revient pas c'est lucratif pour eux, ...**l'important c'est le nombre de personnes atteintes...** (avec Creditar) Là au milieu ils ont mis une banque commerciale, la BANDES a mis une banque traditionnelle alors qu'on ne voulait pas...Comme une banque vit du bénéfice, elle voulait tirer du profit...Seulement l'ouverture d'un compte BANESTE, contrepartie du partenariat, ça coûte 60 R par mois. Et là, la banque publique qui veut du bénéfice. Seulement les banques communautaires ne sont pas dans cette logique. **On nous fixait des objectifs par mois mais on refusait...** »

GEISIELE CASSILHAS

Agente de crédit, formatrice des BCD de l'Espirito Santo

Le travail comme agent de crédit :

« Moi comme expérience j'essaie d'utiliser la même méthodologie qu'au début en 2007 avec la certitude d'essayer d'être, pour la personne, un « pont » d'une banque à la communauté. Donc, pour toutes les choses qu'il y aurait dans une banque conventionnelle, j'essaie de leur montrer en quoi c'est différent ; et que même si on est des personnes moins favorisées, on doit savoir combien d'intérêts on paie, de combien la famille peut s'endetter...J'ai toujours cette préoccupation parce que c'est quelque chose que j'ai vécu, dans une banque, je ne savais même pas passer une carte de crédit. Je me disais en arrivant à BB : comment les personnes comme moi allaient faire pour passer leur carte de crédit et demander un crédit ? j'ai encore cette

réflexion aujourd'hui de faire ce travail : se demander ce qu'il cherche à faire, quelle est la logique de cet emprunt ? Est-il viable à ce moment-là ? S'il n'a pas les conditions financières à ce moment-là, qu'est qui serait le plus commode pour faire des travaux ou avoir un capital de giro ? Et il y a parfois des gens qui abandonnent leur crédit. Car parfois c'est juste un souhait mais il n'y a pas de réel projet derrière. Et parfois tu lui montres qu'avec son capital de giro, il peut financer sans avoir besoin du crédit et de payer les intérêts ;

Quel est l'impact du crédit productif ?

« L'impact que j'ai senti c'est que quand tu as un commerce local, tu arrives à générer des revenus, du travail au sein de la communauté. (Comme consommateur), tu n'as pas à descendre en bas pour acheter telle ou telle chose. Et l'impact qui me plaît c'est que ça montre que le quartier peut jouer le jeu de la concurrence. Le jeu de l'offre et de la demande hein. Si en haut il y a un restaurant, une pizzeria, donc la loi de l'offre reste meilleure et tu penses à deux fois avant d'acheter ailleurs. Tu génères de la richesse pour les familles. »

Un crédit risqué ?

« Oui c'est un crédit plus risqué. Car parfois, bien qu'il ait beaucoup d'années de vie, il vit avec le risque. Je n'arrêterai pas de le faire car je pense que le risque fait du bien. Sans prise de risque tu ne tires pas d'expérience, tu n'apprends pas... »

La majorité des commerces qui ont fait un crédit existe encore ? « Oui. Après, il y en a certains qui ont changé de communauté, le territoire est grand, les gens peuvent migrer. Il arrive qu'ils continuent avec le même objectif, une personne qui vendait du jus de coco qui désormais à son magasin de jus, de glaces...

*« **Les salons de coiffure c'est toujours le type de commerce qui a du mal à rembourser leur crédit.** Et c'est le plus curieux car à Itararé, l'un se suit après l'autre. Ils ont toujours du mal à rester. Parfois ils manquent peut-être de professionnalisme C'est ceux avec qui on a le plus de difficultés ».*

« Pour le reste, on a quasiment pas de problème. Oh, les femmes qui sont saco leiras, qui sont femmes de ménage, qui sont vendeuses de magasins, qui n'ont pas de magasins...elles partent dans une autre ville ou Etat pour acheter, puis elles vendent. Ce sont des personnes qui n'ont pas d'inadimplencias »

« La plupart des commerçants sont des épicerie, sacoleiras (vendeurs de vêtements) et magasins de vêtements. »

La différence sur le commerce local qu'a permis l'action de Banco Bem et de la centrale d'achat ?

*« **Ces commerces ont bien plus de produits.** J'ai grandi au Jaburu. Pour acheter un kilo de sucre, tu devais descendre tout en bas. Ou tu avais quelque commerce seulement, qui vendait mais cher. Si c'était trois le kilo il mettait 7 car c'était l'unique en haut. Ça a commencé à faire la différence quand tu as vu d'autres personnes se dire : « ah, je vais utiliser un morceau de mon garage, un morceau de cette pièce » ...et là les valeurs des prix ont commencé à baissé, plus un qui monopolisent, c'est la loi de l'offre. C'est important pour nous...Au Jaburu, en réalité deux trois commerces existaient déjà. Mais ce qui a aidé à avoir plus de produits et*

moins chers c'est la Central, les crédits...Le Grupo Nação a fait ce travail politique au départ, j'en ai été associé. Quand il a surgi au départ, c'était pour la politique, non pour la politique de partis, mais pour faire des services qui n'étaient pas donnés. C'était un quartier, un des morros oubliés de la mairie à cause de la violence, de l'absence de rues. Personnes ne venaient. C'était comme si tu habites à Jaburu. Personne n'ouvrirait un crédit pour toi. Je me rappelle que notre courrier arrivait à 190 rue Leitao da Silva. Imagine toute la communauté descendant au même endroit pour avoir le courrier. Après quand ont émergé des leaders, ils se sont dit faut pas que ce groupe ne se limite qu'à la politique mais travaille aussi sur les loisirs.

Et oui si c'est loisirs sont chers dehors, on se divertit au sein de notre quartier. Parce qu'on ne perd pas pour l'air conditionné mais pour la brise de chaleur, d'émotion. Parfois les gens veulent juste un endroit pour discuter. Ça parle plus forcément beaucoup de politique mais ça parle d'améliorations, par exemple sur les ordures devant la maison de quelqu'un mais c'est quelque chose de politique !

Comment perçois-tu le crédit de logement ?

« **Le crédit habitacional, pour moi Gê c'est un défi et j'ai beaucoup de passion pour ce crédit.** J'ai été une fille très pauvre. Quand j'avais neuf ans, ma maison de bois a pris le feu quand je vivais avec ma mère, mes frères et sœurs, mes ...on était onze dans la maison sans rien. On s'est retrouvé avec nos vêtements, un bout de la maison utilisable. Les gens de la communauté nous ont aidé à remettre des planches de bois. Et quand il pleuvait, la baraque se retrouvait inondée...et tout le monde dormait sur le même lit. Et un rat m'a mordu l'oreille, le pied ainsi que mes deux sœurs. Ça m'a choqué beaucoup. Et quand je suis arrivé à Banco Bem et que je me suis dit qu'il y avait moyen de ne pas faire vivre ça aux gens, je me suis dit que j'allais m'investir là-dessus. Car avec le peu de ressources que Banco Bem avait, on arrivait à faire une bonne intervention. Faire en sorte que ça n'arrive plus à d'autres gens. Car quand on arrivait dans la maison et qu'avec les faibles ressources qu'on avait, on faisait une grande intervention et accompagnait la famille. On avait 5000, 10 familles ; à il fallait le diviser ; 2500 là, 500 là pour acheter des wc, ...et là on va faire une amélioration des maisons et c'est pas seulement la maison, c'est la vie d'une famille. Je dis parfois, les enfants ne veulent pas rester à l'intérieur de la maison car elle est insalubre. Imagine une maison sans sol, sans circulation...mais quand elle est peinte, belle, les gens ne veulent pas être toujours dehors. Et là j'ai compris pourquoi le gouvernement ne fait pas ça, des crédits pour les habitants, pour qu'ils aillent dehors, qu'ils partent de cette ville. Ici c'est la capitale. Et aujourd'hui Banco Bem arrive et prête 5000 en 24 fois ce qui donne 300 d'intérêts, et ça ça fait une différence énorme dans la vie des familles. Parfois il y a des gens qui montent et qui disent : c'est quoi ces maisons rénovées ? **Et je dis c'est quoi ces vies rénovées ! Parce que ce la personne fait, elle le fait elle-même, ce n'est pas le gouvernement ; elle le tire du fonds rotatif d'une banque communautaire et elle le rend et réussit à le faire avec son propre travail même en payant tous les impôts absurdes de ce pays. Majorité de familles en situation de carrence.**

« **Pour ceux qui ne peuvent pas emprunter 5000, on leur prête en deux fois, 2500 et quand ils parviennent à rembourser le premier, on commence le second sans qu'ils aient besoin de passer par la file. L'idée c'est de pas l'endetter...Les familles qui ont besoin d'une intervention continue (donc de deux crédits, parfois de 5000), qui ont des baraques en bois,**

ont besoin de pouvoir faire un second emprunt, ont une priorité décidée par la communauté ;
On se disait où on emprunte et on ne fait qu'un petit morceau, où on fait un second emprunt »

Comment est gérée la file d'attente ?

« ça se passe comme ça on va dans le quartier, on va demander des références des personnes proches de la file, sauf qu'il existe une priorité au sein de la file. On va dans la rue. On prend les références de dix, quinze personnes. Ensuite on s'assoit avec les agents de crédit. Qui en a le plus besoin à ce moment. T'en prends 3 en situation vulnérable, 1 qui a une situation moins précaire. Par ex si je prends trois familles, je vais prendre les références, une ne souhaite que rénover la salle à manger ; et là y en une autre qui veut rénover la salle de bain parce que ça coule chez le voisin, que c'est infesté de mouche...Je donne la priorité au second sur le premier, et on fait l'un puis l'autre. Le productif est aussi fondé sur ce critère.

« Tout le monde qui n'est pas dans la file n'est pas référencé...on demande plus de dix références chaque fois pour être sur du crédit ...ce sont des contacts...tu fais un cercle de contacts tout au long du crédit...tu pioches dans différentes rues, différentes personnes, tu revérifies,Quand ce n'est pas approuvé, on appelle et dit que le crédit n'a pas été approuvé. Ce sont des personnes qui doivent de l'argent aux propres gens de la communauté. Ca représente 4 sur 10 environ. »

Moi je pense que la réalité de cette file, c'est qu'il existe des emprunts pour lesquels les gens arrivent, disent je veux acheter un vélo, une caisse, ...mais au bout d'un moment elle s'inscrit, vous discutez, ...puis tu vois avec la personne qu'elle n'a pas vmt commencé à vendre. Il faut voir si la personne a vraiment un projet. Tu dois observer cela car le but c'est de ne pas les endetter.

*La règle principale c'est un pourcentage de chaque quartier. Si le pourcentage de SB est majeur de personnes en difficulté, on va répondre à cette partie. **Si plus de file dans un quartier, on se concentre sur ce quartier et fait un crédit pour chaque autre quartier.***

Crédit habitacional : *« l'accompagnement est très important car parfois les familles gaspillent beaucoup d'argent ; ils n'arrivent pas à terminer leur projet. Et nous on est là pour les accompagner à donner une direction, à faire un plan de réaménagement. Mais le plus stylé c'est l'agent de développement car on ne fait pas de crédits pour faire des crédits. L'analyse de crédit est un moyen d'interférer aussi sur les dépenses des familles, on donne des conseils, il y a des familles qui améliorent leur gestion. Parfois, ils veulent un crédit mais on leur dit, vous ne voulez pas finir de payer telles dépenses et après on fait le crédit et ça arrive aussi ! Puis il y a aussi des familles qui fument beaucoup, boivent beaucoup, une qui dépensait quasi la moitié de ça en cigarette, tu leurs demandes leur loisir ? Acheter une revue, aller à l'église, la plage, le churasco...Il y a une partie d'éducation financière. »*

Les attentes des clients ? : *« ils ont beaucoup de questions, parfois ils veulent juste qu'on aille chez eux pour discuter avec eux ; aujourd'hui j'ai plus de travail donc moins de temps mais je m'arrange pour aller chez ceux qui font leur premier crédit »*

Une stratégie territoriale ? (fait écho à certaines critiques sur le manque d'accès de la partie haute du quartier au crédit) : *« **On n'a pas les ressources pour arriver partout** (là rue du SECRI*

et là haut). Le crédit arrive dans les allées et les gens de la rue ne le savent pas forcément, peut-être qu'il n'est pas arrivé dans la rue. Ça dépend vraiment des gens qui en parlent. »

Comment évalues-tu la question des retards ?

« **Il y en a un certain nombre qui tarde à payer.** Mais comment veux-tu qu'on fasse avec les familles qui ne peuvent pas payer ? Parfois ils viennent ici et disent « je ne peux pas arrêter de payer », ;..et là tu dis quoi ? tu dois d'endetter ! ? Non ! On refait le processus, combien dois tu payer, es-tu au chômage ? C'est différent de travailler avec des familles qui ont peu de ressources. Moi je pense moins au retour qu'au social. Imagine si je pensais seulement à l'opérationnel ce serait pas possible...Oui ça a un impact sur le moment pour libérer. Malheureusement oui. »

La critique du contrôle social sur les références, tu en penses quoi ?

« Les gens acceptent qu'on demande des références ; **Y en a certain qui râlent disent je ne veux pas que vous mêliez de ma vie...moi je leur dis c'est une banque communautaire, vous n'êtes pas obligés de venir et d'accepter ce fonctionnement** »

Evolutions du territoire : Certains disent que Sao Benedito est coupé entre une partie riche et l'autre pauvre délaissé ?

: « une partie avec des carences, l'autre sans ». « En dix ans ça bouge beaucoup, tu arrivais ici, il n'y avait que des maisons de bois, un bout de construction là, mais sans étage. Et là on dit imaginer une autre stratégie, l'énergie devient chère, c'est le moment de commencer à faire des panneaux solaires, de capter l'eau de pluie. C'est pour ça qu'il y a ces projets sur Jaburu et ici, du parc, d'espaces, ...et du coup tu dois commencer à l'implanter. Là on va fournir 7 panneaux solaires à des familles....Le crédit habitacional est encore une nécessité, c'est la plus grande file ! Ca croît chaque jour ; »

Pourquoi même s'il y a 2 ONG à l'intérieur du quartier, il n'y a pas plus de leaders ?

« Je ne sais pas, parfois t'as même l'impression que c'est incompréhensible...Comment cela se fait qu'un quartier ait deux ONG forte mais n'ait pas d'association forte, un leader avec le peuple.. Moi je crois que, les candidats qui se présentent, vu que c'est un quartier très grand, passent de l'autre côté une fois qu'ils gagnent. Ils veulent avoir un travail, travailler avec la leader communautaire...c'est différent de Martinha qui est investie dans le développement d quartier. Mais des personnes comme elle, il y en a beaucoup, juste qu'elles ne sont pas toujours visibles, ... »

Mais au Jaburu c'est différent ?

« A Jaburu, nous avons réussi à mettre en place cette organisation car c'est une communauté qui a lutté seule, sans ONG durant longtemps. Par exemple aujourd'hui il y a une association

d'habitants et Grupo Nação qui n'est pas considérée comme ONG. Au sein de ces groupes, ce ne sont pas des personnes riches, ce sont des groupes construits par la communauté même... ».

Du coup ce serait mieux de ne pas avoir d'ONG pour que se crée une organisation de la communauté propre ?

« Non il faut les deux ensembles. »

Pourquoi le SECRI et Banco Bem ont peu de leaders communautaires ?

« Je crois qu'il faudrait plus de formation, donner plus d'accompagnement à ces personnes qui sont leaders. Il y a beaucoup de leaders au sein du SECRI mais que l'on ne voit pas : Alzirene, Maria Lecha (professeure), Marlène, ...pourquoi ne font-elles pas plus ?

« Mais tu sais, ici parfois c'est très violent. Tu es arrivé dans une phase où c'est la paix. Peut-être c'est peut-être pour ça que les gens renoncent à être leader « en haut ». Ceux qui ont été leaders communautaires, ils ont tous aujourd'hui des charges publiques quelque part (« cargo comisionado » quelque part...) »

Tu peux me réexpliquer lorsque tu parlais des liens des leaders communautaires avec le système de crédit , les difficultés ça généraient :

« Le comité de crédit appelait l'association d'habitants pour valider le crédit mais ça ne fonctionnait pas car les personnes voulaient effectuer le crédit de personnes qui étaient de leur côtés. Et il n'était pas en mesure de faire rembourser l'argent. Leur responsabilité n'était pas sociale, c'était une responsabilité pour eux même. Ceci fut en 2006. Je crois que c'était Joaozinho. ...A partir de là, Banco Bem fonctionnait directement avec les habitants et se préservait de toute influence politique. C'est plus sûr. Nous agissons en conformité avec nos critères, on ne se fait pas récupérer par l'association (qui tirerait profit et légitimité du système de crédit). Je crois que c'est ce qui est important. »

Comment les personnes pourraient-elles s'approprier davantage la banque ?

« A partir du forum, des logements rénovés, des choses que nous faisons...tu sais qu'il y a des personnes qui ne veulent pas s'approcher de la banque lorsqu'on leur dit que la responsabilité est la leur, que nous souhaitons passer par eux pour avoir des références...parce que lorsqu'on a mis une responsabilité plus importante sur le forum, lorsqu'on a mis sur la table davantage de sujets au forum, on a perçu que les gens du forum n'étaient pas vraiment d'accord. Tu donnes de la responsabilité aux gens et ils n'étaient pas vraiment d'accord. Ils disaient : « non, les gens votent ici, vous allez faire l'analyse mais c'est le comité qui décide », les décisions reviennent au comité. »

« Je suis arrivé au forum en 2007. J'ai été élue en 2007 pour être agent de crédit de Banco Bem, je ne savais pas que les gens m'appréciaient autant. (Digressions). Gê explique comment elle a candidaté, mais que l'autre candidat était au chômage, qu'il avait plus besoin. Elle a dit devant le forum :« Je travaille sans carte de travail car je ne veux pas, je ne me considère pas comme sans emploi. Je suis femme de ménage. Et sinon, je m'engage au sein de ma communauté. Je travaille au sein du Grupo Nação depuis des années. La seule chose que je ne

voulais pas c'était de faire partie de la direction. Je voulais travailler pour la communauté mais sans charge. J'allais au formation le dimanche, je participais aux actions au sein du quartier, ...les gens veulent des cargos pour dire qu'ils sont plus importants que les autres. Moi je ne veux pas de charge, je veux juste faire la différence. Eux ils disaient que j'étais de la main d'œuvre. Le jour de l'élection j'ai été élue. C'est l'heure où Léonora, Valmir, Cosme, ...j'ai appris qu'ils suivaient mon travail depuis des années au sein de la communauté.

La chose la plus positive du forum est qu'elle permet aux associations de travailler ensemble, se joignent...avant elles se battaient, il y avait toujours de la concurrence à la fin qui nuisaient au dialogue et nuisaient aux services publics dont bénéficiaient une communauté...Et là, tout au long des années quand nous avons fait la « planification Bem Maior », le maire faisait dans chaque quartier le « budget participatif » et quand on a su réellement ce que c'était ça a changé...Avant, on demandait de petites choses (la rénovation d'un escalier) qui ne faisait pas partie du « budget participatif » mais qui était de simple travaux pour ce secteur, c'était des travaux qui de toute façon aurait pu être fait. Nous n'avions pas de notions de ça. Le « budget participatif », c'était de grands travaux que les gens décidaient. On a compris comment cela marchait et c'est comme ça qu'est venue la crèche de Jaburu, la crèche de Consolação, les maisons, ... »

Pourquoi est-il difficile aujourd'hui de réunir le forum ? Période d'élections ?

« A cette époque que se passe-t-il ? C'est les élections. Si le forum se réunit beaucoup, les gens vont commencer à penser que le forum se mêle trop de la politique, défend untel ou untel. C'est pour cela que nous avons décidé à cette époque de reprendre le « Plan Bem Maior ». En réalité, le forum se déroule, les familles sont invitées sauf qu'il est concentré sur certaines missions spécifiques. Aujourd'hui, il y a des réunions, le samedi, les cours de formation politique...Le but c'est d'avoir de nouveaux leaders. »

Les difficultés du forum : des personnes qui me disaient que la vereadora et son entourage avaient pour effet la dé-structuration du forum ?

« **Oui c'est vrai, verdaderisimo même.** Quand on s'est réuni pour parler du CU, un emprunt bénéficiant à la communauté, elle a tenté de reprendre le projet. Il a fallu réunir Jaburu, Floresta et Consolação pour que les gens expriment ce qu'ils souhaitent vraiment et elle s'est mis en retrait. »

Mais vous aussi aussi jouez ce jeu politique ? (Cosme qui appuie un candidat d'un autre quartier qui n'a rien avoir avec le Polygonal 1)

« Ce sont eux qui font ça, moi je n'apprécie pas. Le jour où par exemple le Grupo Nação est allée à appuyer un vereador, j'ai dis je ne viens pas je reste en dehors. Ils m'ont dit « c'est important pour les gens d'appuyer ». Moi je dis, « il fait son travail », **je ne vais appuyer personne. Je n'aime pas ce « negocio » (business) de politique....C'est pour cela que je préfère rester sans pouvoir.** »

Ça peut nuire à la banque pour certaines personnes cela ?

« Par exemple, il y a eu une époque...je ne suis pas PT, ni PMDB, ni Pessoal...En vrai, je ne sais même pas ce que c'est. Ici les gens aiment beaucoup le PT. Ca peut être un frein mais aussi un avantage. J'ai honte de cela, honte, je n'aime pas. »

« Si la vereadora arrive à (destructurer), c'est parce que la communauté le permet car la communauté est bien plus importante. Ca fait vingt ans qu'elle est au pouvoir. Elle a le pouvoir dans la main car elle se mêle de la situation financière des familles.

Exemple de pratiques : « il y avait une époque où elle faisait cela : les gens avaient le droit à un cercueil ; elle au lieu de leur dire qu'ils avaient ce droit là ainsi que le droit à un enterrement, si quelqu'un mourait il faudrait l'appeler 24 heures sur 24, elle obtenait le cercueil et participait à l'organisation de toute la cérémonie avec les familles. Et que pense la communauté ? Que c'est elle qui l'a obtenue. Mais ce qu'elle n'a jamais appris cela à une communauté déficiente composée de personnes illettrées, ... Non, elle préférerait faire un chèque pour le cercueil, ...elle faisait tout et avec une équipe pour cela ! *Les gens pensaient du coup que c'est elle qui assurait les enterrements. Elle s'accaparait l'information et la gardait pour elle* ».

« Par exemple, elle ne dit pas aux gens qu'ils ont le droit. Elle ne le dit pas. Elle est maline. Par exemple quand ma belle-mère était malade. Elle rendait disponible une ambulance pour l'emmener pour l'hôpital. Elle ne sait pas que nous avons un droit pour le transport, qu'il suffit seulement de s'inscrire pour avoir accès à une voiture...Pourquoi est-elle restée tant d'années en faisant ces pratiques. C'est pour cela que le peuple croit qu'elle ne prête pas, ne donne pas de sexta basica pour les autres. Pourquoi y a-t-il toujours ce besoin de donner des choses ? Un jour ils sont arrivés avec un tas de légumes, fruits en disant que s'ils ne les donnaient pas, ils allaient devoir les jeter...tout le monde a toujours fait ces pratiques. *Ce n'est pas parce que les gens sont des ânes, c'est à cause de la faim, de la pauvreté. Après on dit que le brésilien aime la corruption, ... Ce n'est pas seulement la pratique de « cette vereadora » mais celle de nombreux vereadores.* »

Le partenariat avec EDP : partenariat nécessaire ? Problème pour la communauté ou/et pour Banco Bem ?

« **Je ne sais pas s'il est nécessaire car on a toujours besoin d'un partenariat. Un partenariat est toujours bienvenu.** Parce qu'il y a des entreprises qui ne peuvent entrer dans la communauté et qui du coup font cela. C'est le jeu du « gagnant-gagnant ». **SI je regardais cela comme habitant, je n'aimerais pas. Si je regarde comme vision d'une personne membre d'une ONG, (c'est différent)..Certes, il y a des choses qui me dérangent parfois, qu'ils nous imposent des choses parfois...Le truc du BT0, les padrao d'énergie qu'ils ont mis, on sait que c'est un mensonge et que ça n'a rien donné.** Ils ont mis des padrao d'énergie, ils ont une reloj, une installation électrique, c'est quelque chose du gouvernement. Pourquoi le gouvernement ne met pas les mains dans le camboui, ne prend pas la tête de cela au lieu de payer une entreprise privée qui vient de l'étranger ? Les personnes ne voient pas cela. Personne ne demande : qui est EDP ? Le gouvernement paie pour nous usurper. Moi je suis à faveur du gato. Je ne crois pas que le peuple pauvre doit payer cela. Je ne trouve pas cela juste que le peuple d'ici paie pareil que le peuple de praia do canto...

Le tarif social ne marche pas. Ca donne une réduction de 33 R mais ils te font payer la même valeur. Ce n'est pas qu'ils mentent. Comment tu peux payer une énergie bon marché si la réduction est de 30 R. Les critères sont nuls...comment une famille de dix personnes vivant dans une maison peut avoir une réduction alors qu'ils ont une vie insalubre. Ils n'ont pas de chauffage électrique, pas non plus ...ils ont seulement un frigo, une télé et un ordi, ils paient 300 R car il y a 5, 6 personnes dans la maison. S'ils donnaient la réduction en fonction du nombre de personnes de la famille, là ça pourrait valoir la peine. Si tu vis seul t'as un desonto de 50r, mais t'es pénalisé si t'es une famille nombreuse du coup tu dois laisser juste le frigo branchée et déconnecter tout le reste. » Gê m'explique qu'il installe une relox à chaque étage pour que tout le monde paie la taxe d'énergie qui représente le coup le plus important. Talao da energia...C'est pour ça qu'ils veulent que chaque maison ait son relox pour prendre la taxe de chaque maison. Par exemple, cette maison a deux étages et seulement une relox ce n'est pas rentable. Ils préfèrent en mettre deux dans le même logement pour prendre deux fois la taxe ».

« Un partenariat est toujours bienvenu. Dire que les partenariats sont pourris, c'est faux. Seulement que nous devons imposer plus notre point de vue et dire clairement qu'elle est le rôle de chacun. C'est clair que cela nous a mis la communauté contre nous et le travail fait depuis des années. Les filles en ont parlé à Sao Paulo (réunion avec EDP). Ce sont des partenariats qui vont venir mais que nous devons un peu plus imposer ».

MARLENE DA SOUSA

Cliente de Banco Bem, a réalisé trois crédits de logement.

Comment êtes-vous arrivée à Sao Benedito ?

« Je suis venue dans la maison de ma belle-sœur pour prendre soin de ma tante. Ensuite, je me suis mariée et restée ici et s'installait ici. Depuis je vis dans ce quartier. Je n'ai pas du tout envie de quitter le quartier. Je donne beaucoup de valeur à ce quartier malgré qu'il arrive « quelque choses » parce que les personnes savent respecter les autres. »

Comment était la maison à votre arrivée arrivée ?

« Quand je suis arrivée, ma maison était en bois, faites de planche. Nous étions cinq ainsi qu'un « rapaz » (gars) qui lui ne restaient pas la maison. Il est resté un certain temps puis est parti. Seul mon mari et moi travaillions vu que les filles étudiaient. »

Qui a fait la rénovation ?

« Un maçon issu du quartier qui passe gratuitement quand cela est nécessaire. C'est lui qui a réalisé les différentes phases de rénovation. »

Evolution du quartier ?

« Le quartier s'est beaucoup amélioré avec l'arrivée de l'école, de la crèche, la mise en place de ligne de bus (depuis plus de 20 ans)...Avant les gens montaient à pied.

Avec Banco Bem, les gens s'engagent beaucoup dans la communauté...Le SECRI (association d'éducation) a toujours organisé la collecte de « matériel » nécessaire pour la construction... »

Difficultés financières :

« C'était compliqué vu que mes filles étudiaient du coup je travaillais beaucoup...Il fallait payer le gaz, les vêtements, la nourriture...je demandais de l'aide à ma famille, ma mère...Mon mari était au chômage donc mes revenus ne suffisait pas d'où l'importance de leur aide. »

- Combien de temps avez-vous mis pour construire votre maison ? L'avez-vous construite tout d'un coup ? Sur plusieurs étapes ?

« La maison a été construite il y a 7 ans. »

Idee de la rénovation : *« C'est ma fille qui a eu l'idée ; la maison était dans un très mauvais état et n'était pas bien stable. Les gens de Banco Bem l'ont su. Leonora (créatrice de l'association) et Valmir (membre, leader informel du quartier Sao Benedito, très investi et apprécié) sont venus échanger avec moi...Moi j'avais assemblé de l'argent...J'avais réuni de l'argent...et j'ai mis 7000 déjà de côté... »*

Crédits : *« J'ai demandé 50000, j'ai payé le matériel avec ce crédit et avec l'argent que j'avais de côté, j'ai pu payer le maçon. C'est un voisin qui habite juste à côté. Une Bonne personne. N'importe quel besoin, il vient résoudre le problème sans rien demander. C'est lui qui fait tout chez moi dès que j'ai besoin de lui (changer une bouteille de gaz, ...). Lui ne veut pas que je le paie... »*

« Ensuite, j'ai demandé un autre crédit pour construire un étage pour ma fille. Je n'ai pas attendu longtemps, ça a été rapide vu que dès la fin du remboursement de la dernière parcelle, je me suis inscrite sur la liste...ça a été rapide. Je n'ai jamais eu de retard. (...)Pour faire la terrasse, j'ai fait un troisième crédit, toujours de 5000R. Et la séparation entre les différents appartements. »

Qui payait le crédit ? *« J'étais la seule à payer le crédit. Seule ma fille m'aidait pour le second crédit (étage). Mon mari et moi étions déjà séparés, il ne m'a jamais aidé. »*

D'autres personnes vous ont-elles aidé ? *« Ma collègue a fait une liste d'objets...au SECRI, je travaillais déjà là depuis longtemps... Les personnes ont fait des dons de 50, 100R...j'ai ajouté plus de 1000 R.. J'ai pu acheter les portes, les fenêtres, puis payé le loyer ;...Ma belle fille ma donné le planche, mon fils m'a donné....J'ai respecté mes obligations et payer directement... »*

Rapport avec Banco Bem : *« Il faisait des visites sans que j'ai besoin de leur demander ;..Irene venait prendre des nouvelles...Valmir aussi »*

Souvenirs : Vous souvenez-vous de ces moments de construction ? Sont-ils des moments heureux ? Etait-ce difficile ? *« Je me suis senti heureuse...J'étais en train de construire quelque chose de « sure »...Une chose qui allait rester stable et durer...à la différence de ma maison en très mauvaise état. »*

Crédit à Banco Bem : « Le crédit Banco Bem est mon premier crédit...Ils espacent le remboursement de manière à ce que tu puisses rembourser...A chaque fois j'espacais sur 16 mois et les taux d'intérêts faibles me permirent de payer ;..Quand j'ai emprunté à la Caixa (grande banque commerciale), j'ai du payer autour de 8000 pour un emprunt de 5000. (3^{ème} crédit) A confirmer avec Ireni ses crédits... »

Pourquoi avoir fait le 3^{ème} crédit à la Caixa Economica ? : « Ici il y avait un problème d'argent je crois...Je n'ai pas demandé ce crédit ici...Car j'avais besoin de bâtir ce second étage...Le banque communautaire, je crois qui travaillait avec des partenariats, avait des difficultés...Je suis allé demandé à la Caixa mais les taux étaient très élevés...Ces taux d'intérêt étaient croissants...J'ai pu payer mais qu'en 5 ans alors qu'au Banco Bem j'ai payé en un ans et demi...352 par mois...Ne doit plus rien à la Caixa....J'ai du payer beaucoup à la Caixa...Quand je parlait aux gens de la communauté, ils me conseillaient toujours d'attendre car c'était du simple au double mais j'avais besoin de bâtir l'étage (pour sa fille)... »

Création de Banco Bem : « Cette banque est tombée du ciel. C'est Dieu qui l'a mis ici. J'espère qu'elle reste là longtemps. Chaque année, elle croît davantage. Je paie mes comptes et reçois aussi ici... »

Quel est votre rapport avec les jeunes du trafic ?

« Souvent on les a eu au SECRI (les gamins), ils prennent des nouvelles, m'embrassent, je leur donne des conseils...Ils peuvent comprendre ce que tu leur dis mais ne vont pas changer...Toujours j'essaie de parler et ils me demandent comme je vais. Ils sont très respectueux. Si tu les laisses tranquille, ils ne te font rien. Ici ils ne volent pas, ne te braquent pas. Tu peux te balader le soir tranquille. Après si la personne cherche les problèmes, ils ont des problèmes avec elles. »

COSME SANTOS

Leader communautaire de Jaburu, « technicien de développement communautaire » au sein d'Ateliê de Ideias

L'histoire du Grupo Nação :

« O Grupo Nação a émergé à la fin des années 1990, 1997, 1998 de différentes réunions. Ici il existait déjà une association d'habitants, le président était Seu Antonio Leal. **Le seul problème était qu'il n'y avait pas d'élections.** C'était toujours Seu Antonio. Du coup, la communauté ne se développait pas. Il y avait 85% de cabanes en bois, un problème d'égout, illuminations précaires, problème de ravitaillement d'eau (certaines familles n'avaient pas d'accès à l'eau en haut du morro) ...Et cela à la fin des années 1990. Les gens se trouvaient énergie. Il y avait plusieurs parties du quartier, plusieurs allées, rampes qui n'avaient pas accès aux illuminations publiques même, ravitaillement d'eau, pas de réseau d'égout déjà en arrivant aux

années 2000. Les gens ont commencé à questionner cela. George Ferix, connu comme « George Toro », le défunt Valdir Berto et moi étaients les têtes du mouvement. Il y avait aussi d'autres personnes, le Carlos, le défunt Aecio, ...Les gens se demandaient pourquoi chaque année c'est la même chose, politique comme bandits, comme clowns, ..Font leurs promesses et la communauté n'évolue pas à l'inverse d'autres. Par exemple, ici vous ne voyez pas la préfecture intervenir pour boucher un trou, réparer une rampe, ...Là les gens ont commencé à se rassembler, à acheter du sable, du ciment, pierre, ..pour faire eux même les travaux. On a ainsi commencé à se réunir. Au départ, on voulait participer à l'association des habitants mais Seu Antonio avait peur de perdre le pouvoir et refuser de nous inclure. Alors, on a commencé à se réunir à part, à aller à la préfecture sans l'association des habitants. Là ils nous ont dit « Jaburu perd beaucoup d'avancées par manque d'organisation ; le Seu Antonio ne mobilise pas la communauté ; il arrive seul ici ». Ca ce n'est pas la communauté, il ne parle pas 'une chose après l'autre. « C'est la meilleure des choses que vous ayez faites ». Là on se dit on va faire des manifestations, on va aller à la prefecture, appeler la presse...**Là est venu un projet d'urbanisation du morro dont personne n'avait l'idée. Aujourd'hui c'est « Terra mais igual »**. Là-dessus, les gens continuaient à se réunir dans la maison de Valdir, de Georgio...dans le jardin là en dessous. Et nous avons construit un groupe dont on ne connaissait même pas le nom à l'époque. Les gens l'appelaient « Coopérative » mais coopérative de quoi si les gens ne produisent rien...Et là ça a été à partir de ce mouvement et de la lutte de Seu Antonio qui lui aussi revendiquait ces améliorations même s'il était seul et qu'il avait peu de poids...Lui allait seul revendiquer les améliorations. Nous on avait formé un groupe. Mais on ne peut pas discréditer la lutte d'une personne...De la lutte du groupe et de la sienne a été obtenue les premières améliorations : la rue, la seule qu'il y a ici avec le point de vue, les premières maisons...C'est à partir de 2000 qu'ont commencé les premiers travaux. C'est là qu'il y a eu la première élection en 1999. Et Seu Antonio a gagné mais pourquoi ? Parce qu'il était déjà connu dans toute la communauté. Nous à l'époque, on était tous de cette partie-là du morro. Deuxièmement, dans son équipe, il a mis le « tueur » de l'époque, « Genecio » qui voulait être adjoint dans son équipe. Ceci a démobilisé notre équipe, les autres sont partis. Beaucoup de gens ne se rappellent plus de cette histoire. Il circulait la rumeur que si la liste 2 (« chapa 2 ») gagnait tout le monde de notre équipe se ferait tuer. Et notre vice-président qui travaillaient jour et nuit était le plus connu mais sa famille l'obligea à quitter le quartier. Il restait du coup le « George Toro », le Carlao et moi...Le Carlao aujourd'hui a amélioré ses conditions de vie et s'est démotivé.... »si votre équipe gagne, tout le monde va mourir ». J'avais peur, mais je ne suis pas du genre à fuir. Mon épouse s'énervait contre moi : « tu fais quoi ? tu gagnes rien à faire ça tu mets ta famille en danger tout le monde dit que si vous gagnez ils vont vous buter ; là haut il doit y avoir un saint protecteur des leaders communautaires. Avec tout ça, le jour de l'élection, on allait chercher les gens chez eux pour dire que c'était faux qu'il y aurait ces tirs...Le pistolero était « matador de aluguel »...L'élection a été dans la maison du Seu Antonio...J'ai voté et J'allais chercher les gens chez eux avec Carlos et Geroges pour qu'ils puissent voterSi quelqu'un prenait une photo, il se faisait buter. Moral de l'histoire Seu Antonio a gagné. Après cela il y a eu une fusillade, un oncle de Georgio est mort ; ce pistolero est mort. Il avait tué un colonel qui était le fondateur du quartier ; C'était un flic retraité de la réserve. C'est lui qui commandait le trafic. Le pistolero l'a tué et s'est fait tuer par vengeance. Ils ont tué un oncle du Georgio Toro et là du coup toute la famille est partie. A ce moment notre mouvement s'est arrêté mais paradoxalement c'est le moment où les travaux émergeaient. Mais comme Seu Antonio avait été élu président, c'est lui qui a reçu tous les mérites. Et la conseillère municipale « Leozinha »

qui, à l'époque, n'était rien, raconte encore aujourd'hui que c'était elle qui avait fait les « études ». Mais les anciens savent que ce sont des mensonges. Notre mouvement est retombé, la rue a été faite plus certaines œuvres...après cela plus rien ne se faisait...Les travaux avaient commencé en 2000, 2002, tout se termine, la rue, le caixun...et là jusqu'en 2005 il ne se passe rien...**On s'est arrêté à cause des « mata-mata ».** **Moi à l'époque je travaillais dans une entreprise de bus. Mais personne ne sortait dans la rue à l'époque. Personne n'osait se réunir.**

Là trois années sont passées. Le « Gorgio » m'a appelé un jour et m'as dit : « allez Cosme, faut pas lâcher, je ne laisse pas tomber le mouvement même de loin ». A l'époque, pas mal de jeunes nous ont rejoint et on a commencé à se poser la question de revenir : Carlos, Garzon, Gê ensuite, ...d'autres personnes sont venues...Morale de l'histoire : **le Grupo Nação a été officiellement fondé en 2006, on a créé les statuts...mais en réalité ca avait commencé 8 ans avant.** Là, après avoir officialisé sa création, on a continué la lutte, obtenir nos revendications : **rénovations des escaliers, amélioration des illuminations, du ravitaillement en eau, consor do reservatorio, un projet de crèche qui après des années de lutte est en train de s'achever ; les gens ont aussi obtenu des améliorations d'habitat, beaucoup de maisons rénovées, loyer social et reconstructions (plusieurs phases).** Depuis ce moment, Jaburu a toujours obtenu plus de conquêtes...Les gens voulaient juste des améliorations pour la communauté. Il n'y avait pas de camp. Ça c'était sous le PSDB, ensuite il y a eu le PT... tout le grupo Nação ne supportait pas le PT...Mais on a toujours continué à revendiquer...**On s'en fichait de savoir le parti du maire à l'heure de revendiquer tels projets. Aujourd'hui l'administration est PPS, les gens se mobilisent mais ne sont pas dans une logique d'opposition vis-à-vis du maire.... »**

-La première élection de 2006 :

« Depuis 99, il n'y avait pas eu d'élection dans l'association. En 2007 il y a eu une élection puisqu'après l'officialisation de Grupo Nação on a pu organiser l'élection. En 2006, Seu Antonio a fait une élection avec liste unique. Il a placé lui-même un président. Mais nous on voulait une vraie élection, avec deux listes concurrentes. Et là comme Cosme je me suis présenté. Et là ça a été différent, il n'a pas mis de bandit sur sa liste et là Grupo Nação était bien plus connu. On ne touchait pas seulement une partie du morro mais l'ensemble ça a été différent. En 2007, j'ai eu plus que les deux listes réunis. Et là du coup on a uni Grupo Nação et l'association, pas dans les statuts mais dans l'action. Mais en termes de groupes de personne on a uni. En 2009, je me suis représenté pareil, j'ai eu plus de voix que les deux listes réunis. Et 2011 c'était Thiao et 2013 encore lui, et pareil...La veledora Leozinha plaçait toujours des gens. »

-La position de la vereadora : « Ses critiques c'est que nous ne faisons rien et qu'eux avaient une veledora et qu'ils pourraient peser plus et faire plus. Mais la majorité sait qui peut lutter...A l'extérieur, elle dit que la crèche et toutes les avancées ont été obtenues par elle...les gens y croient...ici c'est différent, elle ne peut pas dire ça...PSDB. Quand le PT est arrivé au pouvoir, elle a rejoint le PDT qui avait un partenariat avec le PT pour garder son poste (elle

ne pouvait rejoindre le PT vu son passé sale). Après que le PT ait perdu, elle est repartie avec le PSDB qui avait un partenariat avec le PPS... »

« Je ne pense pas que ce maire soit ré-élu. Thiao va peut être travaillé avec le PHS qui a un lien avec le PSDB. Mais pour nous on s'en fiche du maire de son parti, ce qui compte c'est qu'il continue à faire pour le quartier et le Poligonal 1. »

L'impact du forum ?

« J'ai beaucoup appris avec le forum, on s'est renforcé beaucoup plus car ce sont différents groupes de leaders ensemble. Avant si seulement Jaburu faisait du bruit, ça avait peu de poids mais là on en appelait au forum....Par exemple, quand les travaux de la crèche était arrêtée, avec le forum on appelait les leaders du forum à se rassembler avec les gens, beaucoup de fois, les gens ont revendiqué avec les leaders du forum et fait appel au secrétariat d'éducation ; pareil pour les maisons qui tardaient à être construites à Floresta, ils s'étaient engagés à reconstruire mais c'était stoppé et pareil ça permettait de mettre la pression...Prévaut la volonté de la majorité...les maison là d'en bas de « vila nova » commencée sous le mandat du PT, la veleadora et les habitants d'en bas voulaient un terrain de football, nous on a dit les gens veulent construire une maison, et du coup on a fait ces maisons....Le forum on dit que c'est notre G8, les huit pays les plus riches du monde, si les gens n'arrivent pas à résoudre un problème de Jaburu on va au forum...la vereadora pense que le forum est un moyen d'en finir avec les associations de leur tirer du pouvoir ;;;or c'est faux le grupo nação s'est rassemblé avec le forum, ...par exemple, l'année dernière ils ont changé le système de transport, jaburu a perdu l'arrivée du bus en haut sur le morro, d'autres communautés perdaient aussi leurs lignes, le premier a bougé a refuser cette évolution a été le forum ; après il y a eu d'autres groupes...Quand un maire voit ça, il se dit « ah Cosme est là dedans il respecte », quand les gens s'organisent, quand ils se rassemblent avec des leaders, ça pèse.... »

Le positionnement à adopter par rapport aux autorités :

*« Par exemple à Jaburu, les gens s'en fichent de savoir si le maire va être réélu, ce qui importe c'est les améliorations que l'on obtient ici. Moi je suis habitué à dire sans démagogie : **« je suis du PT, je suis militant »**, mais mon parti sans démagogie c'est ma communauté. On a déjà eu un maire PT pendant 8 ans mais ce n'est pas parce qu'il est du PT qu'il ne doit rien faire. Quand il venait ici pour inaugurer, on applaudissait quand même. S'il fait on applaudit. **Ce qui compte c'est qu'il fasse ces améliorations nécessaires à notre communauté. Pour être un leader communautaire, vous devez aussi avoir une certaine douceur, et être capable de remercier** (sous entendu, vous ne pouvez pas être dans le rejet permanent). Parce que si vous voulez vous battre quand le maire vient inaugurer la crèche dont tout le quartier rêve depuis des années. Guerre est guerre. Les agents de santé qui sont vraiment comme ça moi je ne suis pas comme ça. Le politique gagne avec les œuvres qui font la reconnaissance des gens. «*

*« Le Grupo Nação s'est formé. On a fait cette union avec le forum. On a beaucoup appris avec le forum mais on a aussi apporté notre expérience de mobilisation. On a pu faire des formations politiques. Ce, souvent car les personnes de périphérie sont faciles à manipuler. Là-dessus, on a eu cette préoccupation de faire une formation politique que ce soit avec Grupo Nação ou le forum. Le propre banco bem aussi, l'agencia varal également...Nosso bem qui raconte l'histoire de notre communauté. Je raconte beaucoup de choses qui ne sont pas écrites. Il y a des anciens qui meurt et les histoires s'oublent. Et les jeunes ne sauront pas. **Après un grand nombre de conquêtes on a commencé à percevoir que, même si la communauté évoluait, le commerce se réduisait, déclinait. Ici à Jaburu, dans le passé, quand c'était plus une favela, qu'il y avait plus de cabanes, il y avait plus de commerces.** Après quand il y a eu cette guerre en 2009, 2010, Jaburu était en guerre contre tous les autres morro, Floresta, Sao Benedito, Da Penha, Sao Josef parce que tout le monde voulait prendre le morro...Après un groupe est revenu ici, ils ont pris le quartier et fait la paix avec les autres. Si ça avait été en Europe, la police serait revenue, **ici ce sont les groupes qui doivent faire la paix eux-mêmes.** S'il fallait attendre les pouvoirs publics...Ils ont eux même fait un accord pour qu'il n'y ait plus de guerre. A cette époque, les gens ne sortaient plus, et **c'était aussi l'époque du développement de nouveaux supermarchés, supermarché Sao José, Carone, Extrabom, Epa et Superatacante. L'extrabom a commencé dès les années 90. Carone 2000, ensuite Sao José et Superatacante. Ceci a conduit à la diminution des commerces d'ici. Malgré l'action de Banco Bem, cela n'avait pas tant d'effets car les personnes sortaient du travail, passaient au supermarché en bas et ramenaient en rentrant leurs courses, là parce qu'il y a plus de variété, c'était moins cher, il y avait le petit café...et nos commerces étaient très petits...Il semble que nos commerces étaient plus forts à cette époque. Car comme il n'y avait pas tant de choix ailleurs...c'est là où on s'est dit il faut faire quelque chose, ...cette volonté a émergé et on a commencé à s'organiser en groupe. On devait être deux, trois commerçant et moi. **Mais il nous manquait le plus important, le capital financier et l'appui technique.** Et là on a eu une opportunité, l'Atelie avait aussi cette volonté, avec l'Edital de Por America. On pouvait présenter notre candidature pour financer le projet. C'est une association colombienne avec les ressources du media qui viennent des EU. Por America soutient des projets qui appuient des communautés déficientes et rurales. Et là on a été sélectionné, les seuls dans l'ES. Au départ, on avait des difficultés car on était la seule central d'achat collectif en Amérique latine. On devait répondre beaucoup de choses dans leur formulaire, certaines questions n'avaient pas de sens, on n'avait rien à répondre car on ne produisait rien. L'edital prévoyait que le financement serait d'abord dirigé à la formation, aux cours. On a eu un délai pour faire ces cours. **La majeure partie des associés sont passés par des cours d'entreprenariat, de gestion du commerce, de prise en charge du client, de fixation des prix...**Pour répondre à nos clients d'ici, il fallait toujours mieux leur répondre. On avait besoin de l'adéquation de l'espace à leurs besoins. **Mais dans les commerces, c'était très simple, on avait juste des biscottes, des chips, du chlore...il manquait du financement, du capital.** On a eu un accompagnement d'un consultant qui venait dans les commerces et nous appuyait. Donc ils ont choisi d'appuyer des petits commerces, de leur apporter des financements...mais aussi d'appuyer la communauté car à l'époque si vous arriviez le jour ya pas grand monde, les gens achètent plus le soir ou le we...c'est difficile de trouver, et puis c'était deux fois plus cher. Aujourd'hui vous trouvez déjà plus de produits alimentaires et des prix plus justes même si ça reste difficile de concurrencer le Carone, car eux ils achètent du feijao avant même de planter et du coup ils obtiennent le prix minimal. C'était l'un de nos problèmes, **on avait un volume insuffisant pour pouvoir faire un prix plus bas, bon marché. Mais là on a d'abord amélioré le fait d'avoir des aliments en haut du morro*****

parce que t'imagines ton fils a faim un soir, à l'époque tu pouvais juste acheter des chips...on avait même pas de biscottes à l'époque. Avec le central, on a d'abord assuré la sécurité alimentaire, puis des prix plus justes et le renforcement des petits commerces, c'est une chose vitale pour une communauté, vous sentez une douleur, avez besoin d'un médicament, si vous ne trouvez pas c'est dur. Une banque communautaire qui a des commerces forts, qui a une banque, une pharmacie, cela va devenir une communauté plus forte, plus valorisée et aussi plus humaine. Même si ça a mis du temps avec la Central, on a réussi à développer davantage le commerce local. Entre commencer le projet et réellement commencer à acheter, il y a eu un long chemin. Il a fallu mobiliser les commerçants, trouver un espace pour se réunir (on avait eu un espace mais il était trop petit avec les nouveaux commerçants). Aujourd'hui, on se réunit ici dans le centre communautaire. En 2014, notre capital a augmenté avec 30 000 puis 10 000 de financement qui sert de fonds rotatif. Par exemple, on se réunit une fin de mois, on définit ce qu'on veut acheter, détermine les prix, ...Avant on allait là de distributeurs en distributeurs avec le Thim. Ensuite, on a commencé à le faire par internet. On passait par les commerçants. On définissait à chaque fois les quantités de chaque produit. Chaque commerçant avait 30 jours pour choisir. C'est un fond rotatif qui sort et entre, sort et entre. C'était un partenariat de trois ans, 2012 à 2015. En plus de Por America, il y a la Fundação AFO issue d'un groupe d'entreprises importantes, qui a accompagné le projet, et a financé une partie des ressources. Il y avait Ana Paula qui venait aux réunions, venait chez les commerçants. On a eu des partenariats avec l'UFES, le bureau d'architecture qui proposait un projet pour améliorer le commerce ; l'IESEC, une institution internationale qui invite des jeunes pour faire des échanges et amène deux étudiants étrangers qui ont travaillé sur la communication ; Une e medios, « parce qu'à chaque fois qu'on postule à un nouveau projet, il faut prouver la régularité des comptes et moi je suis mauvais là-dessus...au départ du Grupo Naçao, on faisait beaucoup de choses mais avec nos propres ressources ; par exemple, les gens lançaient la fête Junina, fête de la Saint Jean, fête dans les rues, nourriture typique, défilé du printemps, fête des enfants, actions sociales, tournoi de foot, ...tout cela on le faisait avant. Ensuite, est arrivé l'appui de la préfecture mais jusque-là on avait jamais rendu de compte, on faisait tout comme ça...» La préfecture voulait plus apparaître et récupérer notre action. Ils voulaient proposer des cours, il y en avait déjà. Proposer un accompagnement qui existait déjà, c'était pas intéressant. Nous ce qu'on voulait, c'était qu'il finance un local assez grand pour stocker les produits mais une loi interdisait cela. C'est l'un de nos prochains objectifs, avoir une maison pour mettre les produits. Ici, on ne peut pas laisser car il y a toujours des événements, fêtes d'anniversaire, enterrements, fêtes scolaires, ... »

« Dans la majorité des commerces, pour se maintenir vous avez besoin d'un travail ailleurs, d'un revenu extra mais c'est beaucoup plus qu'avant. Avant on tirait 300 reales de nos commerces, aujourd'hui ça peut aller jusqu'à 2, 3 mille. Mais de tout ce que tu vends, tout ce que tu dois acheter, eau, lumière, il ne reste pas tant que ça. On a amélioré notre niveau de vie mais je n'ai pas de certitude de pouvoir maintenir ma famille avec uniquement le commerce ; si j'y parvenais j'aurais du temps pour la central. Mais si je n'arrive pas que je dois travailler à l'extérieur, je ne sais pas comment ce sera pour la Central. Epreuve de feu, quand mon salaire se termine, je vais passer par cette épreuve de feu et voir si j'arrive à me maintenir uniquement avec mon salaire. J'aimerais un jour pouvoir vivre uniquement de mon commerce et je travaille pour cela mais je n'ai pas de certitudes, on va voir ça à partir de septembre. Si j'y parviens ce serait bien pour la Central car elle a besoin d'un coordinateur. Aujourd'hui je dois tout faire

que ce soit pour l'Atelie et du coup les choses de la Central viennent après, je dois préparer la liste des premiers achats mais ça prend du retard car je vais voyager... » Enumère tout ce qu'il doit faire.... « SI j'arrive à me maintenir avec le commerce, je n'aurai plus besoin de tout faire...

-La question de la Cooptation ?

« Le vereador a un pouvoir important. Dispose d'un assessor tecnico. La vereadora s'arrange pour diviser son salaire et s'attacher les services de plusieurs assistants. »

Rapporté : Cela lui permet de coopter les leaders qui émergent. Il existe un grand nombre de cas d'après Cosme. Par exemple, le directeur jeunesse actuelle. La vereadora tente de faire pareil avec Bruno, 15 ans, président de l'association de son lycée. Elle a déjà proposé un grand nombre de fois à Cosme. Lui me raconte la manière dont les politiques traitent les leaders communautaires quand ils veulent s'attacher leur service (« combien tu gagnes aujourd'hui ? combien tu voudrais gagner ? Ta femme a besoin d'un emploi ? Que souhaites tu ? »). Après une journée d'inauguration, on l'avait emmené dans une voiture aux vitres teintées chez le vereador même pour lui dire qu'on voulait s'attacher ses services....

Face à la tentation que peut apporter revenus et position confortable à des leaders précaires, Ateliê de Ideias a apporté un accompagnement important selon Cosme. Lui a permis de conforter ses choix. Il avait notamment été approché par des politiques du PT de la prefeitura.

ANCIEN PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE DE SAO BENEDITO

En tant que leader communautaire, travaillais-tu avec le SECRI et Banco Bem ?

« Je me cramais si je faisais ça...j'obtenais beaucoup en restant avec ce maire : escalier, mur, places...Le forum Bem Maior, j'y suis allé au début, mais on n'avait pas la même vision des choses alors j'ai arrêté de participer... »

« J'avais de l'autonomie avec ce maire. Banco Bem était avec l'Eglise catholique et le SECRI qui étaient alliés au PT ; moi je devais m'éloigner de là et faire ma partie avec le préfet. »

« Banco Bem s'est éloigné du PT depuis 8, 9 ans. Ils ont vu qu'il fallait se sortir de là ».

« Aujourd'hui je suis encore au PSDB. L'avantage d'un parti de droite, c'est que tout le monde qui est sur le bateau mange avec eux. Un parti de gauche, c'est une juste une poignée qui en profite...C'est normal au Brésil, c'est comme ça...c'est seulement quand ça lui nuit que le peuple se plaint. »

« A l'époque, il (le SECRI) ne m'appelait pas alors que je pense qu'ils auraient dû se rapprocher de nous ; ils éduquent nos enfants, sont sensés travaillés avec la communauté, or je n'ai jamais perçu cela. »

« Banco Bem est né dans le but de répondre aux carences des familles. Ils obtiennent des ressources d'entreprises comme le SECRI. Ça vient pour la communauté. Au début, ils savaient comment prêter, à qui et comment... ils savaient atteindre les personnes nécessitant ce crédit, la famille dans le besoin. Mais moi je pense, une famille en difficulté qui a un nom propre, pas de problème. Par contre, la famille qui a un nom « sale », tu ne peux pas l'aider car tu risques de perdre de l'argent et c'est ce qui a fait que Banco Bem a gaspillé beaucoup d'argent. Comment tu prêtes à une famille qui est sur le SPC ? ... (Pourtant) c'est un projet intéressant. Aujourd'hui, ils doivent demander des comptes à leur client. Il faut trouver l'argent à travers la communauté pour couvrir les impayés. » Et c'est pour cela que la file est engorgée.

« Je connais différentes personnes qui sont SPC, qui n'ont pas les conditions de payer... Des gens qu'on connaît depuis quarante ans. Je me demande mais pourquoi ils prêtent ? Ce sont des gens qui ne vont jamais rembourser. »

« Je crois qu'ils devraient être plus flexibles (sur le plan politique), moins fermé. »

« C'est la partie la plus souffrante du morro qui bénéficie le moins de Banco Bem là, après la place et en haut. Cette partie-là n'a pas reçu (à l'inverse de la partie basse du morro, de Da Penha, d'Itararé).

« J'ai mis trois ans à recevoir mon crédit. Pourquoi ? Je veux dire : j'ai payé comme n'importe qui, et là je dois attendre encore longtemps. »

« Aujourd'hui, la BCD a changé un peu. Elle aide encore des personnes plus humbles mais ça manque de réunions pour expliquer comment ils prêtent, parce que sinon ça tarde. »

Comment perçois Sebastiao Haijar (nom inventé, leader local impliqué dans Banco Bem) ?

« C'est le genre de personnes qui te dit une chose en face, et qui derrière va dire le contraire. Moi à chaque fois que je me présentais, il n'osait pas y aller. Mais il s'assurait toujours pour soutenir quelqu'un d'autre en coulisse. Moi je suis quelqu'un qui dit les choses en face. ... Il est avec ces gens de l'Eglise catholique où sa belle-mère jouait un rôle clé. Sa femme et tous les gens là-bas sont de l'Eglise catholique. Par contre Leonora, je l'apprécie. Elle parle franchement et comprend les gens d'ici, c'est différent. »

EDP ?

« Ils ont mis des compteurs sauf que t'as des gens qui n'ont pas les conditions de payer la lumière ici. EDP utilise Banco Bem pour tirer les gatos d'ici et entrer dans la communauté. Il y a bien plus de rage contre eux que contre EDP.

« Il y a des maisons où j'ai un gato, d'autre où je n'en n'ai pas. Là par exemple j'en ai remis un en haut car c'était trop cher. Si moi je fais ça, imagine comment c'est cher pour les gens pauvres. »

Qui est leader(s) aujourd'hui ?

« Aujourd'hui je ne vois pas de leader au morro si ce n'est le leadership du SECRI-Banco Bem qui est bien faible et ne se mêle pas à la population. »

ALZIRENE BOAVENTURA :

Assistante sociale, coordinatrice du « Programme Jeunesse » au SECRI, habitante de Sao Benedito

Trajectoire de vie :

« Je suis né dans une famille d'une femme et d'un homme qui venaient du nord, elle de Concessao de Barras, lui de Sao Matteos. Ce sont des familles de production rurale, production de la rossa. Ma mère est arrivé ici à 15 ans. Mon père doit être le 3^{ème} ou 4^{ème} d'une famille de 12. Les deux familles ont perdu beaucoup de terres quand une grande entreprise Aracruz a commencé à faire des plantations d'eucalyptus. Donc, ces familles ont été affectés. Il y avait beaucoup d'histoire du genre, « ah on va vous permettre de vendre à bon prix pour acheter quelque chose de meilleur ensuite », sauf que la vérité n'avait rien à voir. **En plus de tuer la terre (l'eucalyptus la rendait improductive, c'était une terre sèche et tu ne pouvais quasi rien planter à côté du coup la terre mourrait), ils ont perdu beaucoup de terre. Mon grand-père a plus perdu encore que mes parents, il a tout perdu ...** Beaucoup de gens sont venus du nord. Il y a 15 ans, les gens d'en haut ont dénommé notre partie comme « aldeia » (« tribu ») car on vient d'un même territoire, machin est cousin au troisième degré d'Alzi, **nous n'aimons pas cette dénomination car ca fait comme une relation avec le Quilombo.** Car si tu vas là bas, ya qu'une famille blanche et tout le monde d'un même parent. On n'aime pas cette nomenclature. Le nom de notre allée, c'est beco do cafezal. Ca se relie ac la question raciale. Mais c'est ici que sont venues les premières assistantes sociales, infirmiers de la communauté. Tu trouves difficilement un jeune de 35 ans qui n'a pas terminé le medio...**Les traditions de ces familles du nord sont encore très fortes. Le vendredi de la passion, on a toute une culture, les plus vieux arrivent, demandent la bénédiction, ...aussi de respecter les plus anciens, chose qui a un peu disparu aujourd'hui.** »

« Du coup à 15 ans ma mère est venue à Vitoria pour travailler comme domestique avec deux frères. Mon père est venu ensuite. Ils ne se connaissaient pas, les familles si. Ils se sont connus à Vitoria et se sont mariés. Le 8 août dernier ils ont fait 30 ans de mariages. J'ai deux sœurs et un cousin qu'on a éduqué mais qu'on considère comme notre frère... »

« J'ai eu une enfance très tranquille. Ca me donne beaucoup de saudade. C'était beaucoup d'amitié, de jeux, ...on pouvait jouer à n'importe quelle heure de la journée sans se préoccuper de ce qui se passe comme aujourd'hui (trafic). Mes amis sont toujours là. Je suis d'une génération qui s'amuse de tous les jeux possibles à l'époque où les ordinateurs n'avaient pas autant de places ; c'était des blagues avec tout ce qui est naturel, qui ne requiert pas de ressources financières mais juste de l'imagination et de la créativité ».

« Mes parents travaillaient toujours. Ma mère comme domestique. Là ça fait cinq ans qu'elle a arrêté, elle voulait prendre sa retraite dans d'autres conditions. Elle travaille comme « copera », sert eau, café au tribunal. Elle est dans la perspective de prendre sa retraite l'année prochaine. Malgré ses 54 ans, vu le nombre d'années qu'elle a travaillé, elle va pouvoir la prendre. Mon père, 57 ans, a toujours travaillé, le dernier emploi c'était mécanicien dans une industrie. Il est retraité. Il a eu un problème à la colonne vertébrale qui l'a rendu invalide. Il a toujours travaillé dans la rossa puis dans la construction civile. Il chargeait beaucoup de poids, ...il a fait trois chirurgies qui ne l'ont pas soigné. Il s'est retraité à 45 ans et a l'INSS.

« J'ai toujours été étudié dans une perspective de faire des études. Mon père n'a pas l'ensino fundamental completo (primaire-collège) ; c'est comme un enfant apprenant à lire, il apprend l'alphabet ; ma mère a été jusqu'en deuxième année de l'ensino medio. Ils ne nous ont jamais laissé abandonner l'école. Il y avait toujours un petit jeu : si tu passes, je te fais un cadeau. On a jamais redoublé à l'école. **J'ai étudié à Paulo Roberto. Lorsqu'on y étudiait, elle n'allait que jusqu'à la quarta serie (CM2) et c'est toujours comme ça aujourd'hui. Ca n'a pas évolué. Pour que tu voies que plus de vingt ans en arrière c'est la même chose. Il n'y a pas eu d'évolution en termes d'éducation à l'intérieur du quartier.**

« Pour continuer, il fallait donc descendre et aller à d'autres écoles du secteur. C'est devenu assez dangereux, tout le monde ne peut pas monter et descendre comme il le souhaite. Parfois, tu n'as rien à voir avec ces questions. Tu ne dois rien à personne mais pour le fait d'avoir un membre de ta famille, une connaissance, ça crée une implication, un manque de confiance dans ces espaces. En bas comment je vois Sao Benedito ? Quand j'étais petite, je le voyais comme mon monde, monde sûr, un port sûr où sont les personnes que j'aime et qui sont égales à moi. Et ce, car là où je vis, il y a beaucoup de personnes noires, beaucoup de personnes qui sont venus de nord, il y a une certaine parenté. Et là, à l'école, on y allait, les filles avec nos tresses (faites pour la semaine), des vêtements très simples, tout le monde y allait en sandale, très commun. Mais quand on descendait, on se rendait compte de la réalité : les écoles sont plus grandes ; on se rend compte de la diversité...je commençais à avoir une perte d'identité, de me dire, ah mon espace c'est en haut...Je pense que c'est le sentiment qu'avait la plupart des gens, mes sœurs aussi. Car quand on était à Paulo Roberto, les cheveux poussaient...ma mère se levait à 5h pour prendre soin de tout. Généralement, les mères prenaient les fins de semaines pour faire les tresses et ça restait en place toute la semaine. C'était commun pour nous, on était habitué à ça en haut. **A partir de la quinta, quand on voyait cette diversité, on se dit « mes cheveux sont pourris ».** Les gens arrivaient le soir, la mère faisait la tresse le dimanche. ...moyen de rendre les cheveux plus acceptables pour les autres élèves (45'). **C'était important pour cette identité car les autres élèves nous disaient qu'on était différent.** Mes parents travaillaient beaucoup cette perspective mais ils nous comprenaient aussi. »

Comment analyses-tu les rapports des jeunes entre eux?

« Les blagues aujourd'hui tournent beaucoup autour de ce qu'ils voient quotidiennement. La violence principalement donc il doit y avoir le bon et le bandit dans le jeu. Tout le monde est extrêmement lié par les réseaux sociaux. On ne peut plus sortir à n'importe quelle heures. Les familles qui arrivent à préserver leurs enfants de la criminalité, ces familles limitent les règles. Tu peux pas sortir tout seul, pas à quelle heure...C'est différent des parents qui ne le font pas parce qu'ils travaillent car les miens ont toujours bossé. A l'époque, les domestiques n'avaient pas ses droits. Ma mère s'arrêtait et la semaine suivante retravaillait. On dit que « mes parents nous ont éduqué pour le monde ». Dès notre enfance, on allait à la crèche qd y avait de la place. La mère de Marly prenait soin de tout le monde quand y avait pas de place. A 7 ans, un voisin gardait les maisons du quartiers...une tante venait sinon...Ma mère avait quatre sœurs plus jeunes qui venaient. Vu qu'y avait peu de perspective de travail, elle les ramenait là. Car c'était trop cher de payer quelqu'un. Aujourd'hui encore c'est pareil. Ce sont des choses : l'éducation n'a pas évolué d'une perspective structurelle, cad le fait d'avoir une école qui après trente ans offre le même niveau d'éducation. C'est une chose très triste. Car l'école a toujours été une priorité du « budget participatif ». Le « budget participatif » c'est qu'à chaque période électorale, ils font une audience au sein du quartier ; Et la communauté définit les priorités de travaux et d'action, la communauté a toujours mis cette école en priorité. »

-Sortie puis retour au quartier :

« J'ai eu mon diplôme, fais un stage au SECRI, et j'y suis encore aujourd'hui. Je me suis marié à 26 ans après dix ans ensemble, avec mon premier copain. Quand on s'est marié, on a fait une grande fête avec les familles ! Et on allait vivre de loyer. On est sorti du quartier, il y avait une violence forte au sein du quartier. Je me disais que je ne voulais plus rester ici. On est d'abord allé vivre à Mari Ortiz. On y a habité 4 ans. Durant ce temps, j'ai vu que l'inégalité était très importante. C'est un quartier de classe moyenne. Si on parle du pouvoir d'achat quatre ans après, ce n'est pas si différent d'ici. Quand je suis allé vivre là en termes d'infrastructures, d'école, de commerce, tu fais tout au sein du quartier, il y a tout salon de coiffure, academia, cours d'entrée à l'université, écoles...la maison où je vivais, il y avait une unité de santé de 7h à 21 h sans interruption ; il y avait trois ou quatre écoles d'enseignement fondamental. 3 crèches au sein du même quartier ; différentes places avec internet gratuit ; bien qu'il y avait tout ça, je me sentais pas proche de ce quartier, je me disais « pourquoi là à SB il n'y a pas ça ». Et je restait à SB toute la journée et voyait tout ce qui se passe. Ca m'insupportait beaucoup. Je ne pouvais pas tisser de liens d'amitié. Les liens que je tissais était plus dû à mon mari. Ce n'était pas mon territoire, ca me rendait inconfortable. La première année c'était très dure de m'installer là-bas car avant on arrivait à 17h chez moi, il y avait tout le monde à l'intérieur de la maison, tout le monde en train de parler sur ce qui se passait au sein de la maison, ...c'était fatigant...Je venais toujours ici les fins de semaine. »

« Quand je suis revenu, je suis dit, je ne peux plus vivre de la manière dont je vivais avant du fait de toutes ces inégalités. Ça a créé un sentiment puissant chez moi, entre les deux quartiers, eux ont presque les mêmes revenus que nous mais les pouvoirs publics investissent

bien plus. Aujourd'hui je me sens mieux, je me sens plus sûr, ...même si à Maria Ortiz à 10 h un taxi me laisse à la porte de chez moi. »

Quelle est ta perception du forum ?

« Le forum, j'y ai déjà participé, on y allait soit moi soit Maria Angela. Si la communauté connaissait cet espace, on pourrait faire plus. C'est un moyen important pour réunir les demandes des communautés. Un peu « timide » cette année quand même ...Comme avancées, il y avait eu une plénière sur l'organisation de la santé, sur la manière de prendre en charge la santé de façon plus humaine, sur la qualité des services, les commerçants ont été plus valorisés...On arrive à le voir à cette époque (pré élection) que c'est dur de s'organiser. Le forum a perdu une grande opportunité, avoir un responsable politique qui peut devenir vereador. Je crois que c'est un problème. »

Comment analyses-tu les évolutions du quartier ?

« Il y a une certaine diversité. Il y a eu beaucoup d'améliorations même si la communauté n'a pas évolué en termes d'éducation. Les habitants cherchent à s'éduquer en dehors de la communauté. Le gouvernement de gauche a apporté à ses initiatives. Le niveau d'éducation a progressé et les revenus des gens ont augmenté. Avec les programmes comme la bolsa familia, il y a eu une avancée pour les familles. Je le vois comme un rapport à la consommation qui a changée. Mais parfois les familles ne sont pas aptes à utiliser ces ressources. Ils n'arrivent pas à administrer leur revenu. Les manques peuvent alors s'expliquer par le manque de gestion des familles. Comme assistante sociale, ils te demandent une sexta basica (5kg de riz, sucre, 1kg de feijoao, café, botte d'ail, ...) (alors que si bonne gestion n'aurait pas toujours besoin ?). Ils pourraient demander une aide sociale mais ils ne connaissent pas suffisamment leurs droits...Il y a une diversification des revenus avec la génération de diplômés...néanmoins les plus pauvres qui existaient le sont toujours »

Quelle est la relation du SECRI avec la communauté ?

« En termes de services, on a amélioré les actions...en termes de dialoguer, il faut encore plus communiquer...A partir du moment où le SECRI est disponible en terme de réunion, ça pourrait être mieux : discuter davantage, chercher plus de proximité dans la manière d'écouter la communauté...Le programme qui réussit le mieux à créer des projets à partir de la communauté, c'est le programme Juventude...On leur permet d'élaborer leur questions et à partir de la de construire leurs projets.

Pour améliorer ce lien, une idée serait de créer un Conseil de Parents. Beaucoup de fois, on a besoin de la communauté mais elle n'est pas écoutée. Sur Brincar, pour le coup, elle a été consultée...Si on avait un conseil de parents, on gagnerait beaucoup et on se renforcerait. Car la relation de départ est une relation très institutionnelle, avec l'école, avec le président de la communauté...Ily a eu certaines évolutions l'année dernière : chaque programme a eu 5 bénéficiaires le représentant.

« *Ce que questionne beaucoup la communauté c'est pourquoi des professionnels viennent de l'extérieur. Là on perçoit qu'il y a une certaine cobraça des habitants. Ils voient le SECRI aussi comme un espace de travail générant des revenus, permettant d'obtenir stage, travail...* »
« Je crois que la partie administrative pourrait rendre plus possible cela, faciliter et insister pour recruter des professionnels issus de la communauté. »

Quelle est ta vision du partenariat EDP ?

« *Quand on a commencé le partenariat avec EDP, c'était en 2009. On a lancé un projet et s'est inscrit à l'édital. Chaque année, il fallait repasser par l'édital. Mais vu le travail qu'on faisait et les comptes rendus (relatorios), on était bien évalué et réussissait à avoir une certaine continuité. **J'ai perçu ça comme un investissement social de 2009 à 2013.** Dès le début, il y avait des questions liées à l'énergie : comment le public travaille avec l'énergie ? A partir de 2015, j'ai senti que le jeu changeait et ça se ressentait dans les discussions au sein de la communauté. Cela s'est aussi vu dans la position de l'association d'habitants (réunion EDP de mars). J'ai vu ce changement dans les questions d'EDP : comment réduire leurs pertes d'énergie ? On a compris que c'était pour collaborer mais après discussion, j'ai perçu une autre chose : le projet actuel, c'est eux qui l'ont décidé, 3 événements (dia da energia) et à partir de ces projets, on leur ouvre les portes de la communauté. **A partir de là, on a senti une certaine pression. On l'a senti comme si ce qu'on faisait pour eux était un « juste retour » de ce qu'ils avaient investi dans la communauté.** Ils sont arrivés avec un programme déjà décidé. On avait pas pensé continuer le financement sur Juventude et pas forcément de demande (pas du fait d'un conflit, juste comme cela). Ils nous ont fait une sorte de chantage sur les financements : vous voulez des ressources alors que le projet arrête ? Je me suis senti sous la pression de devoir faire quelque chose...Dia da Energia c'est pour ouvrir les portes et entrer dans la communauté, pour que les familles en retard règlent leurs dettes et pour mettre fin aux gatos. Ils apportent leur discours de réseau d'énergie plus sûr, je ne suis même pas sûre de la pertinence de cet argument. La réalité, le principal objectif, c'est d'obliger à payer. Et ils mettent les institutions (SECRI, Banco Bem) dans une position très difficile, dans le rôle d'intermédiaire alors qu'on sait que ça apporte des troubles pour beaucoup de personnes dans la communauté. Implicitement, c'est « le réseau va changer et vous allez devoir vous adapter ». **Ca contredit un peu ce que le SECRI propose en tant qu'institution car quand on crée un projet d'origine catholique, de charité au départ, et d'aide aux plus défavorisés, Et là on permet l'entrée d'un grand projet qui va faire payer le moindre coût à des clients qui pour une partie importante ne peuvent pas payer. Tu as beaucoup de familles ici qui n'ont pas de revenu ou juste la bolsa familia et ça va leur retirer un bien de consommation. Des habitants nous ont dit comment cela se fait que vous qui êtes nés de la charité appuyent un projet comme celui-là ».** « Je pensais pas que les investissements antérieurs avaient été pensés comme ça ».*

« *Pour le SECRI, ça montre aussi la nécessité de sortir d'une zone de confort, je crois qu'on s'est un peu trop accommodé du partenariat. »*

« *Je comprends que leur but soit leur business et que ce soit un problème que les gens ne paient pas...mais avec les deux institutions sociales, il devrait penser une étude d'impact. **Mais là de toute façon le projet va passer, tout le monde devra se régulariser au risque de ne pas avoir l'énergie...Il va y avoir des gens qui ne vont plus avoir d'énergie. Ils utilisent cette indimidation, sécurité →éliminer gato →se servir du savoir des institutions du quartier ».***

« Je crois que les gens se rendent compte à quel point ils sont utilisés. Mais ceux qui sont au niveau majeur de l'institution, la préoccupation c'est de maintenir un partenariat avec une grande entreprise...pour différentes raisons : viabilité de l'institution, financement ».

Annexe 3 : L'économie de marché, une exception historique aux fondements politiques

« *Quoique l'institution du marché ait été tout à fait courante depuis la fin de l'Âge de pierre, son rôle n'avait jamais été que secondaire dans la vie économique* » (Polanyi, 1944, 87).

Comprendre l'essor d'un « *homo oeconomicus* » implique une digression historique qui permette de déconstruire la naturalité du marché et de souligner ses fondements politiques.

La contingence historique du principe de marché

La présence ou l'absence de marché ou de monnaie n'a pas d'incidence majeure sur le système économique d'une société primitive. Polanyi défait le mythe selon lequel l'essor de la monnaie a été le catalyseur de la transformation des échanges. Ceci s'explique parce que « *les marchés sont des institutions qui fonctionnent principalement à l'extérieur et non pas à l'intérieur d'une économie* » (Polanyi, 1944, 105). Ce sont avant tout, des lieux de rencontre du commerce au long cours ; et les marchés locaux n'ont qu'une faible importance. De plus, aucun de ces marchés n'est véritablement concurrentiel, d'où la faible pression en faveur de la création d'un commerce intérieur.

Par ailleurs, le point de départ du commerce au long cours n'est pas la propension de l'individu au troc, mais le produit de la localisation géographique des biens et d'une quête aventurière. D'un côté, c'est l'absence d'un type de biens dans une région qui l'amène à échanger certains de ses produits afin d'obtenir ce qu'il recherche en contrepartie. Ce commerce s'organise alors selon le principe de réciprocité¹⁸³ et ne nécessite pas forcément la création de marchés. De l'autre, le commerce extérieur naît d'une logique d'exploration, de chasse ou de piraterie, plus que de troc (*Ibid*). Enfin, la naissance des marchés locaux a été, jusqu'à la fin du Moyen-Âge, un processus contrôlé et limité par la ville tirant elle-même son essor de leur émergence.

¹⁸³ C'est le cas par exemple du commerce Kalua dans le Pacifique.

Par conséquent, le commerce précède le marché mais loin de s'organiser nécessairement et toujours sur le modèle du marchandage ainsi que de l'achat et de la vente, il s'insère le plus souvent dans une logique de réciprocité (Caillé, Laville, 2013). Polanyi prolongera par la suite, les distinctions effectuées entre commerce à grande distance, marchés locaux et interne (Polanyi, 1944-1983), par l'opposition entre place, marché et port de commerce. Ce dernier se distingue du mécanisme de marché dans la mesure où l'échange intéressé est fortement administré ou contrôlé par les autorités publiques (Servet, 2007, 265).

Face au « *protectionnisme acharné des villes* », seule l'intervention de l'État permit l'édification d'un marché intérieur¹⁸⁴. Le capital servit d'instrument à l'unification des marchés. On est ainsi passé de réglementations locales fragmentées à une réglementation nationale de l'ensemble de la vie économique¹⁸⁵.

De cette analyse historique déconstruisant la triade marché-monnaie-commerce ressort la nécessaire intervention de l'État pour défaire les protections sociales et territoriales qui enserrant l'activité économique. Contrairement à la séparation entre l'économique et le politique, le recours à la puissance publique est donc à la source du libéralisme économique¹⁸⁶.

Toutefois, il apparaît que l'existence du marché faiseur de prix est bien plus ancienne à ce qu'affirmait Polanyi (Caillé, Laville, 2013). S'il revient là-dessus, dans l'un de ses textes posthumes¹⁸⁷, reculant la naissance du marché autorégulé au V siècle avant Jésus-Christ en Grèce, d'autres chercheurs identifient sa naissance au VIème siècle (Descat, 2005), voire au VIIème siècle avant Jésus-Christ en Chine. De plus, le marché n'est pas né trois fois comme l'affirme Polanyi, mais bien une bonne vingtaine de fois si l'on se fie à l'anthropologue Jonathan Friedman (Caillé, Laville, 2007).

L'institution par l'État d'une économie fondée sur le marché autorégulateur

¹⁸⁴ « *C'est bien l'Etat en formation qui, en imposant la monétarisation de la rente, afin de financer son armée, a poussé à la mise en communication du grand commerce au loin et du micro commerce local qui jusque-là s'ignoraient. Laissé à lui-même, ce grand commerce n'avait pas la force suffisante pour accoucher de marchés régionaux puis nationaux* » (Caillé, Laville¹⁸⁴, p.9)

¹⁸⁵ « *Cette "libération" du commerce conduite par le mercantilisme dégagea le commerce du particularisme mais en même temps étendit le champ de la réglementation. Le système économique était submergé dans les relations sociales générales* » (Polanyi, p.116)

¹⁸⁷ Texte rassemblé dans *The Livelihood of man*, 1978.

Le système de marché devient autorégulateur lorsqu'il est « *capable d'organiser la totalité de la vie économique sans aide ou intervention extérieure* » (Polanyi, 1944-1983, 87). Il implique alors la séparation institutionnelle de la société entre le domaine économique et le domaine politique. Sa mise en place implique une transformation, non dans la sphère de vente de produits manufacturés mais dans la sphère de production où l'achat de matières premières et de travail implique leur conversion en marchandises. « *La production mécanique, dans une société commerciale, suppose tout bonnement la transformation de la substance naturelle et humaine de la société en marchandises* » (Polanyi, 1944,118).

Si, dans le système mercantile, terre et travail relevaient de l'organisation sociale, la substitution de marchés autorégulateurs aux marchés régulés entraîne un bouleversement complet de la structure de la société à la fin du XVIIIème siècle. L'ensemble des éléments de la vie économique doit être soumis à une logique de marchandise, celle d'un objet produit pour être vendu. Or, bien que ce principe puisse correspondre à la vente de biens industriels, il ne peut s'appliquer à la terre, au travail et à la monnaie.

Cela impliquerait qu'en s'appropriant la force de travail d'un individu, l'entreprise s'octroierait l'entité physique, psychologique et morale de l'homme qui lui est attaché. La terre n'est que l'autre nom de la nature qui n'est pas produite par l'homme. Enfin, la monnaie réelle est un signe de pouvoir d'achat dont la valeur est créée par le mécanisme de la banque ou de la finance d'État. Aucun de ces trois éléments n'est produit pour la vente. Il s'agit donc de marchandises fictives, principe artificiel qui structure la construction du système capitaliste. Karl Polanyi y décèle un poison meurtrier pour la société¹⁸⁸.

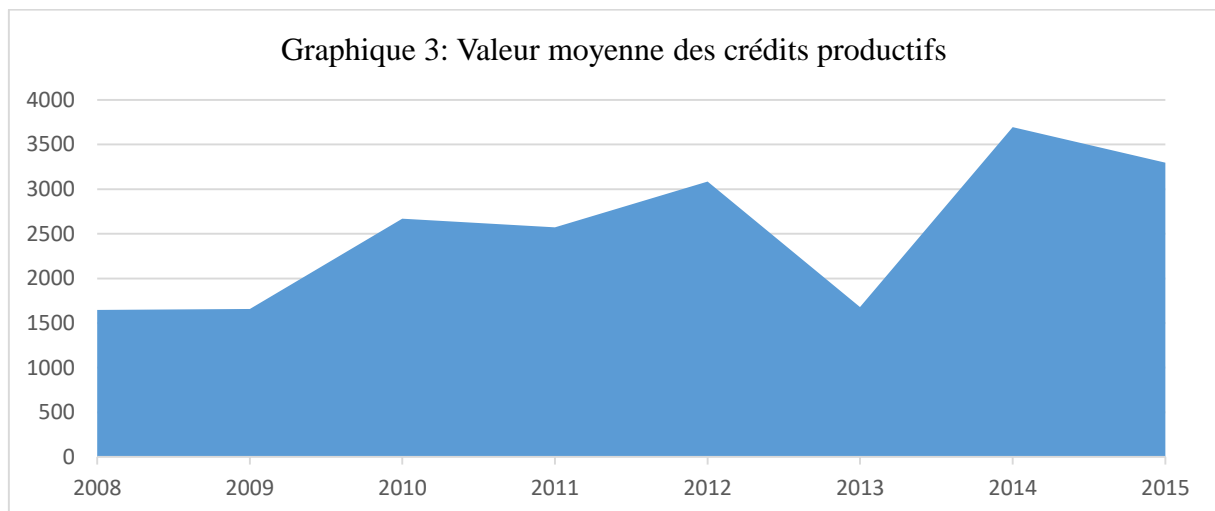
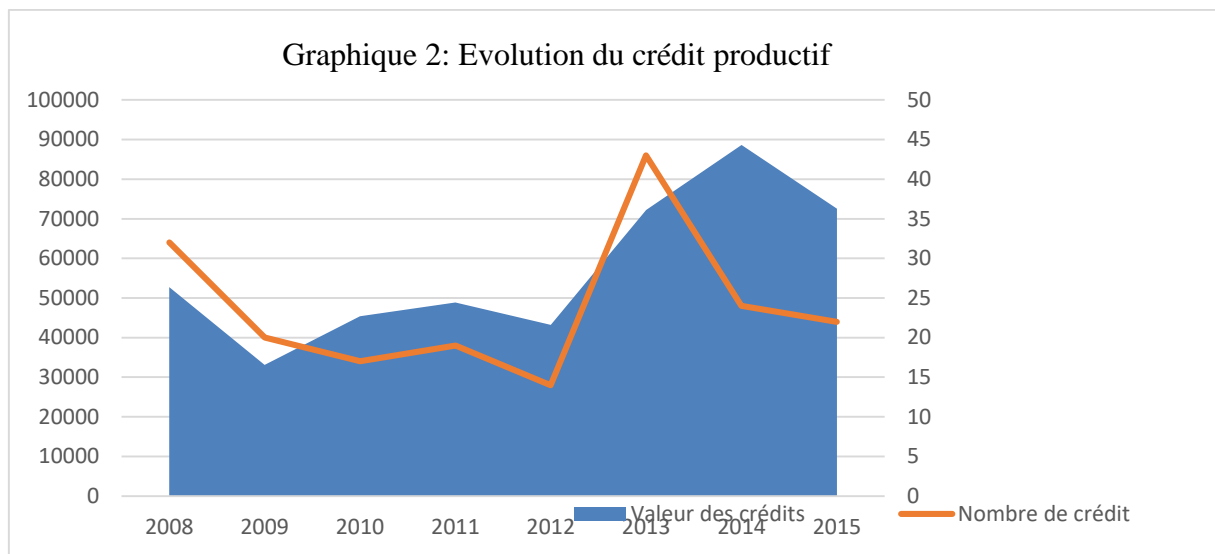
Polanyi date l'avènement de l'économie de marché de 1834. À l'époque, il existe déjà un marché de la monnaie et de la terre, mais pas de marché du travail. La loi supprimant le système de « *Speenhamland* »¹⁸⁹, qui octroyait une rémunération minimale, marque alors la conversion et la soumission de la valeur du travail à la fiction de la marchandise. Néanmoins, la création d'un tel système engendre des effets dévastateurs qui impliquent un « contre-

¹⁸⁸ « *Permettre au mécanisme du marché de diriger seul le sort des êtres humains et de leur milieu naturel, et même en fait, du montant et de l'utilisation du pouvoir d'achat, cela aurait pour résultat de détruire la société* » (Polanyi, 1945-1983, p.123).

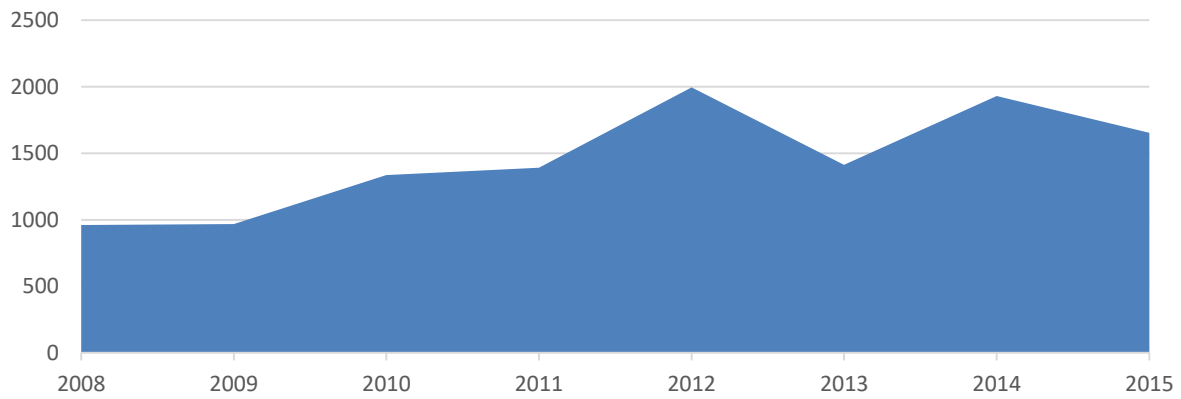
¹⁸⁹ « *Speenhamland* » constitue le dernier rempart paternaliste avant la conversion du travail en marché. Grâce à ce minimum vital, les magistrats anglais ont fait obstacle pendant près de quarante ans à l'avènement d'un véritable marché du travail. Mais, ce système s'est trouvé inefficace pour contenir l'expansion d'une économie de marché. D'une part, les prestations universelles et indépendantes des salaires aboutirent à une baisse de la productivité et à la chute des salaires. D'autre part, il conduisit à un transfert de responsabilité de l'employeur à l'assistance publique dans la gestion de la pauvreté (pourtant engendrée par le marché autorégulé). Ceci permis aux employeurs de continuer à réduire les salaires des employés dont la survie était garantie par l'assistance publique.

mouvement » spontané permettant à la société de se défendre. Or, celle-ci implique l'intervention de l'autorité publique pour édicter des normes protectrices, démontrant le caractère inopérable de la croyance au marché. Par conséquent, l'historicisation du principe de marché autorégulateur, permet de déconstruire la naturalité et l'hégémonie de l'homme comme être économique.

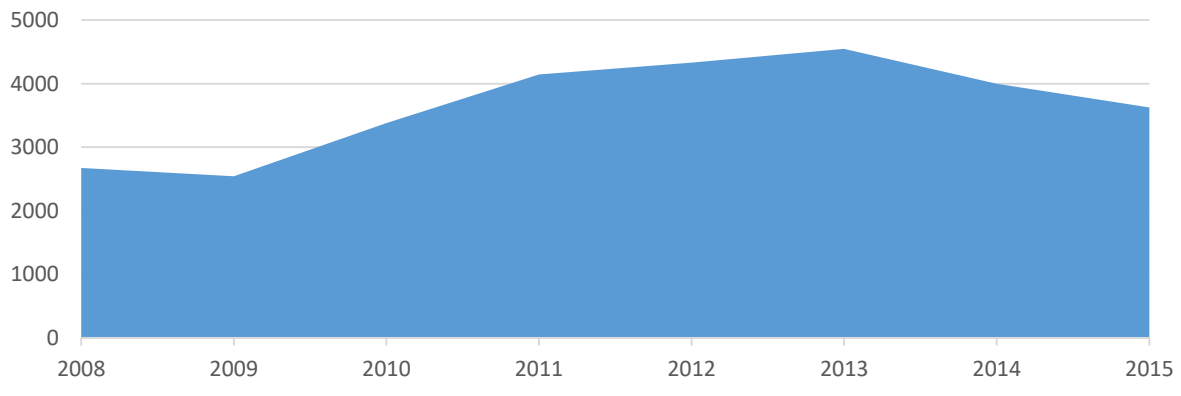
Annexe 4 : L'évolution de l'accès au crédit



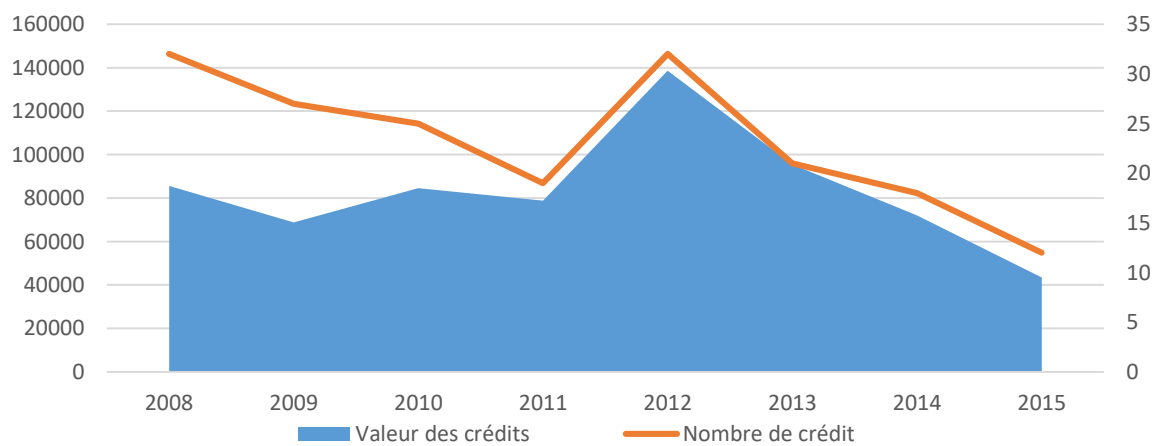
Graphique 4: Montant moyen des crédits



Graphique 5: Valeur moyenne des crédits de logement



Graphique 6: Crédit de logement



Annexe 5 : La constitution des favelas

A. Des « cortiços » aux « favelas », la construction d'un mythe fondateur

L'essor des premières favelas est indissociable de la politique hygiéniste visant à détruire les *cortiços* (taudis), associés aux épidémies menaçant la ville de leur contagion. L'éradication de ces derniers a pour corollaire la tolérance envers l'occupation des *morros* (colline) où les intérêts du marché immobilier sont faibles. Cette politique naît de la volonté de l'élite carioca de reprendre en main le centre-ville en évinçant les couches populaires. Le caractère provisoire et précaire des logements ainsi que le « *laissez-faire* » de l'armée facilitent alors la construction des premières favelas (Soares, 2010).

« O Morro da Favella¹⁹⁰ » (« la colline de la Favella »), occupée en 1897 par des soldats démobilisés à la suite de la Guerre de Canudos¹⁹¹, en constitue le mythe fondateur. La publication de « *Os Sertões* »¹⁹² d'Euclides Da Cunha contribua à le forger, mettant en perspective les destins croisés de combattants de l'armée et d'une « communauté » rurale perchée, leur tenant résistance. Son récit les fait converger autour d'une même représentation des collines : lieu de vie de populations arriérées rejetant l'ordre établi. De par cette analogie, « *la dualité sertão¹⁹³ versus littoral (...) se retrouve transposée (...) sous la forme de l'opposition favela versus ville* » (Valladares, 2005, 26). La « Colline de la Favella¹⁹⁴ » servira alors de référentiel aux collines présentant des aspects urbanistiques similaires : occupation illégale du sol et construction de baraquements précaires dans un espace dépourvu d'hygiène. D'après Licia Valladares, c'est ce « *mythe fondateur de la représentation sociale de la favela* » (*Ibid*, 15) comme espace pauvre et marginal qui servira de principale grille d'analyse, durant la seconde moitié du XX^{ème} siècle, aux discours tant politique et médiatique que scientifique.

¹⁹⁰ Ecriture originale du terme (Valladares, 2005).

¹⁹¹ Conflit opposant entre 1896 et 1897 l'armée brésilienne à la communauté auto-proclamée de Canudos qui refuse de reconnaître l'autorité de la jeune République brésilienne.

¹⁹² Habitant inculte ou peu cultivé, vivant dans une zone semi-désertique, peu peuplée (BERNANOS, 1948, p. 109). Ce terme fait ici référence au villageois de Canudos (Etat de Bahia) auquel le récit d'Euclides Da Cunha (1902) est consacré.

¹⁹³ Espace rural en question situé « à l'intérieur » du Nord-Est du Brésil.

¹⁹⁴ La notion de « favella » fait au départ référence à une plante propre à la végétation de la région de Bahia dont Euclides Da Cunha souligne les caractéristiques suivantes : « Les favelas (...) ont dans leurs feuilles aux stomates allongés en villosités de remarquables outils de condensation, d'absorption et de défense (Euclides Da Cunha, 1902, cité par Valladares, p.1).

Les favelas apparaissent comme un problème public à mesure qu'elles deviennent visibles dans l'espace urbain¹⁹⁵. À partir des années 1920, les pouvoirs publics ne se focalisent alors plus sur la forme d'habitat mais sur l'espace d'habitation pour dénoncer leur insalubrité et leur désordre. D'un côté, l'illégalité juridique légitime l'absence de services publics. De l'autre, elle s'articule avec une certaine tolérance permettant de répondre à l'incapacité des pouvoirs publics à régler le problème du logement et aux favelados d'accéder aux espaces centraux de la ville.

Il faudra l'arrivée de Matteo Pimenta à la tête de la municipalité pour qu'émerge une réflexion plus systématique sur la ville. Le « Plan Agache¹⁹⁶ » (1932) innove, en formulant le concept de « favela » et planifiant leur éradication non seulement pour des raisons d'hygiène et d'ordre public mais également pour des raisons esthétiques. La représentation homogène qu'il véhicule implique un traitement généralisé à l'ensemble des favelas. Toutefois, si les constructions de cahutes en bois sont interdites sur certaines collines de la ville, il n'existe pas d'interdiction expresse concernant l'ensemble des favelas.

B. Une reconnaissance tacite fondée sur la non-application du droit

À la suite de la Révolution de 1930, la politique de Pedro Ernesto¹⁹⁷ marque une rupture en rejetant la classification des favelas en tant qu'entités urbaines spécifiques. Elle reconnaît les favelas comme force politique et réponse concrète au problème du logement. Tout en consolidant sa popularité par la mise en place de réseaux clientélistes, Pedro Ernesto stimule la formation des « centres d'améliorations », précurseurs des associations de résidents, lance la mise en place de certains services publics et gèle les expulsions.

Mais, en l'absence de changement législatif significatif, cette politique est complètement invalidée par les dispositions du Code de Construction de 1937. Ce texte consolide l'illégalité des favelas tout en admettant implicitement leur participation à l'espace urbain et politique de la ville. Les favelas, définies juridiquement pour la première fois, sont associées à des espaces de désordre, de précarité et d'illégalité qu'il faut éradiquer et remplacer par des « habitations de type minimum » (Soares, 2010). Mais cela signifie qu'en l'absence de

¹⁹⁵ On peut dater cela à partir des années 1920 (Soares, 2010).

¹⁹⁶ Du nom de l'architecte et sociologue français débarqué à Rio en 1927 ; il est le premier à porter un regard sociologique sur les favelas, fondé sur une vision hygiéniste et esthétique (Valladares, 2005).

¹⁹⁷ Maire de Rio (1931-1934), nommé par Getulio Vargas.

construction par la municipalité, les habitants pourront temporairement rester dans leur logement. De plus, l'interdiction d'occupation du sol ne s'applique qu'aux zones centrales de la ville¹⁹⁸. Il en découle l'expansion des favelas dans les zones périphériques. À mesure que les favelas sont plus éloignées du centre, les pouvoirs publics les laissent se constituer et se consolider.

L'édiction du Code de Construction conduit ainsi à l'établissement d'un rapport particulier entre « favelados » et pouvoir public. Ce statut spécial a certes permis de justifier une politique d'éradication des favelas, mais il a aussi paradoxalement conduit à reconnaître certains droits à leurs habitants, droits dont le seul fait d'occuper un terrain ne leur permettait de jouir (Soares, 2010, 86). Rafael Soares Gonçalves insiste sur le fait que « *ces pratiques de transgression de la loi ne sont absolument pas des actions marginales par rapport à la société. Au lieu de contredire l'ordre et la loi, elles s'insèrent très souvent dans la praxis même de l'exercice du pouvoir* » (Soares, 2010, 88).

En outre, la politique des parcs visant à assurer une solution de logement provisoire avant la réhabilitation des favelas détruites a échoué. Ces dernières n'ayant jamais été réhabilitées, ces parcs ont été aussi progressivement « favélisés ». Face à l'absence d'une politique efficace de logements populaires, de la poursuite de grands travaux et de la crise du secteur rentier¹⁹⁹, la crise du logement ne fit que se renforcer et eut pour conséquence l'expansion des favelas.

C. Consolidation et valorisation de la « favela-communauté »

Les favelas acquièrent une position centrale sur l'échiquier politique, à la fin de l'Estado Novo, du fait de la forte pénétration du Parti communiste. L'Église catholique y réagit en créant la « *Fondation Léon XIII* » (1947) puis la « *Cruzada São Sebastião* » (1955). Ces organisations contribuent à l'amélioration de la situation matérielle et l'intégration sociale des favelas.²⁰⁰ En

¹⁹⁸ On observe ainsi une politique de tolérance similaire à celle appliquée aux « cortiços » : « *limitation des espaces de permission de construction des maisons en bois sans les interdire complètement* » (Soares, 2010, 74).

¹⁹⁹ Il découle du blocage des loyers mis en place par Vargas en 1942.

²⁰⁰ Ces deux institutions concurrentes, illustrant deux courants opposés de l'Église, avaient chacune un champ d'intervention bien définies : « *D'un côté, la Fondation Léon XIII s'est surtout investie dans l'assistance matérielle et morale aux populations à travers des actions en faveur de l'éducation et de la santé et par la création de plusieurs centres d'action sociale. De l'autre, la « Cruzada São Sebastião » a développé une action de plus grande ampleur dans la production de logements neufs et d'équipements d'infrastructure, ce qu'on appelle aujourd'hui l'urbanisation des favelas* ». (Valladares, 2005, 67).

particulier la « Cruzada São Sebastião » à l'origine de la première intervention efficace en termes de construction de logements permanents. Mais surtout, cette institution, issue de la branche progressiste de l'Église, rompt avec le discours caritatif et clientéliste attaché aux favelas. Son approche repose sur le principe du « développement communautaire » qui implique l'auto-organisation et la participation des habitants. Prônée par les organismes internationaux et le mouvement « *Économie et Humanisme* »²⁰¹, elle envisage positivement la favela comme une communauté devant acquérir son autonomie politique (Valladares, 2005).

Néanmoins, le pacte populiste, conduisant à tolérer les favelas sans formaliser leur connaissance, se consolide dans les années 1950. Leur rapport fondé sur la négociation fait du vote la monnaie d'échange. Le clientélisme politique s'enracine donc, imposant « *une espèce d'idéologie de la faveur, sans apporter pour autant de changement au statut juridique des favelas, celles-ci étant toujours provisoires et illégales* » (Soares, 2010, 123). Toutefois, certains projets de loi permettent aux favelados d'accéder à certains équipements publics (fontaines, de réservoirs d'eau). De plus, l'explosion des conflits fonciers aboutit à une multiplication du nombre de mandats judiciaires non-exécutés. On assiste ainsi à une « *institutionnalisation de la non-application de la loi* » (Ibid, 65) qui vide le texte juridique de son sens sans pour autant répondre aux enjeux sociaux posés par l'expansion des favelas.

Il faut attendre le début des années 1960 pour que les pratiques clientélistes soient réellement remises en cause. Un discours politique plus revendicatif se structure alors autour de leur réhabilitation et de la régularisation foncière. Sous l'impulsion d'Arthur Rios²⁰², la première initiative municipale visant leur réhabilitation est impulsée moyennant l'entraide et l'auto-construction des habitants. Mais le coup d'État militaire de 1964 marque un coup d'arrêt brutal à ce mouvement.

D. Régime autoritaire et échec de la politique d'éradication

²⁰¹ Association catholique créée par le prêtre et sociologue Louis-Joseph Lebret en 1941. Elle entend « *remettre l'économie au service de l'homme* ». Louis-Joseph Lebret a lui-même vécu plusieurs années au Brésil et contribué aux premières études empiriques sur les favelas (Valladares, 2005).

²⁰² Chercheur ayant joué un rôle décisif dans la rédaction du rapport de la SAGMACS (Société d'Analyses Graphiques et Mécanographiques Appliqués aux Complexes sociaux) sur la favela. Ce dernier (1960) a ouvert la voie par les thèmes abordés et les méthodes utilisées : analyse de l'émergence et du développement des favelas, relation avec le processus d'urbanisation, analyse de la réalité sociale des favelas, marché du logement, ... Il souligne, déjà à l'époque, le caractère hétérogène des favelas (Valladares, 2005).

Sans avoir besoin de créer de justifications normatives pour supprimer les favelas, la politique d'éradication s'appuie sur la législation existante pour supprimer les favelas et les remplacer par de grands ensembles. Financée par l'Alliance pour le Progrès²⁰³, elle est justifiée par la théorie d'une soi-disant spécificité culturelle des favelas, sorte de sous-culture marginale²⁰⁴. Ce changement de paradigme entraîne la reconfiguration du schéma clientéliste, qui, au lieu de disparaître, tend à se déplacer des candidats politiques aux fonctionnaires, chargés d'organiser les opérations de relogement. La cooptation de l'élite locale favelada permet alors de légitimer la multiplication des mesures autoritaires.

La politique d'éradication s'est toutefois révélée un échec. Si la construction en masse de grands ensembles a fortement stimulé le développement de l'industrie du bâtiment et imposé un nouvel ordre spatial, la majorité des habitants n'ont pu assumer les financements de leurs logements et ont dû revenir habiter dans une favela. Au lieu de contenir la « favélisation », cette politique l'a donc renforcé, en particulier en banlieue, accroissant de façon exponentielle la ségrégation spatiale.

E. Transition démocratique : une intégration urbaine inachevée

La rupture avec cette politique intervient dès le début de l'ouverture politique des années 70. Puis la rédaction d'une nouvelle Constitution fédérale crée les conditions propices à une politique de réhabilitation des favelas. La création des régions administratives, calquée sur le territoire défini par les favelas, la promulgation de nouveaux textes juridiques permettant la mise en place d'interventions urbaines et d'équipements publics²⁰⁵ ont conféré une plus forte sécurité aux favelados. Si les aspects précaires des favelas ont été partiellement remis en cause par ces travaux d'aménagement, ceux-ci se révèlent insuffisants pour rompre la stigmatisation spatiale imposée aux favelas toujours considérées comme des espaces illégaux, marginaux et

²⁰³ Organisation de coopération lancé par Kennedy en 1962 fonctionnant comme mécanisme d'aide économique à destination des pays d'Amérique latine afin de contenir le « risque » d'expansion communiste.

²⁰⁴ Au départ, la théorie de la marginalité émerge de l'idéologie marxiste. Elle insiste sur les déficiences de la dynamique du développement économique, incapable de créer des emplois en quantité suffisante pour absorber la croissance démographique et satisfaire les besoins des nouveaux arrivants expulsés des campagnes vers les villes. Mais la spécificité du mode de vie des favelados qu'elle postule sera récupérée tant par ses pourfendeurs que ses défenseurs (Valladares, 2005).

²⁰⁵ Construction de places, accord pour la concession de l'énergie ; crèches, dispensaires, centres d'assistance pour personnes âgées

hiérarchiquement inférieurs. En témoigne la définition formulée par le Plano Diretor²⁰⁶ et l'absence d'alignement des règles de droit sur le reste de la population²⁰⁷.

Dans un contexte marqué par la prégnance des gangs de dealers, le déclin de l'Église catholique au profit des églises évangélistes et l'affirmation des ONG, les logiques de mobilisation collective s'effacent devant les stratégies d'ascension sociale et d'accès à la propriété (Goirand, 1999 ; Valladares, 2005 ; Soares, 2010). À la fin des années 1990, le projet municipal « Favela-Bairro » impulse le premier projet de réhabilitation et de régularisation de grande envergure. Néanmoins, il intervient dans le cadre du désengagement du pouvoir fédéral et sert de légitimité à la politique d'embellissement et d'attraction du capital international, profitant aux secteurs économiques dominants (Soares, 2010). S'il a apporté des améliorations matérielles significatives, élargissant leur accès aux services publics, la primauté des interventions urbanistiques au détriment des avancées sociales, la participation infime des habitants servant à légitimer le projet, la piètre qualité des travaux et surtout l'échec de la régularisation foncière en dressent un bilan contesté (*Ibid*, 2010).

F. Le retour du paradigme d'éradication

À l'inverse de ce processus de « normalisation » spatiale, on assiste depuis le début des années 2000 au retour du discours d'éradication (Valladares, 2005). Or, ce dernier est en contradiction avec la réalité urbaine, les favelas n'étant plus le principal lieu de vie des pauvres, ni nécessairement un espace marqué par une extrême précarité urbanistique. À l'inverse, les différences entre favelas et autres espaces périphériques (cités, lotissements) tendent à s'estomper, l'irrégularité du sol ne leur étant plus spécifique (Soares, 2010). En témoigne le fait de considérer certaines cités planifiées comme des favelas²⁰⁸. La mise en place d'une loi instaurant des critères subjectifs, comme la santé des occupants, ou la question de la préservation du patrimoine environnemental et historique permet alors de légitimer de nouveaux relogements.²⁰⁹

²⁰⁶ D'après l'article 147, « *la favela est considérée comme une zone de prédominance résidentielle, dont les caractéristiques sont l'occupation du sol par une population à faible revenu, la précarité de l'infrastructure urbaine et des services publics, des voies étroites, et dont l'alignement est irrégulier, des lots de taille irrégulière et des constructions sans permis conformément aux modèles légaux* ».

²⁰⁷ Par exemple, le fait que les titres de commerçants distribués aux favelados soient provisoires.

²⁰⁸ C'est le cas de la fameuse Cidade de Deus

²⁰⁹ Elle relativise également l'obligation de reloger les favelados dans les proximités de la favela éradiquée, en établissant comme seules conditions que le lieu choisi par la municipalité soit desservi par le réseau de transports

Annexe 6 : De « Terra » à « Terra mais Igual », une normalisation spatiale inachevée

Dans un contexte propice à la réhabilitation des favelas, le projet « Terra » est impulsé en 1998 à Vitoria. Il s'inscrit dans la lignée du programme carioca « *Favela Bairro* » (1993) concevant l'intégration urbanistique comme moyen d'amélioration des conditions d'habitat et de « développement » social des « communautés » (Sagrillo, Ramos, Amorim, 2009). Son objectif est l'insertion des populations à bas revenus dans le tissu urbain à travers un « *ensemble d'actions intégrées* » : l'installation d'infrastructures basiques, d'équipements publics, la construction et la rénovation d'habitats, la régularisation foncière, l'appui à la formation professionnelle et à la création de revenus au sein des « communautés » (Vitoria, 2007). « Terra » vise ainsi à garantir le droit à la citoyenneté des habitats, grâce à la réduction de la pauvreté urbaine et à la mise en place d'un processus de participation populaire dans l'élaboration, l'implantation et le contrôle du « Plan Local de Développement Intégré » (Sagrillo, Ramos, Amorim, 2009).

Sa mise en place se transpose par la création de ZEIS (Zones Spécifiques d'Intérêt Social), elles-mêmes découpées en 15 « Polygonales ». Cette notion définit un secteur « *ayant pour critère le degré de carences en équipements et services urbains, le niveau de fragilité environnementale, le degré de risque et le faible niveau des indicateurs sociaux de la communauté par rapport aux autres espaces de la ville* » (Vitoria, 2011²¹⁰). De là, le terme de « Polygonal 1 » auquel nous recourons pour qualifier les quartiers²¹¹ de Consolação, Gurigica²¹², Sao Benedito, Itararé, Bonfim et da Penha (Luiza Miranda, 2012). Il représente le « Polygonal » le plus peuplé de Vitoria avec 10 % de la population de la ville. Les acteurs du forum local de « développement », l'ont également renommé « Teritorio do Bem » (« Territoire du Bien »).

publics et soit dûment branché au réseau public d'eau courante et des égouts Comme le note Rafael Soaeres Gonçalves, 2010.

²¹⁰ Cité par Miranda, 2010, p.5.

²¹¹ A la différence de la « communauté » qui signifie la reconnaissance commune d'appartenance à un même espace, le quartier fait référence à un espace défini comme tel par la Municipalité. Par exemple, Gurigica constitue un quartier, mais les habitants s'identifient aux « communautés » de Floresta et Jaburu qui le composent.

²¹² Le quartier de Gurigica intègre les « communautés » de Jaburu et de Floresta qui ne reconnaissent pas ce découpage du territoire et demandent à être reconnus comme quartier indépendant l'un de l'autre.

Après l'interruption des travaux qui avaient été entamés en 2002, le programme est relancé en 2007 sous l'appellation « Terra mais igual » (« Terre plus égale »). Ce changement sémantique traduit la volonté de tirer les enseignements du projet de réhabilitation du secteur de la Grande Sao Pedro mis en œuvre entre 1981 et 1996. L'urbanisation et la régularisation foncière de ce territoire ayant été insuffisants pour répondre aux problèmes d'emploi, de revenus et d'éducation des habitants (Luiza Miranda, 2012), « *Terra mais igual* » entend mettre l'accent sur le « *développement humain* », ciblant davantage les « personnes » que les « choses » (Vitoria, 2007). Comme l'explique Valmir Dantas²¹³, « *Le projet Terra mais igual est un programme de développement de favelas et de croissance du quartier. Il a été mis en place avec l'objectif de développer le pouvoir acquisitif et économique du territoire. L'idée était que toutes les personnes qui vivent en « zone de risque » quittent ces zones. Que les gens qui vivaient en cabane en bois aient une maison digne ; que les personnes qui n'aient pas de revenus ne vivent plus jamais cette situation grâce à la bolsa familia ; Donc le projet est un paquet complet de mesures* ».

En dépit de l'inachèvement des travaux, « *Terra mais igual* » a profondément transformé la situation de l'habitat et des équipements urbains (escaliers, places, routes, bus) reliant des favelas enclavées comme Sao Benedito ou Jaburu aux autres espaces de la ville. Cette intervention urbanistique a permis aux ménages implantés dans des zones de risque environnemental d'être relogés dans leur « communauté » d'origine ou dans un autre quartier du « Polygonal 1 ». De même, les baraques en bois ont été remplacées par des maisons en ciment. « *Aujourd'hui tu ne vois plus de baraques en bois. On est parvenu à sortir les gens des « zones de risque », de l'extrême pauvreté. Il n'existe plus de personnes en situation d'extrême pauvreté à Sao Benedito* ». Sa mise en œuvre s'est combinée avec l'accès à des cours techniques et à des formations.

Néanmoins, alors que les travaux restent inachevés et pour partie suspendus²¹⁴, « *Terra mais Igual* » présente des effets insuffisants, essentiellement limités à des aspects matériels. Une part importante d'équipements publics n'a toujours pas vu le jour : réservoir d'eau, construction de voies d'accès (escaliers, allée, routes), s'ajoutant à la liste des infrastructures dont la construction est toujours attendue (parc public, école-crèche...). En outre, le processus de construction de nouveaux habitats demeure inachevé et en suspens, ce qui conduit de

²¹³ L'un des leaders communautaires de Sao Benedito, membre de Banco Bem.

²¹⁴ La mise en œuvre du projet s'est révélée particulièrement chaotique : problème de coordination entre les « secrétariats » de la municipalité, entraves techniques et financières à son application, incapacité des entreprises opératrices à travailler dans un contexte de conflit urbain, difficultés des « communautés » à s'organiser.

nombreux ménages à occuper des logements sociaux, solution de repli financée par la municipalité. Enfin, la régularisation foncière n'a pas encore été exécutée bien qu'elle ait récemment été annoncée pour 1335 foyers des quartiers Consolacao et Gurigica. Par ailleurs, la « participation populaire », annoncée comme la composante phare du projet, ne s'est pas appliquée aux espaces de prises de décision. Clara Luiza Miranda note ainsi le décalage entre le niveau opérationnel, où s'expriment les demandes des usagers et des associations locales, et le niveau stratégique de son architecture (2012).

Mais surtout, malgré l'ambition d'un « développement humain », « Terra Mais Igual » s'est limité à la résolution des situations de risque environnemental et à l'atténuation des conditions de vie des ménages pauvres²¹⁵. À l'inverse de la « communauté » de Jaburu qui a accédé à de nouveaux équipements publics (crèche, garderie...), Sao Benedito n'a bénéficié d'aucun service public.

Bien que ces interventions urbanistiques marquent un changement substantiel des conditions de logement et d'accessibilité des favelas, ils s'avèrent inachevés mais surtout incapables d'intégrer socialement et économiquement ces territoires à la ville. Pour Clara Luiza Miranda, la réforme urbaine est donc source d'une énorme frustration dans la mesure où elle n'a permis la transposition de droits pourtant déjà reconnus par la Constitution fédérale, comme le droit à un logement digne, la fonction sociale de la propriété ou le droit à la ville (2012).

Enfin, la réforme urbaine nous interroge sur le lien entre la normalisation spatiale des favelas et les nouveaux débouchés qu'elle offre au secteur marchand. En quoi la tentative d'intégrer les populations périphériques sert-elle l'implantation et la pénétration d'entreprises commerciales à des fins lucratives ?

²¹⁵ Les cours techniques et formation mis en œuvre se sont limités à des activités temporaires.

Annexe 7 : Les limites de « Nosso Credito »

Ce programme régional visait à « *atteindre le public qui n'a pas accès au marché de crédit conventionnel* ». Il s'agissait d'un crédit productif à destination des petits entrepreneurs du secteur formel et informel. « Nosso Credito » a progressivement été implanté dans l'ensemble des 78 communes de l'Espirito Santo. S'appuyant sur un coût nettement inférieur au marché (les taux fixes allant de 1.4 % à 1.6 %), il permettait d'emprunter jusqu'à 7500 réales pour le premier crédit, 10 000 pour le second et 15 000 pour le troisième. À partir de nos visites des commerçants des « communautés » Jaburu et Sao Benedito, nous n'avons identifié qu'une seule cliente de ce crédit²¹⁶. À la différence de Banco Bem qui limite le financement à 5000 réales, le programme « Nosso Credito » permettait de financer des projets impliquant davantage de ressources.

Mais, en dépit d'être bon marché, « Nosso Credito » impose des conditions d'accès restrictives. Il implique à la fois d'avoir un garant (couvrant les coûts du crédit si le client ne rembourse pas) et un « *nom propre* » (que le client n'ait pas de dettes à l'égard des institutions financières). Or, pour Leonora Mol, « *le problème des personnes dans nos communautés n'est pas le taux d'intérêt parce que les personnes pauvres font des prêts avec agiotas (prêt sur gages²¹⁷). Jusqu'à aujourd'hui même, beaucoup de gens font cela. Les personnes de bas revenus ont recours à ces pratiques car tu n'as rien besoin de montrer, aucune exigence. Donc le grand problème des personnes c'est pas un crédit bon marché, c'est l'accès. Et Nosso Credito ne parvenait pas à cibler les personnes de bas revenus.* » (Leonora Mol, mai 2016). Nuançant cette affirmation, un responsable du programme reconnut la difficulté à implanter « Nosso Credito » sur ces territoires et à cibler les besoins réels des clients. « *Nous avons besoin de quelqu'un qui nous aide à avoir accès à ce territoire. Quand des personnes reçoivent une banque, elles se sentent mal reçues ou méprisées par les banques. Du coup il y a besoin d'un interlocuteur en qui ils placent leur confiance (...). Sans interlocuteur, c'est compliqué, d'autant que la grande difficulté dans ces quartiers, c'est la demande non spontanée. Mon agent de Nosso credito avait des difficultés pour atteindre les clients de Sao Benedito.* » (Leandro, avril 2016). De là, le gouvernement de l'Espirito Santo s'est rapproché des BCD pour penser une politique publique en mesure d'atteindre les clients des quartiers périphériques.

²¹⁶ Son emprunt a permis de financer la construction d'un petit restaurant sur la place centrale de Sao Benedito.

²¹⁷ Ce sont les personnes de la communauté qui ont beaucoup d'argent, souvent reliés au trafic et qui prêtent de l'argent avec des taux très élevés

Annexe 8 : Discussions entre Servet et Théret sur le principe de réciprocité

L'énigme de la troisième personne : l'inscription de la réciprocité dans un « Tout Social »

En limitant la réciprocité à une relation bilatérale, on évacue la question des institutions et risque de fractionner les termes d'un échange en autant d'entités indépendantes (Servet, 2007, 2013). À l'inverse, il est nécessaire d'envisager les relations entre ces termes comme « *ingrédients d'un rapport au collectif, de façon consciente (d'où les rituels) ou inconsciente (du fait de l'individu compétitif maximisant son intérêt sur le marché)* » (Servet, 2013). Pour ce faire, il est nécessaire d'identifier au sein de chaque transaction la présence d'un tiers qui marque sa reconnaissance et son inscription au sein d'une communauté d'échange. Servet entend se démarquer d'une approche de la réciprocité par la dette, cantonnée à un rapport bilatéral prêtant à confusion avec l'individualisme méthodologique du marché. Il s'agit alors de souligner l'intégration de chaque relation sociale dans un ensemble de normes hiérarchisées et imbriquées les unes par rapport aux autres. Dès lors, la réciprocité peut être envisagée comme une forme de partage de ressources instituées comme des « biens communs »²¹⁸ (Servet, 2013).

La critique de Théret, la dette aux sources de la réciprocité

Contestant le choix des sources effectué par Servet²¹⁹, Bruno Théret rappelle que le principe de réciprocité est bien défini comme l'expression d'échanges de « *dons/contre dons* » permettant la reconnaissance de la pluralité des formes de solidarité et de protection sociale. Ceci conduit donc à réfuter l'idée selon laquelle le partage serait assimilable à une forme institutionnelle particulière de réciprocité (Théret, 2016). De plus, Servet s'appuie sur une définition limitée de la notion de dette conçue par Théret sous une forme « *diagonale* » de « *dettes de vie associées à la filiation et à la transmission de biens inaliénables* ». Dès lors, cette notion peut recouvrir des échanges sociaux qui ne se limitent pas à des échanges strictement marchands. Il y a donc une contradiction à « *vouloir faire du partage une forme institutionnelle moderne du principe de réciprocité, lequel principe a toujours été jusqu'à maintenant redevable d'une analyse en termes de dette, puisque le " don/contre-don " est la source de dettes-créances, et de l'autre, le poser comme ne relevant pas du paradigme de la*

²¹⁸ Nous reviendrons sur cette notion en clôture de cette Partie I, chapitre 4.

²¹⁹ Théret reproche à Servet de ne pas s'appuyer sur les principales sources de Polanyi, à savoir Richard Thurnwald, Bronislaw Malinowski (Théret, 2016).

dette ». L'erreur d'interprétation de Servet prend source, selon Théret, dans une vision floue et erronée de la catallactique définie par le primat de la circulation alors qu'elle fait référence à la domination du principe de marché. Servet envisage la dette en restreignant le concept de circulation à l'échange. Or, celle-ci permet justement d'appréhender la reproduction des conditions économiques et sociales d'une société sur la longue durée (Théret, 2016).

Annexe 9 : L'annonce de la régularisation foncière

Extrait du journal de bord :

Situation : annonce solennelle de 1335 régularisations foncière pour des foyers de Gurigica et Consolação. Une session extraordinaire du forum est organisée à cet effet. Après s'être serré à une centaine dans une petite pièce, nous décalons tout dehors. Il y a autour de 200 personnes, le maire, plusieurs de ses adjoints, une quinzaine de personnes du service technique (auxquelles leur tee-shirt vert donne une grande visibilité). Dans cette effervescence, les discours des leaders locaux s'enchaînent, annoncés par un «maître de cérémonie », puis le maire entre en scène.

Discours du maire, Luciano Rezende :

« Voici venu la fin d'une époque de corruption », les citoyens ne veulent plus de ça, aujourd'hui encore ce qui se passe dehors et ce qui se dit le démontre ; ce que veulent les citoyens, c'est un maire « efficace, transparent, rapide » pour donner des réponses » (discours technique comme s'il n'y avait pas de choix politique) ; remercie le maire adjoint, c'est grâce à lui et à son engagement si tout cela se met en œuvre ainsi que la veledora, *« cette figure envoyée par la communauté et qui lui est fidèle »* ; met en avant la logique de partenariat (*« gestion partagée »*) avec les habitants, rend hommage au leader communautaire, met le peuple au centre du jeu (*« j'aime à dire que nous sommes tous maire »*) et de l'autre, personnification du discours et de la réussite de sa politique (*« quand je suis devenu maire, j'ai imploré Dieu et les 300 000 habitants qui dépendent de mon énergie pour se libérer... pas une seconde je n'ai travaillé, pas un centime nous essayons d'essayer d'économiser pour investir dans votre communauté »*, 1335 régularisations; bilan de son mandat, objectifs : transparence, baisse des homicides (33 à 25), *« nous travaillons pour les communautés les plus pauvres »* ; *« utiliser l'argent des banques pour le peuple »* (Caixa) ; Fin ultrapersonnalisé (*« moment décisif pour l'histoire de la ville »*) *« Fundape »*, la crise du Brésil a débuté dès 2013 à Vitoria, prémices de la situation actuelle et légitimation de son mandat (*« primé dans de nombreuses villes notamment aux EU »*), Identification de sa propre histoire avec celle des habitants (mère professeure et vendeur de chaussure, enfant de Consolação *« qui a encore plein d'amis ici »*, ...

Analyse personnelle : Il y a tout dans ce discours : la recherche d'unité et d'harmonie, la récupération de l'action des leaders communautaires, la glorification du bilan, la personnalisation et l'identification de son parcours avec celles de ces communautés, l'appel au peuple, la survalorisation du moment pré-électoral, ...

Charismatique et habile, en se présentant comme un homme du peuple de ses communautés, permettant l'identification des citoyens, en se calquant sur le travail des leaders communautaires et s'affichant dans une logique de partenariat avec eux, en valorisant la participation du peuple tout en se considérant comme l'homme providentiel, « Luciano » réussit une opération parfaite de légitimation. Légitimation par les propres leaders communautaires qui dans ce cadre contraint (organisé par la mairie) et face à ce compromis positif mettent de côté leur velléités contre la mairie. Dans ce contexte soigneusement défini (le présentateur de la mairie animant la « célébration », l'expression de chaque leader communautaire, la présence d'une vingtaine d'agents chargés de la « régularisation foncière », ...) opération pré-campagne parfaite.

Les applaudissements retentissent de manière croissante au fur et à mesure de cette intervention. C'est même une sorte d'hystérie collective (cris, interruption du discours par des moments d'applaudissement et d'effusion, ...) qui s'empare de la foule à chaque envolée lyrique du maire.

Seule Martinha de Sao Benedito vient le fixer à la fin et lui énumérer les reculs de son mandat, en lui disant de « *bien faire attention* », il dit qu'il va prendre son contact. Les personnes du SECRI et de Banco Bem restent de côté, notamment Valmir, Gisèle dit que c'est une « blague » son discours, ... Valmir (leader informel de Sao Benedito) a peur pour Thiao et Cosme (leaders communautaires de Jaburu qui ont pris la parole) qui risquent de devoir assumer la politique de la mairie qui va donner bien trop peu de titre. Intéressant de voir comment le forum Bem Maior a servi de plateau à une opération de légitimation de la mairie.

Annexe 10 : Le champ d'action des OSCIP

Les domaines de reconnaissance des OSCIP (Lei n° 9.790/99) : promotion de l'assistance sociale, promotion de la culture, défense et conservation du patrimoine historique et artistique ; promotion gratuite de l'éducation, promotion gratuite de la santé ; promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ; défense, préservation et conservation de l'environnement et promotion du développement durable ; promotion du bénévolat ; *promotion du développement économique et social et lutte contre la pauvreté* ; expérimentations, non lucratives, de nouveaux modèles socio-productives et systèmes alternatifs de production, commerce, emploi et crédit ; promotion de droits établis, construction de nouveaux droits et assistance juridique gratuite ; promotion de l'éthique, de la paix, de la citoyenneté, des droits humains, de la démocratie et des valeurs universelles ; études et recherche, développement de technologies alternatives, production et divulgation d'informations et connaissances techniques et scientifiques en lien avec les activités mentionnées.

Annexe 11 : L'e-dinheiro, une alternative incertaine

Les contraintes de financement conduisent les BCD à rechercher des outils en mesure de garantir leur propre soutenabilité. L'« e-dinheiro », système unique de monnaie électronique, a été conçu pour dépasser les limites techniques et territoriales des monnaies locales. Cette application mobile permet à tout individu quel que soit son emplacement géographique d'effectuer ses dépenses à partir de son téléphone portable (ou de son ordinateur). « À la différence de la monnaie sociale qui incitait les commerçants à mettre l'argent sur leur compte et donc les biens²²⁰ ne sortaient de la circulation, là on gagne de l'argent. » (Mol, 2016). Grâce aux facilités de paiements qu'il offre, notamment aux commerçants²²¹, et au dépassement des limites territoriales, ce système facilite la circulation monétaire et la soutenabilité des BCD grâce aux différents prélèvements²²² sur les transactions. Il permet également d'unifier les systèmes de monnaie locale propre à chaque banque communautaire en un système national accessible à tout usager. En définitive, du fait de la réduction des

²²⁰ Nom de la monnaie locale mise en circulation par Banco Bem.

²²¹ « Au lieu de devoir descendre la colline pour payer leurs factures, les commerçants peuvent payer leurs dépenses chez eux par téléphone et en échange, la banque communautaire reçoit une petite prestation de 1,25 R ».

²²² 2% de chaque transaction est prélevée, 1% revient à la plateforme, 1% à la banque communautaire ; une taxe de 1,25 R est appliquée aux dépenses effectuées par téléphone par les commerçants (gaz, ticket de bus, essence, ...) ; 0,5% des recettes des commerçants sont prélevées sur leurs comptes.

partenariats, « *l'e-dinheiro est la seule source de financement que j'imagine (pouvoir) fonctionner pour assurer notre soutenabilité* » (Ibid).

Ce système de monnaie électronique n'étant qu'en activité depuis quelque mois, nous ne pouvons en tirer de conclusions. Nous pouvons toutefois relever certaines observations de terrain quant à sa mise en œuvre. L'« *e-dinheiro* » implique un déploiement conséquent d'agents ainsi qu'une mobilisation des commerçants pour convaincre les habitants de l'importance d'y recourir. Or, ceci conduit à restreindre leur temps disponible pour d'autres activités, telle que le crédit. On peut aussi douter de la pérennité des modes de consommation des clients qui semblent se révéler incertains et instables alors que la soutenabilité des BCD impliquerait un usage soutenu et régulier de cette application.

En outre, certains habitants, souvent âgés, rencontrent des difficultés dans l'utilisation de cette application (ou n'ont pas de téléphone avec l'accès à internet). De même, certains commerçants ne parviennent à saisir l'intérêt qu'ils tirent de ce système. En particulier ceux ayant déjà investi dans des lecteurs de cartes de crédits. Or il s'agit généralement des commerçants les plus établis qui représentent les potentialités les plus importantes de rentrées financières.

Enfin, l'« *e-dinheiro* » conforte l'emprise des nouvelles technologies sur les pratiques de consommation des populations périphériques. La campagne de mobilisation a ainsi reposé sur l'organisation de tombolas et la distribution d'i-phones gratuits aux clients vainqueurs.

Si l'« *e-dinheiro* » dépasse certaines limites des monnaies sociales, rien ne nous dit que son usage sera suffisant ample et régulier pour générer des revenus stables et conséquents. Au contraire, les conditions à réunir (mobilisation des agents et commerçants, utilisation importante et soutenue des clients) et les contraintes à dépasser (difficulté d'usage des applications technologiques, acceptation des commerçants qui en perçoivent l'intérêt) témoignent plutôt de la complexité de ce dispositif et de l'incertitude de ses effets.

Table des matières

RESUME/ ABSTRACT.....	3
INTRODUCTION.....	4
METHODOLOGIE DE RECHERCHE.....	9
L'INSERTION SUR LE TERRAIN.....	9
DEMARCHE.....	10
OUTILS DE RECHERCHE.....	11
PARTIE I : LES FINANCES SOLIDAIRES COMME SYSTEME DE PROTECTION DES POPULATIONS PERIPHERIQUES.....	12
CHAPITRE 1 : L'AUTO-ORGANISATION DES HABITANTS ET DES TRAVAILLEURS SOCIAUX POUR LUTTER CONTRE LA PAUVRETE.....	12
I. <i>Banco Palmas, première banque communautaire brésilienne.....</i>	<i>12</i>
A. <i>L'action collective, à l'origine de Banco Palmas.....</i>	<i>12</i>
B. <i>Finalités et stratégie d'une banque communautaire.....</i>	<i>13</i>
C. <i>La reconnaissance de Banco Palmas, un processus conflictuel.....</i>	<i>15</i>
II. <i>La création de Banco Bem.....</i>	<i>16</i>
A. <i>« Nous étions une banque sans le savoir ».....</i>	<i>16</i>
B. <i>Ateliê de Ideias, agence locale de développement.....</i>	<i>17</i>
C. <i>La complémentarité entre deux types d'acteurs : cadres de l'économie solidaire/ habitants-leaders communautaires.....</i>	<i>18</i>
CHAPITRE 2 : UN SYSTEME DE FINANCES SOLIDAIRES ENCASTRE DANS LES PRINCIPES POLANYIENS D'INTEGRATION ECONOMIQUE ET SOCIALE.....	20
I. <i>Les principes polanyiens d'intégration sociale et économique.....</i>	<i>20</i>
A. <i>La réciprocité.....</i>	<i>21</i>
B. <i>La redistribution.....</i>	<i>22</i>
C. <i>Le marché.....</i>	<i>23</i>
D. <i>Le partage domestique (householding).....</i>	<i>24</i>
II. <i>Un système de finances solidaires fondé sur l'articulation des principes de réciprocité et de redistribution.....</i>	<i>25</i>
A. <i>La réciprocité, fondement du système de finances solidaires.....</i>	<i>26</i>
1. <i>La réciprocité au sein de la banque communautaire.....</i>	<i>26</i>
2. <i>La réciprocité entre banque communautaire et habitants.....</i>	<i>26</i>
3. <i>La réciprocité entre habitants.....</i>	<i>29</i>
B. <i>La redistribution, garante de l'inclusion financière.....</i>	<i>30</i>
CHAPITRE 3 : LA DETTE, VECTEUR DE LIEN SOCIAL AU POTENTIEL EMANCIPATEUR.....	32
I. <i>La transformation du rapport à l'endettement des populations périphériques.....</i>	<i>33</i>
II. <i>La dette, un lien social au service de l'intégration territoriale.....</i>	<i>34</i>
A. <i>Le rapport entre clients et agents de crédit.....</i>	<i>34</i>
B. <i>Les usages de la dette.....</i>	<i>37</i>
III. <i>La solvabilisation financière des clients.....</i>	<i>40</i>
A. <i>Charge et temporalité de la dette.....</i>	<i>40</i>
1. <i>Le poids de la dette.....</i>	<i>40</i>
2. <i>La gestion du crédit au sein de l'espace domestique.....</i>	<i>41</i>
B. <i>La gestion des dettes non remboursées sur le long terme.....</i>	<i>42</i>
CHAPITRE 4 : LES EFFETS DE LA MISE EN PLACE DU SYSTEME DE FINANCES SOLIDAIRES.....	45
I. <i>Une contribution à l'essor et la stabilisation du commerce local.....</i>	<i>45</i>
A. <i>Créer son activité pour s'autonomiser du marché du travail.....</i>	<i>45</i>
B. <i>Le crédit productif, un effet ciblé de la création à la stabilisation des commerces.....</i>	<i>46</i>
C. <i>Des initiatives pour limiter les effets de la concurrence.....</i>	<i>48</i>
1. <i>La « Central de Compras » (Centrale d'Achats).....</i>	<i>48</i>
2. <i>La monnaie locale, une expérience en demi-teinte.....</i>	<i>49</i>

D. Une demande restreinte et volatile, frein à la consolidation du commerce local	51
II. <i>Bilan statistique des pratiques de crédit de Banco Bem (2005-2015)</i>	52
III. <i>Un droit d'accès restreint au crédit</i>	54
A. L'engorgement de la file d'attente.....	54
B. Une politique publique de crédit calquée sur la méthodologie des BCD (2011-2014).....	57
CONCLUSION PARTIE 1 : QUEL LIEN ENTRE « SOCIOECONOMIE » POLANYIENNE ET « COMMUNS » ?.....	61

PARTIE 2 : L'INSERTION DES BANQUES COMMUNAUTAIRES DANS LE TERRITOIRE 65

CHAPITRE 5 : LES BANQUES COMMUNAUTAIRES ET LE RETOUR DU « DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE »	66
I. <i>La valorisation de la « favela-communauté »</i>	66
II. <i>Les limites du « développement communautaire »</i>	68
III. <i>Principe de faveur vs Principe de droit ?</i>	69
CHAPITRE 6 : LE « POLYGONAL 1 », « COMMUNAUTÉS » DIVERSIFIÉES, NORMALISATION INACHEVÉE	71
I. <i>La constitution des favelas du « Polygonal 1 », un processus récent</i>	71
A. L'expansion urbaine de la région de la « Grande Vitória ».....	72
B. L'occupation des « morros », un processus récent produit du développement industriel.....	73
II. <i>Territoire vaste, population hétérogène</i>	77
III. <i>Sao Benedito, émergence d'un « développement » local, permanence de services publics défectueux</i>	79
A. Sao Benedito, un quartier pauvre en voie de diversification	79
1. Progression de la situation socio-économique des ménages, émergence d'une classe moyenne	79
2. La diversification des trajectoires professionnelles.....	80
3. Le SECRI, centre éducatif et relais social essentiel	81
B. La permanence de services publics défectueux	82
CHAPITRE 7 : L'INSCRIPTION DES BCD DANS LES RAPPORTS DE POUVOIR	85
I. <i>La violence du rapport au politique, un frein à l'organisation communautaire</i>	85
A. Le système du « pistologem », une violence intégrée à la structure sociale.....	85
1. Un contexte régional marqué par l'intensité de la violence.....	85
2. Le système du « pistologem », l'interconnexion du crime organisé et des autorités publiques	86
B. La violence du rapport au politique, un obstacle à la mobilisation communautaire	88
C. Reconfiguration des formes de la violence, permanence d'un principe de faveur	89
II. <i>La reconnaissance territoriale d'un acteur prisé</i>	90
A. Un acteur reconnu tant par les gangs locaux que par les pouvoirs publics.....	91
B. Un rôle décisif dans la transformation des représentations territoriales	91
C. Un acteur prisé.....	93
III. <i>Les BCD, acteurs intrinsèquement liés aux jeux de pouvoirs</i>	94
A. Banco Bem face à un pouvoir fragmenté et une mobilisation de faible intensité	95
B. L'insertion dans des réseaux concurrentiels	98
C. Un rapport distant entre ONG et « communauté »	99
D. L'implication des leaders communautaires dans le jeu politique	101
CHAPITRE 8 : L'ORGANISATION DES « COMMUNAUTÉS » AU TRAVERS DU FORUM « BEM MAIOR »	102
Les limites de notre enquête de terrain.....	102
I. <i>Les apports du forum : définir le système de finances solidaires et fédérer les revendications d'accès aux services publics</i>	103
A. Un espace d'organisation collective reposant sur la coopération des leaders locaux	103
B. La démultiplication du poids des favelados pour revendiquer l'accès aux équipements publics	104
C. La contribution à la définition et l'approbation du système de crédit	105
II. <i>Un acteur impuissant, dépourvu de substance politique ?</i>	106
A. La gestion des finances solidaires comme « communs », une construction inachevée.....	106
B. L'impuissance du forum face aux structures clientélistes et pratiques de cooptation	107
C. Une organisation sans identité politique ?.....	109
III. <i>Une mobilisation axée sur la reconnaissance de l'identité territoriale</i>	110
A. Restituer la mémoire des « communautés » du « Territorio do Bem »	111
B. Le respect, catégorie du social et du politique ?.....	112

CONCLUSION PARTIE 2 :	115
PARTIE 3 : LA « NORMALISATION » DES BANQUES COMMUNAUTAIRES SOUS L'INFLUENCE DES PRINCIPES GESTIONNAIRES.....	117
CHAPITRE 9 : LA RECONFIGURATION DE L'ÉTAT BRÉSILIEN, GOUVERNER AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE SOUS L'INFLUENCE DU NEW PUBLIC MANAGEMENT	118
I. <i>L'émergence d'un Etat « néolibéral » : minimiser ses fonctions, maximiser son influence.</i> 119	
A. Crise économique et remise en cause de l'État « développementiste ».....	119
B. La reconfiguration de l'État sous l'influence du New Public Management	119
C. Vers un Etat « néolibéral » : l'État au service du marché.....	122
II. <i>L'essor de la société civile, de l'ajustement stratégique à la légitimation du virage « néolibéral »</i>	123
A. La création des Organisations Sociales (OS)	123
B. La création des Organisations de la Société Civile d'Intérêt Public (OSCIP)	124
C. Le contrat de partenariat, instrument de normalisation.....	125
CHAPITRE 10 : LA POLITIQUE PUBLIQUE D'ÉCONOMIE SOLIDAIRE, UNE DÉMOCRATISATION SOUS CONTRAINTE DE L'ÉCONOMIE.....	129
I. <i>L'institutionnalisation d'une politique publique d'économie solidaire (2003-2016)</i>	129
A. Du mouvement social à la création du Secrétariat d'État à l'Économie Solidaire	129
B. Une politique publique d'économie solidaire en direction des banques communautaires	131
II. <i>La politique publique d'économie solidaire, entre marginalité et principes gestionnaires.</i> 132	
A. Le PT au pouvoir, lutte contre la pauvreté et continuité du paradigme néolibéral	133
B. Les acteurs de l'économie solidaire dans les habits étroits tissés par la réforme gestionnaire	134
1. L'isolement du SENAES au sein du gouvernement brésilien	134
2. Précarité des agents, fragilisation de l'action des banques communautaires	135
C. Une conception restrictive de l'économie solidaire	136
CHAPITRE 11 : LES BCD, PORTE D'ENTRÉE STRATÉGIQUE À LA NORMALISATION MARCHANDE DES POPULATIONS PÉRIPHÉRIQUES.....	138
I. <i>Un cadre partenarial contraignant</i>	138
A. Banco Bem, un acteur stratégique pour atteindre de nouveaux consommateurs	138
B. Investir le moins, apparaître le plus	139
C. L'intégration de la logique gestionnaire.....	140
D. L'e-dinheiro, une alternative financière ?	141
II. <i>La délégation d'actions publiques et commerciales, une stratégie de pouvoir</i>	142
A. Une extraction de travail quasi gratuit au service des partenaires financiers	143
B. La régularisation de l'accès à l'énergie, l'implantation d'EDP à Sao Benedito	143
1. Une stratégie de contrôle social appuyée sur les « institutions » du quartier	144
2. Les BCD au cœur de la stratégie commerciale d'EDP dans l'Espírito Santo	145
3. Une régularisation contrainte aux dépens des ménages pauvres.....	146
4. Banco Bem, réceptacle des tensions provoquées par la normalisation marchande.....	147
C. La délégation des missions d'éducation, le cas du SECRI	149
III. <i>Les effets de la normalisation marchande sur les clients des banques communautaires</i>	150
A. Confusion des logiques de finances solidaires et de logiques marchandes ?	150
B. La rationalité procédurale du « client-consommateur » ?	150
C. Adaptation, refus ou détournement des contraintes de partenariats ?	151
CONCLUSION.....	154
<i>Les finances solidaires, une contribution à la protection des populations périphériques</i>	154
<i>L'habileté à prêter à des ménages pauvres sans les surendetter</i>	155
<i>Un droit d'accès au crédit à construire par l'articulation des politiques publiques à l'action autonome des BCD</i>	155
<i>Un apport limité à la restructuration des économies locales</i>	156
<i>La finance comme « commun », une construction inachevée</i>	157
<i>Les banques communautaires, intrinsèquement liées aux rapports de pouvoir</i>	158

<i>L'impulsion de mobilisations collectives dépourvues de caractère politique</i>	158
<i>Le « développement communautaire », un masque sur les inégalités</i>	159
<i>Une action collective focalisée sur la reconnaissance de l'identité des favelados</i>	160
<i>Resituer le mouvement de création des BCD dans un mode de gouvernement néolibéral</i>	160
<i>La régularisation de l'électricité, illustration de la normalisation marchande des populations périphériques</i>	161
<i>Cette enquête de terrain appelle des études complémentaires et des prolongements</i>	162
ANNEXES	163
<i>Annexe 1 : Cartes</i>	163
<i>Annexe 3 : L'économie de marché, une exception historique aux fondements politiques</i>	197
La contingence historique du principe de marché.....	197
L'institution par l'État d'une économie fondée sur le marché autorégulateur	198
<i>Annexe 4 : L'évolution de l'accès au crédit</i>	201
<i>Annexe 5 : La constitution des favelas</i>	204
A. Des « cortiços » aux « favelas », la construction d'un mythe fondateur.....	204
B. Une reconnaissance tacite fondée sur la non-application du droit.....	205
C. Consolidation et valorisation de la « favela-communauté »	206
D. Régime autoritaire et échec de la politique d'éradication	207
E. Transition démocratique : une intégration urbaine inachevée.....	208
F. Le retour du paradigme d'éradication	209
<i>Annexe 6 : De « Terra » à « Terra mais Igual », une normalisation spatiale inachevée</i>	210
<i>Annexe 7 : Les limites de « Nosso Credito »</i>	213
L'énigme de la troisième personne : l'inscription de la réciprocité dans un « Tout Social »	214
La critique de Théret, la dette aux sources de la réciprocité	214
<i>Annexe 9 : L'annonce de la régularisation foncière</i>	215
<i>Annexe 10 : Le champ d'action des OSCIP</i>	217
<i>Annexe 11 : L'e-dinheiro, une alternative incertaine</i>	217
TABLE DES MATIERES	219
BIBLIOGRAPHIE	223
REMERCIEMENTS	236

Bibliographie

Ouvrages

BRESCER-PEREIRA, Luiz, *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, 1a ed. ed. ENAP ; Editora 34, Brasília, DF : São Paulo, SP, Brasil, 1998.

BRESCER-PEREIRA, Luiz, *Crise économique et réforme de l'Etat au Brésil, Pour une nouvelle interprétation de l'Amérique latine*, 2002.

BOYER Robert, *Economie politique des capitalismes. Théorie de la régulation et des crises*, La Découverte, 2015.

CORRIAT Benjamin, *Le retour des communs*, Les Liens qui libèrent, Paris, 2015.

DARDOT Pierre et LAVAL Christian, *Commun, Essai sur la révolution au XXIème siècle*, La Découverte, 2014.

DE SARDAN Olivier, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Karthala, 1995.

DE SOUSA BOAVENTURA, *Epistémologies du Sud, Mouvements citoyens et polémique sur la science*, Desclée de Brouwer, 2016.

FOUCAULT Michel, *L'ordre du discours*, Cours au Collège de France, Hautes Etudes, 1971.

FOUCAULT Michel, *Sécurité, Territoire, Population*, Cours au Collège de France, Hautes Etudes, 1978.

FOUCAULT Michel, *Naissance de la Biopolitique*, Cours au Collège de France, Hautes-Etudes, 1979.

GUERIN Isabelle, *La microfinance et ses dérivés. Emanciper, discipliner ou exploiter ?* Demopolis, 2015.

HILLENKAMP Isabelle, LAVILLE Jean-Louis (direction), *Socioéconomie et démocratie, L'actualité de Karl Polanyi*, 2013.

HILLENKAMP I. & SERVET Jean-Michel. (dir.), *Le marché autrement. Marchés réels et Marché fantasmé*, Paris, Classiques Garnier, 2015.

LEEDS Anthony & LEEDS Elizabeth, *A sociologia do Brasil urbano*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1977.

LEFEBVRE Henri, *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris, 1968 (3^{ème} édition, 2009).

OSTROM Elinor, *La Gouvernance des biens communs : Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Commission Université Palais, 2010.

POLANYI Karl, *La Grande Transformation, Aux origines politiques et économiques de notre temps*, traduit par Catherine Malamoud et Maurice Angeno, Préface de Louis Dumont, 1944 (Editions Galimard 1983).

POLANYI, *Les systèmes économiques dans l'histoire et la théorie* (traduction française d'après la version originale en anglais) *Trade and market in the early empires. Economies in history and theory*, K. Polanyi, C. Arensberg et H. Pearson (ed), Glencoe : Free Press, 1957.

POLANYI Karl, *The livelihood of Man*, Academic Press Edition, New York, 1977 (traduction française 2011)

PRAHALAD C.L., *The Fortune at the Bottom of the Pyramid : eradicating poverty through profits*, 2004.

REZENDE, Flávio da Cunha. *A Reforma do Estado em Perspectiva Comparada. In: Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública*. Brasília: MP, SEGES, 2002.

SILVA, José Fernando Siqueira, *Justiceiros e a violência urbana*. São Paulo: Cortez, 2004.

SERVET Jean-Michel, *La vraie révolution du microcrédit*, Editions Odile Jacob, Paris, 2014.

SOARES GONÇALVES Rafael, *Les favelas de Rio de Janeiro, Histoire et droit, XIX^{ème} et XX^{ème} siècle*, L'Harmattan, Paris, 2010.

VALLADARES Licia, *La favela d'un siècle à l'autre*, Edition de la maison des sciences de l'homme, Paris, 2005.

VIDAL Dominique, *La politique au quartier, Rapports sociaux et citoyenneté à Recife*, Paris, 1999.

Articles

ANJOS, Erly Euzébio dos. « *A 'Pistolagem' Entre Nós: Crimes de Mando na Violência do Espírito Santo* ». In: SINAIS Revista Eletrônica. Ciências Sociais. Vitória: CCHN, UFES, Edição n.04, v.1, Dezembro. 2008. (p.186-217)

BECK Ulrich, « *Repenser le pouvoir dans un monde globalisé* », Constructif, 2008 (numéro 19). http://www.constructif.fr/bibliotheque/2008-2/repenser-le-pouvoir-dans-un-monde-globalise.html?item_id=2849

BRESCER-PEREIRA Luiz, « *Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995* », Revista do Serviço Público, ano 50, n° 4, 1999, p. 6-7.

BRESCER-PEREIRA, Luiz., "A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *SciELO Brasil*", 1997.

BROCA Sebastien, « *Le commun et les communs* », (A propos de : Pierre Dardot et Christian Laval, *Commun. Essai sur la révolution au XXIe siècle, La Découverte*), La vie des idées, 2014. <http://www.laviedesidees.fr/Le-commun-et-les-communs.html>

CAILLE Alain, LAVILLE Jean Louis, « *L'actualité de Karl Polanyi* », *Revue du Mauss*, 2007.

CHIAPELLO Eve, "Financialization of Valuation", *Humain Studies. A Journal for Philosophy and the Social Sciences*, Vol. 38, N°1, Springer, 2015.

CARY Paul, « *Réflexion sur la société de consommation brésilienne* », *Problème d'Amérique latine*, 2010, (p.75-90).

CASTEL Odile, « *Le principe de réciprocité au cœur de la structuration de l'économie sociale et solidaire* », *Revue française de socioéconomie*, 2015, n° 15.

CORRIAT Benjamin, « *Qu'est-ce qu'un commun ? Quelles perspectives le mouvement des communs ouvre-t-il à l'alternative sociale ?* », *Attac*, 2015.

DARDOT Pierre et Laval Christian, « *Du public au commun* », *Revue du Mauss*, 2010

DE FILIPPIS James, *Les dilemmes du renforcement des capacités communautaires : A la recherche d'un pouvoir communautaire dans une économie globalisée*, ERES, 2007/2 n° 192.

DE SARDAN Olivier, « *De la nouvelle anthropologie du développement à la socio-anthropologie des espaces publics africain* », *Revue Tiers Monde* 3/2007 (numéro 191), (p.543-552).

DE SOUSA SANTOS Boaventura, « *Epistémologies du Sud* », *Etudes rurales*, 2011.

FRANCA FILHO, Genauto, et SILVA JUNIOR Jeova, « *Une dynamique associative emblématique du Nord-Est brésilien* », dans *Action publique et économie solidaire, une perspective internationale*, de Jean-Louis Laville, Jean-Philippe Magnen, Genauto França Filho et Alzira Medeiros, 105-121. Ramonville Saint-Agne: Erès, 2005.

FRANCA FILHO, Genauto, et GILDASIA Santana Junior, « *Economia solidaria e desenvolvimento local: uma contribuição para redefinição da noção de sustentabilidade a partir de três casos na Bahia*. Salvador », Université Fédérale de l'Etat de Bahia, 2007.

FRANCA FILHO Genauto Carvalho, « *L'économie populaire et solidaire au Brésil* », dans *Action publique et économie solidaire. Une perspective internationale*, de Jean-Louis Laville, Jean-Philippe Magnen, Genauto França Filho et Alzira Medeiros, 75-90. Paris, 2005.

FRANCA DA FILHO Genauto Carvalho, RIGO Scalfoni Ariádne, « *O Enigma das Palmas: Análise do (de)Uso da Moeda Social no "Bairro da Economia Solidária"* », 2014.

GREVE André Luiz Pereira, GRASSI Robson Antonio, « *Políticas públicas de combate a criminalidade no Espírito Santo, situação atual e perspectivas de mudanças* », Nexos Econômicos – CME-UFBA, décembre 2012.

FERRAREZI, Elisabete. “*O Novo Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil*”, 2001.

GUERIN Isabelle, « *La dette est-elle bonne ou mauvaise ?* », Multitudes, 2012. (n° 49)

GUERIN Isabelle, *Pour une socioéconomie de la dette*, A paraître, 2016.

HILLENKAMP Isabelle, *L'économie solidaire, un sujet politique* (à paraître), 2016

LAVAUD Jean-Pierre. « Vidal Dominique, *La politique au quartier. Rapports sociaux et citoyenneté à Recife* » dans *Revue française de sociologie*, 2000, 41-3. pp. 578-582.

LEFEBVRE Henri, « *La production de l'espace* », *Persée*, 1974, numéro 1, (p. 15-32) http://www.persee.fr/doc/homso_0018-4306_1974_num_31_1_1855

LOUAULT Frédéric, “*Lula, père des pauvres?*”, *La vie des idées*, 2010. <http://www.laviedesidees.fr/Lula-pere-des-pauvres.html>

MEAUCCOURANT Jérôme, « *Une lecture de Karl Polanyi* », *L'Economie politique, Revue française de socio-économie*, « *Penser l'économie solidaire : une perspective internationale* », Paris, 2015.

MEYER Camille, « *La pluralité des logiques d'action de la Banque Palmas au Brésil : entre développement local et partenariats au niveau national* », *Revue française de socio-économie*, 2015.

MEYER Camille, HUDON Marek, « *A Case Study of Microfinance and Community Development Banks in Brazil: Private or Common Goods?* », *Sage Journals*, 2016.

MIRANDA Clara Luiza, *Em Território de Zeis : interações entre Estado, movimentos sociais e universidade na Poligonal 1, Vitória, ES, ENANPARQ*, 2012.

MOTTA Eugenia, « *Houses and economy in the favela* », *Virtual Brazilia Anthropology*, 2014.

MUSSET Alain, « *Mort à la ville innovante, inclusive et équitable ! Regards critiques sur le 7^{ème} Forum Urbain Mondial (Medellin, Colombie, avril 2014)* ». *Divergences* numéro 40, novembre 2014.

MUSSET Alain, « *Leon/Sutiaba (Nicaragua) : frontière ethnique et justice spatiale* », *Annales de géographie* 2009/1 (numéro 665-666) ; p.116-137.

PEGORETTI Michella Sagrillo, RAMOS Michelly, AMORIM Vitor de Angelo, « *O contexto das novas posturas políticas urbanas no processo de intervenção de áreas ocupadas por população de baixa renda. O caso do Projeto Terra Vitória (ED)* », *ANPPAS*, 2009.

PILO Francesca, « *Regularising energy consumption in favelas through reshaping consumers into customers* », in Luque A. & Silver J. (dirs) *Energy, Power and Protest on the Urban Grid. Geographies of the Electric City*. London, Routledge : 67-85, Rio de Janeiro, 2016.

PILO Francesca, « 'Co-producing affordability' to the electricity service: a market-oriented response to addressing inequality of access » in Rio de Janeiro's favelas, *Urban Research & Practice*, DOI: 10.1080/17535069.2016.1154101, 2016.

RIBEIRO, Paulo Jorge. « *Políticas de prevenção da violência em Vitória* ». dans: Sentosa (Org.). *Prevenção da violência - O papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (Segurança e Cidadania, 3), pp. 201- 237.

RIBERO L., 1997, « *Dos cortiços aos condomínios fechados : as formas da produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro* ». Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.

ROCHA, Geise Maria, « *Bourse et favela plébiscitent Lula* », *Le Monde diplomatique*, septembre 2010.

SAHIAG Hadrien, « *La financiarisation par les marges, Plaidoyer pour des créances non libérables* », A paraître, 2016.

SALAMA Pierre, « *Lula a-t-il vraiment fait reculer la pauvreté* », *Alternatives Internationales*, 2009.

SARAVIA Enrique J., « *La réforme de l'Etat au Brésil, l'influence du New Public Management* », *Revue française d'administration publique*, 2003.

SAUVETRE Pierre, « *Le commun contre l'Etat néolibéral* », *La vie des idées*, 2014. <http://www.laviedesidees.fr/Le-commun-contre-l-Etat-neoliberal.html>

SERVET Jean-Michel, « *Le principe de réciprocité chez Karl Polanyi, contribution à une définition de l'économie solidaire* », *Revue Tiers Mondes*, 2007 (numéro 2).

SERVET Jean-Michel, « *La finance et la monnaie comme un « commun »* », *Institut Veblen*, 2015.

SERVET, Monnaie, « *Quand la dette occulte le partage* », *Revue française de socioéconomie*, 2013.

SINGER, Paul. « *Le secrétariat d'Etat au Brésil : de la société civile au gouvernement fédéral* », *Action publique et économie solidaire, Une perspective internationale*, de Jean-Louis Laville, Jean-Philippe Magnen, Genauto França Filho et Alzira Medeiros, 287-295. Paris, 2005.

SINGER, Paul, « *Finanças solidarias e moeda social* », dans *Projeto Inclusão financeira. Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores*, de Luiz 100 Edson Feltrim, Elvira Ferreira Ventura et Alessandra von Borowski Dodl (coord.), 67-78. Brasília, 2009.

SOARES GONCALVES Rafael et BEAUTES Nicolas, « *De la qualification juridique à l'usage social du droit : les favelas en prise avec l'intervention publique, Pour une géographie du droit, un chantier urbain* », 2013. <https://geocarrefour.revues.org/9190>

SILVA Junior, et MEYER Camille. « *L'enjeu de l'usage des monnaies sociales dans les banques communautaires de développement au Brésil* » : étude de cas de la Banque Palmas, Recma, 2012.

THERET Bruno, « *La dette (et le don) contre le partage ?* », Academia, 2015. http://www.academia.edu/25585146/La_dette_et_le_don_contre_le_partage_

TREZZA Valeria Maria, « *Les contrats de partenariat comme instrument de relation publique/privée sans finalités lucratives: le difficile équilibre entre flexibilité et contrôle* », Sao Paulo, 2007.

VASCONCELOS Freire, MARUSA, « *Moedas sociais. O que são, como funcionam e por que podem ser consideradas instrumentos de desenvolvimento local* », Slideshare. 15 Juin 2007. <http://www.slideshare.net/luizdenis/apresentao-banco-central-moedas-sociais> (accès le 25 Juillet 2012).

VIDAL Dominique, « *Le respect : catégorie du social, catégorie du politique dans une favela de Recife* », 2000.

Mémoires de recherche

MEYER Camille, *Les finances solidaires comme biens communs durables, étude de cas de la banque communautaire de développement (Banco Palmas)*, 2011

FOUARGE Alexia, *Les monnaies sociales au sein des banques communautaires brésiliennes, Etude de la viabilité financière et sociale d'une monnaie locale*, 2010

DA PAULA Carolina Gabriel, *Du territoire au lieu, banques communautaires, monnaie locale et circuit d'économie urbaine*, Sao Paulo, 2013.

FAUSTINO Viana, Andrea. *O crédito popular sob a ótica das Microfinanças, Finanças solidarias e Finanças tradicionais: o caso do Banco Comunitario de Desenvolvimento Palmas de Fortaleza-CE*. Mémoire en sciences économiques, Florianopolis: Université Fédérale de Santa Catarina, 2007.

DA SILVA Deive Bernardes, *Direito à Educação: implicações da relação entre a esfera pública e privada por meio das OSCIP'S*, 2011.

Documents publics

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE BRESILIENNE, *Plan Directeur de la Réforme de l'Appareil d'Etat*, Brésilia, 1995.

CADERNOS COMUNIDADE SOLIDARIA, n. 5. *Marco Legal do Terceiro Setor*. Brasília: IPEA, 1998.

VITORIA, *Projeto Terra Jaburu Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental em Áreas Habitadas por População de Baixa Renda*, 2003.

Publications des banques communautaires

MELO, Joaquim, *Viva favela! Quand les démunis prennent leur destin en main*. Paris: Michel Lafont, 2009.

MELO Joaquim, « *Banco Palmas ou la richesse d'une favela* », Revue Projet, 2011.

BISCOTTO Denise, MOREIRA José, *Pesquisa : saberes, fazeres e perfil dos moradores do territorio do Bem*, Sebraes, 2008.

NUNES Pedro et FAUSTINI Giovanna., *SECRI, Serviço de Engajamento Comunitario*, 2008.

Séminaires de l'EHESS

SAPIR Jacques, « *La crise de la financiarisation* », EHESS, novembre 2015-février 2016,

GUERIN Isabelle, « *Financiarisation et développement* », EHESS, novembre 2015-mai 2016

JACOB Théo, « *Construire sa recherche au contact de la participation* », EHESS, novembre 2015-février 2016.

Sites Internet

INSTITUT BRESILIEN DE STATISTIQUE ET DE GEOGRAPHIE (IBG), 2016.
<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=320530>

VILLE DE VITORIA (Espírito Santo) :
<http://www.vitoria.es.gov.br/>
<http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/bairros/regiao7/saopedro.asp>

ATELIE DE IDEIAS : <http://www.ateliedeideias.org.br/>



Allée menant au haut du quartier Sao Benedito (photos : G.Faustini)



Otto Rodriguez, 88 ans, menuisier et l'un des fondateurs du quartiers (Photo : G.Faustini)



Nilza Dantas, l'une des fondatrice du quartier devant la première fontaine de Sao Benedito construite en 1973.



Construction de maison à Cariacica à partir des briques écologiques fabriquées par la coopérative d'Ateliê de Ideias





Après l'intervention socio-technique du crédit de logement de Banco Bem



Avant la rénovation (Banco Bem, 2010)

Negócios solidários são opção de crescimento

Pág. 6



Foto:Thato Gubbo

Força de vontade vira exemplo e rende prêmio nacional

Pág. 4

ENTREVISTA

Faculdade: conheça duas histórias de sucesso

Págs. 10 e 11

"E NOIS!"

Odomodê tem vagas abertas em cursos gratuitos

Pág. 3

"E NOIS!"

Colunista debate os desafios da juventude negra

Pág. 5

NOSSA AÇÃO POLÍTICA

Afinal de contas, por que acabou a Rede Cultura Jovem?

Págs. 8 e 9

ESPECIAL

Novo projeto da Varal chama atenção para a laje

Foto:Valmir Damas

NOSSO BOLSO

Economista de renome mundial visita o Banco Bem

Pág. 7

"A Economia Solidária é uma forma de se organizar em grupos, em empreendimentos, que são de posse dos trabalhadores. Não tem assalariado e nem quem manda, porque todos os trabalhadores são iguais entre si."

Paul Singer



Le journal du « Teritorio do Bem » : En haut, Claudia Rabelo, restauratrice de Sao Benedito ; en bas de droite, l'équipe de Banco Bem entourant Paul Singer, Ancien Secrétaire d'Etat à l'Economie solidaire.

Remerciements

Je remercie Isabelle Guérin pour son accompagnement précieux durant l'ensemble de cette année. Elle m'a octroyé une grande autonomie tout en étant très disponible et proférant des conseils essentiels, qui ont orienté la démarche de ce mémoire. Merci aussi à Isabelle Hillenkamp, Osia Alexandrini et Genauto Carvalho pour leurs conseils.

Je souhaite remercier Patricia Sampaio pour la pertinence de ses références bibliographiques et ses cours passionnants sur une histoire brésilienne du quotidien.

Merci à Camille Meyer qui a joué un rôle décisif sur mon éveil à la question des BCD. Ses conseils de terrain sur Vitoria et ses encouragements ont été décisifs sur mon choix de terrain.

Merci à Théo Jacob pour son introduction à Foucault et son séminaire déconstruisant la « participation ».

Enfin, je remercie Alain Musset et Annick Tanter pour mener avec autant de passion et de disponibilité la barque du master études comparatives du « développement ».

Je souhaite exprimer ma gratitude à l'ensemble de l'équipe de Banco Bem pour leur accueil chaleureux, leur disponibilité et leur implication tout au long de ces trois mois et demi à leurs côtés. Les visites de terrain et entretiens à rallonge avec Leonora Mol ont été essentielles à la compréhension de la conception et l'action de Banco Bem. Geisiele Cassilhas, Alexandra Carvalho, Raquel Andrade et Irani Novaes Costa m'ont permis de partager le quotidien de la banque communautaire, de la correspondance bancaire aux visites de crédit à domicile. Leur expérience de leur travail de terrain et la spontanéité de leurs échanges ont été précieuses à la découverte du terrain. Valmir Dantas a joué un rôle décisif dans mon « intégration » à Sao Benedito à travers sa connaissance millimétrée du quartier et sa capacité à arpenter les « becos ». Cosme Santos m'a donné la possibilité de connaître la « communauté » de Jaburu et l'histoire passionnante du « Grupo Naçao ». Enfin, Denise Biscotto et Zenaide Vazoler m'ont permis de mieux saisir la gestion administrative de Banco Bem ainsi que les rapports avec l'économie solidaire.

Je remercie également l'association de résidents de Sao Benedito et le SECRI pour leur accessibilité. En particulier Alzirene Boaventura Sousa pour la densité de son témoignage et sa finesse d'analyse. Merci également à Janaina et Lea. Merci à Giovanna Faustini pour ses photos.

Merci à la famille Cassilhas de m'avoir ouvert leur porte. À « Pai Sergio », Luciana, Vitor, Elis « Perrute », Heverton, « Bisaide », Ana Clara, Beatriz, Isabelle, Geisiele pour leur accueil et ces moments uniques de partage.

À l'équipe de foot « *Os amigos dos Bocas* » pour leur enthousiasme et leur générosité tout au long de ces matchs du vendredi, « excursions », fêtes et bingos. Merci à la « Commission technique » pour faire revivre le foot dans le quartier.

Merci à l'ensemble des personnes qui ont accepté de se confier au travers d'entretiens et d'échanges spontanés. Une pensée particulière pour Fabio, Giovana, Claudia, Niu, Paulo, Rogeria, Juninho, Iracina, Raquel, « Seu Martin », Thiago et Andreia, Marlène, Cemir et Marcus, Almeida, Alexandro, Delcia.

Je remercie Marion pour son œil d'éditrice et la finesse de sa relecture ainsi qu'Isabelle et Pierre. Gregor et ses commentaires avisés. Laura et ses traductions. Raphaël Todd et ses graphiques. Enfin, l'inébranlable Sebastiao Wantz pour la mise en page.

