

Communication pour la table-ronde
« Les régimes politiques revisités : analyse comparative
des recompositions des rapports *politics/policies* »
Congrès de l'AFSP, Lyon, septembre 2005

« Pratiques participatives et réarticulation *politics/policies* à l'aune de la gestion de
capitales latino-américaines »

Hélène Combes (Paris 1)

Olivier Dabène (IEP Paris)

David Garibay (Univ de Versailles/Saint-Quentin)

Premier version non terminée.

Ne pas diffuser.

En Amérique latine, l'évaluation qui peut être faite des transitions démocratiques vingt ans après les premiers changements institutionnels rend compte de la difficulté de traduire des réformes effectives et incontestables en matière d'accès et de maintien au gouvernement d'un pouvoir civil en un contexte dans lequel les formes de production et de distribution des biens collectifs soient assurées pour le bien commun. Si toutes les élections sont aujourd'hui ouvertes, régulières et pluralistes, et assurent à ceux qui l'emportent l'exercice effectif du pouvoir sur un temps donné, cela n'a pas signifié pour autant que les politiques publiques mises en œuvre aient permis d'assurer une amélioration minimale des conditions de vie pour l'ensemble de la population. Ce constat a conduit à remettre en cause la validité même du principe de représentation et par là même l'assise fondamentale des institutions démocratiques. Alors même que le fonctionnement des élections est aujourd'hui généralement incontesté, nombre de présidents ont renoncé à leur pouvoir en cours de mandat, non par des coups d'Etat militaire, mais par des manifestations massives rejetant la corruption et les excès des politiques néo-libérales mises en œuvre.

Dans ce contexte général, les récentes victoires de candidats de gauche¹ aux élections présidentielles au Brésil, au Chili, en Argentine et plus récemment en Uruguay ont pu être

¹ L'identification de ces partis sur un clivage droite/gauche pourrait paraître une facilité conceptuelle, voire une absence de rupture avec le discours médiatique et le sens commun, d'autant que ce clivage n'est pas heuristique dans la plupart des pays concernés, et que son usage produit dès lors des assimilations qui peuvent être comprises comme

interprétées comme un approfondissement de la consolidation démocratique de régimes politiques, tant l'alternance et l'arrivée au pouvoir par les urnes d'acteurs politiques qui avaient été poursuivis pendant les régimes militaires apparaît désormais comme un acte possible et normalisé. Dans tous ces cas, l'arrivée à l'exécutif de candidats de partis de gauche a été précédée par une succession de victoires locales, en particulier dans de grandes villes. Ce processus n'a cependant pas été linéaire, et s'est réalisé à des degrés divers. Ainsi au Brésil, si le PT progresse de manière régulière aux élections municipales, en remportant à chaque fois un nombre de plus en plus important de mairies, cela ne signifie pas une présence continue ; ainsi, il a gagné l'élection municipale de 1988 à São Paulo, perdu celles de 1992 et 1996, s'est à nouveau imposé en 2000, et a perdu à nouveau en 2004.

Dans d'autres pays, à l'instar du Mexique, de la Colombie ou du Salvador, où les transitions démocratiques ont permis également la présence politique d'une gauche longtemps marginalisée, voire dans certains cas interdite, la réussite électorale de cette dernière passe pour l'instant seulement par des victoires locales, et de ce fait par l'importance de la gestion municipale, tout particulièrement dans les capitales. Au Salvador, l'ancienne guérilla du *Frente Farabundo Martí para la liberación nacional* (FMLN), devenu parti politique après la signature des accords de paix de 1992, gouverne San Salvador depuis 1997, et a remporté deux élections depuis (2000, 2003). Au Mexique, le *Partido de la revolución democrática* (PRD), formation créée en 1989 dans le contexte d'une transition démocratique très progressive, détient la capitale depuis la mise en place de l'élection directe au suffrage universel du maire en 1997, et a été réélu en 2000. Or, ces victoires électorales représentent les principales victoires politiques de partis dont les résultats électoraux sont significatifs au niveau national mais les placent encore loin du pouvoir central.

Il ne s'agit pas d'un phénomène isolé. En Colombie, un processus semblable s'est fait jour récemment, avec la victoire du *Polo democrático independiente*, formation issue de la convergence de plusieurs dirigeants politiques de gauche, à Bogotá en 2003. Ces expériences

des placages de modèles étrangers sur des réalités nationales. S'il est fait emploi de ce qualificatif, c'est surtout parce que les partis considérés l'utilisent eux-mêmes pour se situer par rapport aux autres partis et candidats dans le spectre politique de chacun de leurs pays. Le terme de « gauche » n'est pas toujours employé en tant que tel par les partis en question. Néanmoins ces partis utilisent un répertoire idéologique lexical qui peut permettre leur assimilation à une position de gauche (référence au monde du travail, au gouvernement pour tous, parfois au socialisme et à la révolution, valorisation de la mobilisation sociale, de la justice et de la redistribution pour l'ensemble de la population, etc.).

actuelles rappellent également celles plus anciennes de *Izquierda unida* à Lima (Pérou) entre 1983 et 1986 et de *La Causa R* à Caracas (Venezuela) entre 1993 et 1996, même si dans ces deux cas néanmoins, les partis en question ne furent pas reconduits. L'ensemble de ces formations s'autopositionnent à gauche du spectre politique de chacun de leurs pays.

Tout en s'inscrivant dans une réflexion plus globale sur le gouvernement des villes en Amérique latine, la communication est centrée sur trois métropoles (São Paulo, Mexico et San Salvador), en cherchant à comparer l'action de gouvernements locaux par des partis de gauche pour montrer comment leurs manières de gouverner (à la fois dans les pratiques de pouvoir et dans les politiques ou programmes mis en œuvre) veulent participer de l'approfondissement des régimes démocratiques². Cette communication cherche aussi à mettre en lumière les liens entre modes de gouvernement et héritages militants. Il est évident que ces partis se structurent dans des histoires nationales très différentes. Néanmoins, ils partagent le fait non seulement de se situer dans un clivage droite/gauche, mais d'être, ou d'avoir été, dans l'opposition au niveau national, ce qui renforce l'effet de polarisation. La gestion des métropoles apparaît ainsi pour eux comme une opportunité pour démontrer à la fois leur capacité d'action et leur degré d'innovation par rapport à d'autres forces partisans. Le décalage temporel entre l'expérience de la gestion de São Paulo par le PT avant l'arrivée de celui-ci à la présidence et la gestion de Mexico par le PRD et de San Salvador par le FMLN, tous deux encore dans l'opposition au niveau national, permet d'enrichir les questionnements comparés.

L'analyse abordera ainsi la justification des politiques d'alternance, à la fois pendant les campagnes électorales et la gestion municipale. Cette justification repose sur un triptyque : amélioration de l'efficacité des dispositifs institutionnels existants, mise en œuvre de politiques de redistribution, approfondissement des pratiques démocratiques.

La mise en place de ce programme conduit à faire de l'institutionnalisation du pouvoir municipal par rapport au pouvoir central un enjeu central, d'autant que les questions de compétence et de financement des niveaux subnationaux sont généralement des enjeux non

² Il existe des travaux monographiques sur chacune des trois villes, et en particulier sur Mexico et São Paulo, mais les travaux de comparaison demeurent rares. Pour deux exemples d'analyses comparées d'expériences de gouvernements locaux par des partis de gauche en Amérique latine, voir Stolowicz (Beatriz), *Gobiernos de izquierda en América latina, el desafío del cambio*, México, UAM, Plaza y Valdes, 2001, 211 p., et Chavez (Daniel) et Goldfranck (Benjamin), *The Left in the City, Participatory Local Governments in Latin America*, Londres, LAB, 2004, 231 p.

stabilisés. De ce fait, il existe des liens dynamiques entre construction d'un espace politique local et participation à la redéfinition des institutions dans lesquelles ces pouvoirs agissent.

Enfin, il s'agira de montrer comment la question de l'approfondissement de la démocratie par l'insistance sur la participation politique depuis le local est devenue une sorte de « marque de fabrique » des gouvernements locaux de gauche.

1 – La justification des politiques d'alternance

Au-delà des spécificités nationales, l'exercice du pouvoir local dans trois métropoles latino-américaines par des partis de gauche, alors même que ces derniers sont relativement récents et n'ont pas, ou pas encore, accédé au pouvoir central, permet d'aborder la question du rapport entre *politics* et *policies* depuis un angle spécifique. En effet, dans les trois pays en question, les partis de gauche au pouvoir dans les capitales justifient leur action locale au nom d'une différenciation de leurs objectifs et de leurs pratiques par rapport à ceux des partis au pouvoir, critiqués pour leur incapacité à résoudre les problèmes les plus essentiels de la population, alors même que les nouvelles règles du jeu démocratique ont permis d'améliorer effectivement les pratiques représentatives.

La décentralisation, un volet de la démocratisation

Cet affichage de la différenciation s'inscrit dans des contextes socio-politiques comparables. En effet, les villes choisies partagent le fait d'être des métropoles urbaines fortement peuplées, concentrant une proportion significative de la population nationale. Toutes ont été le lieu de concentration de l'activité politique et économique de leurs pays – même si dans le cas brésilien, le pouvoir fédéral réside à Brasilia. Ces agglomérations rencontrent de très graves problèmes de développement, avec d'importants écarts de richesse, des distributions spatiales fortement différenciées en fonction des revenus et de très importantes zones d'habitat précaire et de bidonvilles, avec de très graves problèmes de chômage, de sous-emploi, d'économie informelle, de violence urbaine et de délinquance.

Malgré leur importance politique, ces métropoles n'ont été pourvues de structures de gouvernement local démocratique que de manière récente, accédant parfois au statut d'état fédéré, reflet des changements institutionnels nationaux, où la décentralisation est pensée comme un des éléments indispensables du meilleur fonctionnement des régimes issus de transitions démocratiques³.

Ainsi, dans la plupart des pays latino-américains, les transitions démocratiques se sont accompagnées de la restauration des élections locales (Pérou en 1980, Uruguay en 1984, Argentine en 1983) ou de la création de niveaux locaux élus (Brésil en 1982), y compris dans les capitales. En Amérique centrale, l'élection au suffrage universel pour les élections municipales est rétablie au début des années 1980, simultanément à la mise en œuvre d'un calendrier électoral permettant de légitimer des autorités civiles alors en conflit avec des guérillas. Dans les cas où il n'y avait pas eu d'interruption autoritaire, et où il existait déjà des niveaux locaux, ceux-ci sont dotés d'une légitimité plus forte, par la mise en œuvre d'élections directes des maires (Colombie à partir de 1985). Le Venezuela et le Mexique représentent les deux cas les plus spectaculaires de cette évolution. Dans le premier cas, Caracas était gérée à la fois par un gouverneur du District fédéral nommé par le gouvernement et par des conseils locaux des différents municipes qui composent la capitale. Même s'il n'existe pas encore d'autorité exécutive élue unique pour toute l'agglomération, l'élection des maires des municipes au suffrage universel direct a réduit les compétences et la légitimité du gouverneur nommé. Au Mexique, l'évolution institutionnelle de la capitale a été un des éléments importants de la transition politique progressive qui se réalise dans les années 1980 : le District fédéral, structure administrative de la ville de Mexico, passe ainsi d'être une entité gérée directement par le pouvoir fédéral, dont le chef de l'exécutif était nommé par le président, à un statut de quasi-état fédéré en 1997, avec des compétences et des finances propres et avec l'élection au suffrage universel direct d'abord des exécutifs (chef du gouvernement du District fédéral) et législatifs locaux (Assemblée de représentants du DF), puis des exécutifs internes (*Delegaciones*, équivalent des arrondissements à partir de 2000)⁴.

³ Sur l'émergence du local comme un niveau de pouvoir effectif, en particulier dans les métropoles, voir Myers (David) et Dietz (Henry), *Capital City Politics in Latin America, Democratization and Empowerment*, Boulder, Rienner, 2002, 408 p., et Nickson (Andrew), *Local Government in Latin America*, Boulder, Rienner, 1995, 315 p.

⁴ L'adoption pour ces autorités exécutives et législatives de noms différents de ceux attribués dans les autres états (respectivement gouverneurs et députés) témoigne de la volonté de marquer le fait que, malgré cette dévolution de compétences, le District fédéral n'acquiert pas le même statut que les autres états fédérés.

Cette décentralisation s'est néanmoins réalisée dans un cadre confus sans définition claire des compétences des autorités locales et avec un transfert souvent limité, parfois très important, mais généralement mal encadré, des ressources financières. Dans certains cas, comme cela va être développé dans la deuxième partie, et en particulier à Mexico, les exécutifs locaux mènent de front leur mandat et la négociation avec le pouvoir central de l'accroissement de leurs compétences.

Ce contexte global aux trois villes étudiées permet de comprendre la nécessité de faire de la gestion municipale une vitrine du renouvellement d'un discours politique jusque-là caractérisé par la critique et la contestation, et dès lors de conférer à la pratique de ce pouvoir un caractère particulier de différenciation à la fois par rapport aux périodes antérieures et par rapport au pouvoir central. Par leurs actions au niveau des capitales, les partis de gauche entendent montrer qu'ils sont capables de gouverner, mais surtout de faire de la politique différemment. Or ce discours s'entend à un double niveau, à la fois local et national. Leur manière de gouverner et les politiques publiques locales spécifiques qu'ils mettent en œuvre ont des effets démonstratifs importants pour délégitimer les pratiques du niveau central, jugées insuffisamment démocratiques. Les « *policies* » sont conçues pour montrer qu'il est possible d'utiliser les « *politics* » afin de construire réellement une « *polity* » démocratique.

Une volonté explicite de différenciation

Les partis de gauche sont généralement parvenus au pouvoir avec un discours de différenciation mettant l'accent à la fois sur la démocratisation et sur une meilleure distribution des ressources, comme une manière de montrer qu'il est possible d'utiliser les dispositifs institutionnels existants afin de penser un approfondissement du caractère démocratique du régime politique dans son ensemble. Les manières dont cette différenciation est construite sont importantes à analyser tant, en constituant le fondement d'un projet politique innovateur, elles sont au cœur de l'idée qu'une équipe municipale de gauche peut gouverner différemment⁵.

⁵ Même si l'étude porte sur un cas non traité dans cette communication, le titre de l'article suivant est représentatif de ce questionnement : Winn (Peter) et Ferro-Clerico (Lilia), « Can a leftist government make a difference ? The Frente Amplio administration of Montevideo », p. 447-468, in Chalmers (Douglas) *and alli*, *The New Politics of Inequality in Latin America*, Oxford, Oxford UP, 1997.

Trois aspects de ce discours de différenciation peuvent être soulignés. Ils se retrouvent à des degrés divers dans les trois cas étudiés. D'une part, les nouvelles administrations de gauche mettent en avant les actions qui incitent à une participation populaire plus marquée, ces actions étant mises en avant comme l'emblème d'une gestion municipale différente, qui cherche à lutter contre les limites de la démocratie représentative « libérale » en inventant de nouvelles manières d'incorporer les citoyens à la décision publique. D'autre part, ces équipes municipales donnent une emphase particulière à la lutte contre la corruption et le clientélisme, comme une manière de condamner les pratiques qui avaient cours auparavant et donc d'illustrer le modèle d'action publique que ces gouvernements locaux prétendent construire. Enfin, une troisième dimension est également présente : soumises à de fortes contraintes à la fois institutionnelles et financières, les équipes municipales adoptent une rhétorique inspirée des « bonnes pratiques de la gouvernance démocratique », dont les justifications apparaissent plus ambiguës, tant elles semblent éloignées du projet politique que ces exécutifs prétendent incarner.

Prises séparément, ces mesures ne sont en rien spécifiques à un projet politique porté par les partis de gauche, tant elles ont été diffusées par les organismes multilatéraux et apparaissent au centre des projets politiques de type néo-libéral. Elles ont de ce fait été également appliquées à la fois par les partis au pouvoir, et se retrouvent également au cœur des pratiques d'autres partis politiques d'opposition, voire, en ce qui concerne la dénonciation de la corruption et du clientélisme, à la base de discours d'acteurs politiques antisystème. Or, ce qui semble caractériser ces partis est leur capacité à montrer que ces actions sont liées entre elles, et que c'est cette articulation qui permet de les penser comme étant une manière de répondre au défi d'améliorer les pratiques démocratiques. Il est de ce fait important de comprendre comment ces trois catégories sont intégrées et articulées dans un projet politique.

Les politiques de participation apparaissent sans doute aujourd'hui au niveau international comme ce qui serait spécifique à un projet politique pour les métropoles par la gauche latino-américaine, tant l'exemple de l'expérience menée par le PT à Porto Alegre a été diffusé. De ce fait, elle fait l'objet d'une plus ample présentation dans la 3^e partie, et seuls les deux autres aspects sont ici présentés.

De la lutte contre la corruption à la revalorisation du public

La deuxième catégorie dans la différenciation porte sur les liens entre l'orientation des pratiques de pouvoir mis en avant par les partis de gauche parvenus au pouvoir municipal et la volonté de rompre avec les pratiques antérieures. Dans des pays où les pratiques de pouvoir ont été longtemps marquées par la présence du clientélisme, du favoritisme, du népotisme et de la corruption, à la fois dans l'attribution des services et dans les fonctionnements internes des administrations locales, le discours de différenciation porte tout d'abord sur la mise en place de pratiques transparentes et pluralistes et dans la lutte contre la corruption, éléments conçus comme les manifestations les plus visibles, au moins dans un premier temps, de la fin des pratiques antérieures. Cette volonté de rupture est d'autant plus manifeste que le pouvoir central demeure toujours aux mains des partis ou mouvements qui dirigeaient précédemment la capitale, et que lutter contre la corruption au niveau local permet de montrer ce que le gouvernement central devrait faire.

Ce discours apparaît d'autant plus intégré à la construction d'une forme alternative de gouvernement qu'il est articulé aux thématiques de la proximité du pouvoir local, de la transparence de la décision, de l'efficacité des actions réalisées. Parce qu'elle est conçue pour tous, cette action publique est également soumise au contrôle et à l'évaluation périodiques des électeurs, par-delà le vote. C'est ainsi que les nouveaux élus adoptent ou réutilisent, en les investissant d'un sens nouveau, des formes institutionnelles existantes de compte rendu de mandat : à Mexico, l'exécutif local rend publics les salaires des hauts fonctionnaires et leurs déclarations de patrimoine⁶, à San Salvador, il constitue des conseils ouverts de dialogue avec la population, en les nommant comme les conseils locaux existant sous l'administration coloniale espagnole (*cabildos abiertos*).

Il convient de souligner à quel point ce discours est différent de celui qui peut être produit par des dirigeants nouveaux venus en politique sans véritable étiquette partisane et qui conçoivent la lutte contre la corruption comme une manière de rejeter l'ensemble de la classe politique. Les partis étudiés ne présentant pas la corruption ou le clientélisme comme des maux endémiques de la politique, contre lesquels la seule solution serait le départ de tous les dirigeants politiques. Pour

⁶ <http://www.contraloria.df.gob.mx/servicios/patrimonial/titulares/index.html>

eux, ils sont au contraire le signe d'une mauvaise utilisation des institutions politiques par les partis au pouvoir : une utilisation au service de tous des institutions existantes, dans une logique de distribution des ressources, suppose dans un premier temps qu'elles ne fassent pas l'objet d'une appropriation par ceux qui exercent le pouvoir dans le but de leur enrichissement personnel. Cette lutte contre la corruption s'accompagne à la fois d'une forme d'austérité dans la gestion et la dépense des fonds publics, résumés sous la formule de « *gouvernement républicain* » par AMLO⁷. Ce dernier, par exemple, met en avant sa politique d'austérité concernant notamment les hauts salaires. Pour le budget 2006, le GDF a demandé un seuil d'endettement le plus bas depuis l'autonomisation de la capitale du pouvoir central, ce qui est largement mis en valeur dans la communication du GDF. La délégitimation de toute forme d'appropriation de biens publics par des groupes d'intérêts débouche aussi sur une revalorisation de ce qui est public, qu'il s'agisse aussi bien de l'espace urbain, des ressources et des infrastructures publiques (comme en témoignent les actions culturelles en plein air développées à Mexico) ou plus largement de la définition d'une sorte de bien commun. Ainsi l'actuel maire de Bogotá cherche « à rendre public ce qui est public » (« *hacer público lo público* »).

Par contre, le fait d'insister constamment sur la lutte contre la corruption et le clientélisme a pour les partis de gauche au pouvoir une double conséquence : il les rend beaucoup plus vulnérables que les autres partis aux éventuelles affaires de corruption interne lorsque celles-ci sont dévoilées. Le PT et le PRD ont ainsi connu des « scandales » qui les ont fragilisés. Il conduit également à nourrir chez leurs adversaires une critique selon laquelle leurs pratiques seraient « populistes », critique fondée uniquement sur la réduction de l'action publique à la lutte contre la corruption, et donc à l'assimilation avec des acteurs politiques antisystème (voir l'exemple de Mexico développé à la fin de la 2^e partie).

A la marge gauche du néo-libéralisme

La dernière catégorie est sans doute la plus paradoxale, tant elle se situe dans la reprise de thématiques ou de politiques d'autres pays, voire d'institutions multilatérales, qui ne forment pas partie réellement du patrimoine idéologique d'une gauche même renouée. Au nom d'une gestion des ressources publiques plus proches des citoyens, les administrations des partis de gauche mettent en place des politiques et des mesures de modernisation de l'action publique et de

⁷ <http://www.finanzas.df.gob.mx/>

rationalisation de l'administration locale. C'est ainsi qu'apparaissent dans les discours de ces mairies des thématiques telles que la transparence, la proximité, l'efficacité, voire l'efficience, ou la justification de l'action publique au nom de l'équité davantage que de l'égalité. L'ensemble de ces mesures participent d'un projet politique de l'ensemble des partis de gauche aujourd'hui en Amérique latine, mais elles ne leur sont en rien spécifiques, tant elles ont été diffusées par les organismes multilatéraux, constituent des éléments de « bonne gouvernance démocratique » et apparaissent au centre des projets politiques de type néo-libéral. Même si ces actions sont justifiées au nom d'une politique d'ensemble, la reprise de certains aspects de la « bonne gouvernance » urbaine par les municipalités concernées, l'évocation, l'incorporation et l'adaptation de thématiques liées davantage aux références libérales, voire néo-libérales, et la manière dont elles influencent la vision programmatique des nouveaux élus inspirent de nombreuses politiques. La prééminence des cadres de pensée et d'action néo-libéraux au sein des organismes multilatéraux trouve ainsi un écho particulier au sein de ces administrations locales, d'autant que ces organismes ont accompagné et promu les processus de décentralisation et sont de très importants bailleurs de fonds de ces municipalités. Cette diffusion trouve autant moins d'obstacles que les partis de gauche à vocation de gouvernement en Amérique latine se trouvent dans un contexte de profonde rénovation de leurs schémas et modèles idéologiques.

Confrontées à de très importants problèmes, en particulier de sécurité, de rénovation urbaine ou de faiblesse des équipements collectifs, les administrations locales latino-américaines ont souvent repris ou adapté des politiques ou des programmes développés par des administrations locales nord-américaines ou européennes, ou promus par des organismes multilatéraux. Ainsi les programmes de lutte contre la violence urbaine à Mexico et à San Salvador sont directement inspirés, du moins dans le discours, de la politique de « tolérance zéro » contre la violence urbaine telle qu'elle est pratiquée à New York ou dans certaines villes de Californie. AMLO fera même appel à l'ancien maire de New York, Rudolph Guliani, afin de réaliser un diagnostic sur la situation de Mexico en matière de sécurité publique⁸. La différenciation avec les politiques de sécurité publique mises en œuvre par les gouvernements centraux est minime dans ses modalités.

⁸ Guliani a été payé une fortune ; l'addition n'a pas été payée par le contribuable de Mexico mais par un entrepreneur mexicain, Carlos Slim, quatrième fortune mondiale, et avec qui AMLO a établi une certaine collaboration.

La différenciation est également tenue en ce qui concerne l'association du secteur privé à des politiques locales. Les programmes de rénovation urbaine, en particulier dans les centres-villes où se concentre généralement un habitat populaire précaire, a ainsi eu lieu à Mexico comme à San Salvador par un recours au financement privé⁹, en particulier d'entrepreneurs nationaux et étrangers que les partis de gauche avaient fortement critiqués par le passé. Cette collaboration se réalise parfois, même si cela n'est pas systématique, aux dépens d'une relation longtemps privilégiée avec les mouvements sociaux urbains des quartiers centraux. L'incorporation du secteur privé dans les politiques culturelles les plus visibles de la mairie pédiste de São Paulo en 2000-2004 vont dans le même sens.

La différenciation à l'épreuve de l'apprentissage du pouvoir

Ce discours de différenciation apparaît dans les trois cas dans les campagnes électorales, même s'il n'est pas toujours aussi articulé. Il va évoluer avec la pratique du pouvoir, et parfois à l'issue de défaites électorales locales ou nationales. En effet, dans un premier temps, le fait de parvenir au pouvoir va donner l'occasion aux structures partisans de construire une formalisation de l'usage du pouvoir local au service du projet politique d'ensemble, et en particulier de la possibilité de parvenir au pouvoir central. A la fois l'apprentissage du pouvoir, les défaites éventuelles au niveau national, mais aussi au niveau local, vont contribuer à modifier la relation qui existe entre le parti et ses élus locaux, au profit d'une plus grande autonomie de ces derniers. C'est dans le cas brésilien que cette systématisation a sans doute été la plus développée, avec ce que le parti a appelé le « mode pédiste de gouvernement », sorte de magistère politique imposé par l'appareil dirigeant du PT à ses élus locaux, comprenant principalement l'« inversion des priorités » et la gestion publique participative. En cherchant à montrer ce qui différencierait ces gouvernements locaux de ceux des autres partis, la direction du parti ne distingue pas l'arène partisane de l'arène politique, et entend bien soumettre la seconde à la première. En effet, le parti remporte 3 municipalités en 1982, puis 36 en 1988, dont São Paulo et de nombreuses villes de la région industrielle de la métropole *paulista*. Si à l'occasion des élections municipales suivantes (1992), il gagne dans plus de 50 villes, il perd néanmoins deux tiers des villes gagnées quatre ans

⁹ Carlos Slim finance en grande partie la rénovation du centre historique de Mexico.

plus tôt, dont São Paulo. Ce reflux conduit à une importante réflexion interne au sein du parti sur les raisons de l'échec et sur les manières d'y remédier à l'avenir. Pour la direction de l'époque, c'est l'absence d'une ligne directrice commune et la trop forte autonomie des élus locaux qui expliquerait ce reflux. Ce constat ne fait que renforcer cette volonté d'imposer une vision spécifique de l'action publique locale, au service d'un projet national du parti. Les défaites aux élections présidentielles de Luis Inacio Lula da Silva en 1996 puis en 2000 et l'exercice du pouvoir local dans un nombre de plus en plus important de villes (187 en 2000, 411 en 2004) et d'états fédérés vont conduire à remettre en question cette modalité d'imposition par la direction du parti d'un référentiel de l'action publique au niveau local.

Partis politiques étudiés et leur participation aux gouvernements locaux des métropoles

	Mexique	Brésil	Salvador
Parti politique étudié	Partido de la revolución democrática (PRD)	Partido de los trabajadores (PT)	Frente Farabundo Martí para la liberación nacional (FMLN)
Date de création	1989	1979	1980 comme guérilla – 1993 comme parti politique
Derniers résultats électoraux nationaux	Présidentielles (2000) : 16,6 % Législatives (2003) : 17,6 % – 57 députés sur 500, 15 sénateurs sur 128	Présidentielles (2002) : 1 ^{er} tour 46,4 %, 2 ^e tour 61,4 % Législatives (2002) : 90 députés sur 512, 13 sénateurs sur 81	Présidentielles (2004) : 35,7 % Législatives (2003) : 34,0 % – 31 députés sur 84
Métropoles étudiées	Mexico	São Paulo	San Salvador
Résultats électoraux locaux dans les villes étudiées (élections à un tour)	Élections à un tour 1997 : 48,1 % 2000 : 39,7 %	Élections à un tour 1988 : 29,8 % Élections à deux tours (1 ^{er} tour – 2 ^e tour) 1996 : 24,5 % – 37,7 % 2000 : 38,1 % – 58,5 % 2004 : 35,8 % – 45,1 %	Élections à un tour 1997 : 2000 : 56,0 % 2003 : 49,6 %
Maires et mandats du parti étudié	Cuauhtémoc Cardenas (1997-1999), Rosario Robles (1999-2000), Andrés Manuel López Obrador (2000-2005), Alejandro Encinas (2005-2006)	Luiza Erundina (1988-1992), Marta Suplicy (2000-2004)	Hector Silva (1997-2000) (2000-2003), Carlos Rivas Zamora (2003-2006)

Données générales sur les villes étudiées

	Mexique	Brésil	Salvador
--	----------------	---------------	-----------------

Ville étudiée	Mexico	São Paulo	San Salvador
Population	8 000 000		700 000
Statut administratif	Capitale fédérale	Capitale de l'état de São Paulo	Capitale nationale Capitale du département de San Salvador
Niveau de gouvernement local	District fédéral	Municipalité	Municipalité
Mode d'élection	Elections séparées au suffrage universel direct à un tour du maire (chef de gouvernement du District fédéral) et de l'Assemblée locale	Elections séparées au suffrage universel direct à deux tours du maire et de l'Assemblée locale	Election au suffrage universel direct à un tour : le parti vainqueur remporte le poste de maire et l'ensemble des sièges du conseil municipal
Divisions locales et modes d'élections	<i>Delegaciones</i> – Les <i>Delegados</i> sont élus au suffrage universel direct depuis 2000		
Premières élections locales	1997	1982	1985
Durée du mandat	6 ans depuis 2000	4 ans	3 ans

2 – Articulations *Politics/Policy*

Construction ou transformation d'un espace administratif local

Les partis de gauche, nés, pour les cas étudiés, dans les contextes de transitions démocratiques, ont joué un rôle variable dans les processus de prise d'autonomie des capitales ou métropoles latino-américaines. Deux principaux cas de figure se présentent : l'arrivée au pouvoir durant la phase de négociations de l'augmentation de l'autonomie municipale ou l'arrivée au pouvoir dans une phase postérieure. Dans le premier cas, les partis ont directement été engagés dans les processus de négociations concernant l'augmentation des compétences municipales. Ils ont dû gérer les changements institutionnels et négocier l'élargissement des compétences de l'exécutif local.

La démocratisation municipale était alors au cœur du discours d'alternance dont ils sont porteurs. Dans le cas de Mexico, lors du premier mandat du PRD, l'exercice municipal du

pouvoir comporte un certain nombre de verrous. Ainsi, le premier mandat de maire élu au suffrage universel direct est de 3 ans (puis passera à 6 ans).

Une série de compétences n’ont pas été transférées de l’échelon national à l’échelon local comme l’éducation secondaire par exemple qui sera finalement transférée en cours de mandat. La question de la sécurité reste une compétence partagée entre le maire de Mexico et le président de la République. De plus, l’action de Cárdenas s’est développée dans les cadres de l’ancienne administration fortement marquée par un système corporatiste. D’ailleurs, les volontés de réformes de l’équipe municipale se sont heurtées aussi à la résistance d’acteurs dont l’action s’est déployée dans le cadre du système corporatiste, qu’ils soient externes ou membres de l’administration. Ainsi, le principal acteur ayant recours à l’activité manifestante sous le mandat de Cárdenas sont des organisations pour le logement appartenant au PRI et le syndicat unique des travailleurs du gouvernement du District fédéral – intégré dans le système corporatiste priiste – qui, par exemple, s’est mis en grève contre les opérations anticorruption de la nouvelle majorité municipale¹⁰.

Dans le cas de San Salvador, un niveau municipal élu existe avant l’arrivée au pouvoir du FMLN. De ce fait il n’y a pas de négociation en cours de route pour définir les contours, les compétences de l’exécutif municipal par rapport au pouvoir central. La négociation se réalise plutôt dans le contexte de confrontations partisans entre le FMLN dans l’opposition et ARENA, au pouvoir central comme nous allons le voir maintenant.

Par ailleurs, l’acquisition d’une plus grande marge de manœuvre à l’échelle municipale passe généralement par une négociation serrée avec l’échelon fédéral et les décisions et débats sur une plus grande autonomie municipale prennent forme dans les arènes fédérales.

Tableau sur les échelles de gouvernement

	Mexique	Brésil	Salvador
Local (municipal)	Municipe (3 600)- Elu au SU pour 3 ans		Municipe (262) – Elu au SU direct

¹⁰ Combes H., « De la rue au palais municipal. La gestion des conflits sociaux par le Parti de la révolution démocratique à Mexico. 1997-1998 », *Cahiers des Amériques latines*, Paris, n° 33, 2000, p. 153-172.

Métropolitain			Aire métropolitaine
Infra-étatique	État (32) – Gouverneur	État	Département (14) – Non élu, pas d’attribution de compétences
Central	Fédération	Fédération	État unitaire

Dans le cas de Mexico, la question budgétaire est centrale. De part son statut singulier – ni municipe ni état fédéré – le GDF se trouve dans une situation d’allocation des ressources singulière. Mexico ne bénéficie pas des fonds municipaux (*ramo 33*). Le budget et le seuil d’endettement autorisé sont fixés par le Congrès de l’Union où le PRD est en minorité. De plus au cours des années 90, les deux autres partis (le PRI au pouvoir, le PAN dans l’opposition) ont choisi une stratégie d’alliance lors des votes fondamentaux. Le PRD est donc doublement en minorité lors du vote du budget de Mexico. Ainsi, lors de la première mandature, le budget voté est nettement inférieur au budget demandé de certains secteurs et se trouve réduit par rapport à leurs prérogatives initiales. Autour de cette question, se joue une véritable bataille politique. Le PRD opte généralement pour une stratégie offensive à l’instar de la maire par intérim Rosario Robles en 2000 qui défie le ministre de l’Intérieur à un dialogue public en réponse aux attaques faites aux GDF. En effet, au-delà de la critique d’un endettement, le PAN et le PRI usent ouvertement de critiques contre les politiques mises en œuvre par le PRD pour justifier la réduction du budget alloué au GDF. Cependant au-delà se pose la question du très fort endettement public de Mexico et des conséquences sur les marges de manœuvre dont disposent les équipes municipales. Le seuil d’endettement est passé de 5 milliards de dollars en 1994 à 42 milliards en 2004¹¹.

Dans le cas de San Salvador, la confrontation concernant le budget est d’autant plus visible que le FMLN détient un groupe parlementaire comparable en nombre à celui d’ARENA. De ce fait la discussion passe autant dans la relation pouvoirs municipaux-pouvoir central que dans les débats parlementaires entre opposition et gouvernement. Les questions budgétaires sont souvent les pierres d’achoppement. Dans le cas de San Salvador, à partir de 1997, le niveau central redistribue 6 % de ses ressources aux municipalités à travers le FODES (Fondo de desarrollo economico y social) : la distribution est assurée selon des critères qui combinent

¹¹ L’augmentation a été de 14 milliards sous la dernière administration priiste (4 ans), de 13 milliards sous la première administration perrediste (3 ans) et de 7 milliards sous celle de AMLO (5 ans). <http://www.finanzas.df.gob.mx/vanImpuestos.html>, p. 4.

population, solidarité et développement socio-économique. Ce système désavantage plutôt les villes les plus peuplées (en 2003-04, débat pour élever ce taux à 8 %). Cette redistribution est en partie directe et en partie passe par des fonds pour des travaux d'infrastructures financés soit par la coopération internationale, soit par des emprunts internationaux. Les maires FMLN ont demandé, sans succès, une augmentation du pourcentage et une réévaluation des critères d'attribution. Depuis 1997, la totalité des fonds alloués aux municipalités a augmenté, mais la proportion reçue par les mairies FMLN a diminué : ainsi les fonds reçus par San Salvador diminuent de moitié entre 1997 et 1998. Afin de compenser, la mairie a entrepris d'améliorer le recouvrement des impôts locaux, en particulier sur la propriété et les biens commerciaux – cette activité étant médiatisée par l'équipe municipale également pour montrer son efficacité comme gestionnaire (logique technocratique) où elle obtient de meilleurs résultats que les administrations précédentes.

Dans les cas et les périodes étudiés, les partis au pouvoir dans la métropole se trouvent dans l'opposition à l'échelle fédérale, ce qui ne rend que plus difficile l'articulation local/fédéral et notamment pose dans les cas étudiés de véritables problèmes quant à l'accès aux ressources fédérales. Au cadre institutionnel en évolution, au rapport local/fédéral s'ajoute la question de la faiblesse des structures administratives. En effet, peu de pays latino-américains possèdent une administration professionnelle. Arrivés au pouvoir dans un contexte d'alternance et après des périodes de régimes autoritaires et semi-autoritaires, les gouvernements locaux de gauche (et plus généralement de tous les acteurs d'opposition) sont confrontés à des administrations peu institutionnalisées et souvent corrompues. Un autre défi à surmonter est le manque de savoir-faire administratif de leurs partisans.

Dans le cas mexicain, l'absence d'institutionnalisation administrative est patente. Le PRD récupère même des bureaux vides avec très peu d'archives et de matériaux de travail. Une tradition veut même que l'année de départ (« *el año de Hidalgo* ») l'équipe municipale fasse le vide. Plus handicapante est l'absence de connaissance des rouages administratifs : les cadres de gauche, ayant été dans l'opposition, n'ont pas eu accès à la haute fonction publique (presque exclusivement composée de postes « politiques ») et ne possèdent pas de savoir pratique. Cela débouche dans les premières années d'alternance sur des problèmes de recrutement des cadres

des gouvernements « municipaux ». Les principaux ministres sont issus des milieux universitaires et conservent dans un premier temps une vision relativement abstraite des questions urbaines. Dans le cas de Mexico, beaucoup méconnaissent les rouages administratifs et parfois les dispositifs légaux les plus élémentaires. Cela se combine à l'absence de cadres administratifs transmettant les informations et à l'absence de mémoire administrative et d'archives. Si bien que la première année certains ministères ont eu des difficultés à mettre en route leurs actions et n'ont donc dépensé qu'une partie de leur budget.

Ce constat ne vaut cependant que pour les premières années de l'exercice gouvernemental. Les trois partis concernés par notre étude se sont maintenus au pouvoir dans les villes étudiées (PRD, FMLN) ou ont été à la tête d'autres villes importantes (PT) où des cadres du parti ont été formés à la gestion urbaine. Les années 90 ont ainsi été marquées par l'émergence de cadres de gauche connaisseurs de la gestion publique.

De manière plus générale, un effort a aussi été fait pour améliorer le recrutement des fonctionnaires. Ainsi dans le cas de Mexico, des formations pour une administration professionnelle sont proposées dans différents ministères mais cette mesure reste ponctuelle. Dans le cas de San Salvador, le FMLN entreprend de réformer le code municipal, en lien avec le groupe parlementaire. Cela passe à la fois par la professionnalisation et la « fonctionnarisation » (*Ley de servicio civil, sistema de carrera*), par l'amélioration des compétences techniques, mais également par un souci d'améliorer la transparence et de lutter contre la corruption.

La démocratisation municipale s'est donc jouée dans les interactions entre administrations locales et administration centrale et a conduit à des ajustements mutuels débouchant le plus souvent sur un approfondissement de la démocratisation en général. Cette démocratisation à l'échelle locale et l'enracinement de pratiques de gouvernement sont passés par une articulation complexe entre sphère militante et sphère administrative.

Sphère administrative et sphère militante

Comme le note Marion Gret et Yves Sitomer dans le cas du PT à Porto Alegre, le « passage d'une posture purement contestatrice à l'articulation d'une présence dans le mouvement social et d'une capacité gestionnaire ne s'effectue pas sans douleur¹² ». Les partis étudiés ont hérité d'une culture contestataire forgée dans l'opposition – parfois armée – aux régimes autoritaires. L'arrivée au pouvoir crée de fortes attentes dans leurs milieux partisans. Sur le moyen terme, des liens problématiques s'instaurent avec les appareils partisans.

Lors de son arrivée au pouvoir à Mexico le PRD a dû gérer de nombreuses invasions de terres, des manifestations chroniques et des luttes internes relatives à la nomination des fonctionnaires. Néanmoins, aussi bien sous le mandat de Cárdenas que sous celui de AMLO les relations entre l'appareil du parti (local et national) et la mairie sont relativement harmonieuses. Cependant, autour de la gestion de Mexico se développe une guerre de courants entre les partisans de Rosario Robles et ceux de René Berajano. Cette guerre, initiée sous Cárdenas, prend de l'ampleur sous la mandature par intérim de Rosario Robles pour finalement atteindre son paroxysme sous AMLO. Elle débouche sur l'éclatement au grand jour d'un scandale de financement illégal, largement critiqué par les médias et les adversaires du PRD, qui prend de l'ampleur malgré le caractère relativement modeste des sommes en jeu. Autour de cette question se joue la lutte de courants locaux à Mexico pour leur ascension nationale.

Dans le cas du FMLN à San Salvador, les tensions au sein du milieu partisan se centrent autour de la relation entre l'équipe municipale et le parti : de 1997 à 2003 la tension est croissante. En 1997, Hector Silva est présenté comme candidat d'une coalition où le FMLN est majoritaire. C'est un cadre politique qui a été proche de la gauche révolutionnaire pendant la période de la guerre civile, mais qui n'est pas un dirigeant historique d'une des organisations de guérilla – il n'intègre formellement le FMLN que pendant la campagne. Dès son élection il s'entoure d'une équipe où les personnes sont choisies davantage pour leurs compétences techniques que par le fait d'être membres du FMLN. L'opposition frontale au gouvernement central se fait de plus en plus sur des questions liées à l'exercice du pouvoir local qu'à l'opposition partisane ARENA-FMLN. En appuyant l'institutionnalisation du niveau

¹² Gret (Marion) et Sitomer (Yves), *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte, 2005, p. 17.

métropolitain, la mairie va travailler avec les villes voisines, dont certaines sont gouvernées par ARENA. Le positionnement de Silva au sein du parti (appuyant les secteurs réformateurs) va accroître les tensions avec la direction orthodoxe, en particulier pendant le deuxième mandat, d'autant qu'il apparaît comme un présidentiable. Cela va conduire à la crise de 2002 : Silva quitte le FMLN, renonce à se présenter pour un troisième mandat et rejoindra un petit parti de centre-gauche. L'un de ses collaborateurs, Carlos Rivas Zamora, est présenté comme candidat, et l'emporte. Il s'inscrit dans la continuité au niveau des politiques, mais également dans une ligne critique vis-à-vis de la direction du parti. Cela lui vaudra d'être, pour l'instant, écarté par son parti pour les prochaines élections municipales (2006).

Ces tensions internes ont une conséquence directe sur la question des interactions local/national : le groupe parlementaire joue d'autant moins son rôle de relais de propositions législatives de réformes municipales que les principaux maires FMLN sont dans l'opposition interne du parti. Parallèlement le parti met moins en avant l'expérience de sa gestion dans les grandes villes, en particulier lors des campagnes électorales présidentielles. Alors même que la campagne municipale de 2003 se fait sous le slogan « *somos un buen gobierno* », cette thématique a été quasiment absente de la campagne présidentielle de 2004.

Dans le cas du PT à São Paulo, Luiza Erundina (1988-1992) a exercé son mandat en affrontant l'appareil partisan du PT. La campagne pour la sélection du candidat PT aux élections municipales de 1988 à São Paulo avait été l'occasion d'un affrontement interne entre une dizaine de factions. Les deux principaux candidats à la candidature incarnaient deux profils politiques et idéologiques très différents¹³. Plínio de Arruda Sampaio, alors député à l'Assemblée constituante, est un réformateur modéré, reconnaissant la légitimité des instances représentatives, tandis que Luiza Erundina tient un discours plus radical, faisant reposer la démocratie sur des conseils populaires contrôlant tous les organes de la municipalité. Convaincue qu'un tel discours ne pouvait séduire une majorité d'électeurs *paulistanos*, la direction locale du PT a fait le choix de prendre position pour Plínio. Or le 12 juin 1988, Erundina remporte aisément la primaire puis, dans la foulée et à la surprise générale, les élections municipales du 15 novembre¹⁴.

¹³ Cláudio Gonçalves Couto, *O desafio de ser governo : o PT na prefeitura de São Paulo (1989-1992)*, São Paulo, Paz e Terra, 1995, p. 101-116.

¹⁴ Ces élections ont lieu au scrutin majoritaire à un tour. Avec 29,8 % des suffrages exprimés, Luiza Erundina défait le favori des sondages, le candidat populiste de droite Paulo Maluf (24,4 %).

Les nominations auxquelles procède Erundina avant même son entrée en fonctions alimentent la rancœur apparue au moment des primaires. Les factions majoritaires au sein du PT *paulistano* sont marginalisées, au profit de la gauche du parti.

Cláudio Couto relate avec précision le divorce rapide entre les « pétistes du gouvernement » et les « pétistes du parti », accentué par l'absence, dans les premiers mois de gestion de l'équipe d'Erundina, de décision politique marquant une rupture radicale avec le passé¹⁵.

Il est vrai que l'impréparation de l'équipe d'Erundina et les divisions au sein du PT sont à la mesure des problèmes à traiter. Le maire sortant laisse la ville endettée dans des proportions abyssales, avec des équipements publics très détériorés et des employés municipaux au pouvoir d'achat laminé par une inflation qui dépasse 900 % en 1988. A telle enseigne qu'Erundina ne peut éviter une longue période d'adaptation et de remise à plat de l'administration, incompatible avec la préoccupation du PT d'utiliser São Paulo comme vitrine du savoir-faire du parti, au moment où s'ouvre la campagne pour les élections présidentielles de 1989.

A l'issue de ces élections présidentielles de 1989, Luiza Erundina est d'ailleurs tenue par le PT pour responsable de la défaite de son candidat, Lula. Sa dérive vers l'« administrativisme » l'aurait portée à s'accommoder de solutions techniques, au détriment d'un projet de rupture politique. Par la suite, les relations entre la mairie de São Paulo et la direction municipale du PT s'enveniment davantage encore, et l'opposition atteint son paroxysme en mai 1992 lorsque des revendications salariales non satisfaites poussent les conducteurs de bus de la compagnie municipale, affiliés à la Centrale unique des travailleurs (CUT), proche du PT, à déclencher une grève.

Handicap supplémentaire, Luiza Erundina a aussi maille à partir avec son groupe au sein du conseil municipal. Alors qu'elle peut en principe compter sur le soutien de 19 des 53 membres (*vereadores*) du conseil (dont 16 de son parti), le maire ne peut faire autrement que d'adopter une stratégie de « négociations ponctuelles » consistant à rechercher des alliances pour chacune de ses initiatives.

Avec l'arrivée au pouvoir, les équilibres partisans internes sont altérés voire modifiés. Les dirigeants issus des mouvements sociaux se trouvent marginalisés au sein des gouvernements

¹⁵ Cláudio Gonçalves Couto, *op. cit.*, p. 121 et suiv.

locaux au profit de cadres partisans ayant réalisé des études supérieures ou au profit d'universitaires du milieu partisan. Les dirigeants issus des mouvements sociaux conservent cependant le plus fréquemment le contrôle d'une partie de l'appareil partisan. Ce phénomène exacerbe la difficulté d'accepter le passage d'une « culture contestataire » à une culture partisane. Autant d'éléments qui expliquent une importante conflictualité entre courants ou entre le maire et l'appareil partisan. L'articulation entre sphère administrative et sphère partisane passe aussi par la gestion des adversaires. Dans les cas latino-américains une réflexion est réellement à mener sur l'impact du travail de délégitimation de la gestion des municipalités de gauche par les médias et le secteur privé.

Depuis 1997, dans le cas de Mexico, les médias télévisuels – soit médias d'Etat soit médias privatisés dans des conditions troubles au début des années 1990 – ont critiqué quotidiennement l'action des maires et les ont rendus coupables du moindre incident dans cette ville de 8 millions d'administrés : inondation d'une rue, accidents de la circulation, questions d'insécurité, etc. Autant d'éléments qui pèsent sur l'élection présidentielle de 2000 où Cárdenas réalise un piètre score (16,5 % des votes, en troisième position), et qui contribuent à une très forte polarisation partisane en 2005 autour de la levée de l'immunité parlementaire du maire de Mexico.

Dans le cas de San Salvador, les médias (télévision, radio et presse écrite) sont tous privés, et appartiennent dans leur ensemble à des entrepreneurs proches du parti au pouvoir (l'actuel président du pays, élu en 2004, membre d'ARENA, a été un des plus importants journalistes puis patrons de presse du pays et président de la chambre patronale). Depuis l'arrivée du FMLN à la mairie de San Salvador, les médias critiquent l'action du gouvernement local, tout en insistant en permanence sur les tensions et les divisions entre l'exécutif et le parti. Ainsi, ils mettent en avant l'action du maire ou de son équipe lorsqu'ils mettent en œuvre des coopérations avec le gouvernement national, ou avec des mairies voisines détenues par ARENA, en soulignant leurs différences par rapport au groupe parlementaire du FMLN à l'Assemblée, qui serait dans une position de critique permanente, ou par rapport à la direction du parti, qui est à leurs yeux dogmatique et qui prônerait des actions extra-institutionnelles. Ainsi, exemple parmi d'autres, lors de la campagne présidentielle de 2004, un chargement d'armes brésiliennes, pour lequel toutes les procédures de douane n'avaient pas été respectées, est intercepté par la police. Pendant

plusieurs semaines, la presse soulignera que ce chargement avait été commandé par une mairie de l'agglomération de San Salvador détenue par le FMLN. La présentation de l'affaire est faite de telle sorte qu'il apparaît que l'ancienne guérilla souhaiterait se réarmer, pour réagir à une éventuelle défaite électorale, alors même que le pays connaît des niveaux importants d'insécurité. La presse cessera de traiter de cette affaire lorsqu'il s'avérera que le chargement était destiné à un armurier privé, par ailleurs membre d'ARENA.

Les effets de la presse sur les consolidations en Amérique latine mériteraient d'être mieux étudiés. La presse ou plutôt les presses contribuent à structurer des rapports de forces au sein de la sphère politique. La gestion des métropoles – économiques et politiques – par des partis de gauche leur confère une visibilité nationale sans précédent et se trouve donc au cœur d'une véritable bataille médiatique.

L'articulation entre *politics* et *policies* passe cependant avant tout par la mise en place de politiques publiques façonnées par les héritages militants de ces différents partis.

Emergence de référentiel d'inclusion sociale

A des degrés divers selon les terrains et les périodes, et dans la mesure des contraintes largement traitées précédemment, on assiste à l'émergence de référentiel d'inclusion sociale.

A São Paulo, Erundina fait en sorte que ses politiques publiques adoptent un référentiel d'inclusion sociale et reposent sur une ample participation. Prenons l'exemple du logement social, domaine dans lequel Erundina bénéficiait d'une expérience professionnelle préalable. Trois programmes ont été engagés qui rompaient délibérément avec les pratiques bien enracinées d'attribution clientéliste de logements sociaux¹⁶.

Le premier a consisté à inciter les familles nécessiteuses à s'inscrire dans une logique de partenariat, afin que des moyens leur soient octroyés qui leur permettent de construire leur propre logement. Ce dispositif s'appuie sur une tradition d'entraide et de travail collectif (*mutirão*), très présente dans les quartiers pauvres. Les familles contractent un emprunt à taux bonifié,

¹⁶ Mónica Tapia, « Can the left reduce poverty ? Social policy and political conflicts in the PT government of the city of Sao Paulo », Communication au congrès de la Latin American Studies Association (LASA), Miami, 16-18 mars 2000.

bénéficient de l'assistance technique d'associations, souvent composées d'universitaires ou de professionnels engagés, et participent aux travaux collectifs. Entre 1989 et 1992, quelque 25 000 familles ont bénéficié de ce programme, avant qu'il soit supprimé par le successeur d'Erundina, le populiste de droite Paulo Maluf.

Le deuxième programme concernait les favelas. Erundina met un terme, très provisoire il est vrai, aux éradications, et se concentre sur l'amélioration des conditions sanitaires de vie et, pour les favelas qui doivent être éliminées pour des raisons de sécurité (risques de glissement de terrain ou d'inondation), entreprend la construction d'immeubles de relogement. Quelque 41 000 familles sont concernées par ce programme. Erundina échoue toutefois dans sa tentative d'imposer un cadre législatif aux régularisations d'occupations et le problème des favelas demeure donc entier.

Enfin, Erundina lance tardivement un programme dédié aux *cortiços*, ces immeubles d'appartements à loyers modestes, consistant à offrir une assistance juridique aux locataires, souvent très endettés, et en constituant un fond pour faciliter l'accès à la propriété. Seules 1 500 familles, vivant dans 4 *cortiços*, en sont bénéficiaires. Ces programmes connaissent donc des fortunes diverses, mais introduisent une rupture plus que symbolique dans le répertoire d'action publique à São Paulo, en canalisant des ressources publiques vers les projets sociaux, ces ressources étant elles-mêmes générées par une hausse des impôts locaux, notamment la taxe foncière (IPTU).

A Mexico, le premier mandat du PRD a été marqué par une fragmentation de l'action publique. Cárdenas a choisi la diversité dans son équipe municipale, où ont été intégrées les diverses composantes du PRD et aussi plus largement des personnalités s'étant illustrées dans la haute fonction publique ou des universitaires. Au sein de cette équipe municipale, la définition des priorités gouvernementales et des solutions à apporter ne faisait pas consensus. Plusieurs référentiels de politiques publiques se sont superposés et sont parfois entrés en concurrence. Quelques domaines ont fait l'objet d'un accord global ou ont été entre les mains d'un même courant permettant ainsi une politique cohérente. Le GDF a mené ainsi une lutte contre la corruption, notamment des programmes d'« assainissement » des corps de police, mais aussi dans

l'administration¹⁷. Par ailleurs, une politique culturelle ambitieuse et réussie a proposé des activités culturelles gratuites dans les espaces publics. Cette politique s'est inscrite plus largement dans la volonté de refaire des espaces publics des espaces citoyens. La politique sociale, quant à elle, entre valorisation des minorités et politique de proximité a été particulièrement atomisée, avec une multiplicité de programmes très ponctuels et qui se sont parfois chevauchés sans être coordonnés.

Depuis 2000, le gouvernement d'AMLO développe quelques mesures phares dans le cadre d'un référentiel d'inclusion sociale. Il a lancé un programme de création de lycées – 16 lycées dans 12 arrondissements (sur 16) – ainsi qu'une université. Cette dernière est implantée dans plusieurs quartiers populaires de Mexico et contrairement aux autres universités publiques ne sélectionne pas ses étudiants sur concours mais procède à un tirage au sort devant notaire, moyen de garantir l'accès des secteurs populaires à l'éducation supérieure. L'élargissement conséquent de l'offre éducative répond aux demandes de plusieurs mouvements lycéens et étudiants au cours des années 1990.

Autre mesure phare : la création d'une retraite universelle pour les personnes âgées. Toute personne de plus de soixante-dix ans, quel que soit son revenu, peut demander une « bourse pour personne âgée ». Au Mexique, les retraites modiques permettent rarement aux personnes âgées de vivre sans un appui de leur famille ou une activité professionnelle complémentaire. Dans la pratique, le programme n'a pas été développé dans tous les quartiers. 352 000 personnes en bénéficient, essentiellement dans les arrondissements les plus pauvres puisque, d'après nos calculs, 32 % des bénéficiaires vivent dans les arrondissements de Iztatalapa et Gustavo A. Madero, les deux plus pauvres de la capitale. Dans un premier temps les « bourses » étaient données en liquide aux personnes âgées puis, pour des raisons liées à l'insécurité – plusieurs personnes âgées ont été assassinées pour leur voler leur bourse –, « le service d'équité et de développement social » a opté pour une carte de paiement. Cette dernière permet aux personnes âgées de recevoir un peu plus de la moitié d'un salaire minimum.

¹⁷ Ward P. et Durden E., « Government and Democracy in Mexico's Federal District, 1997-2001 : Cárdenas, the PRD and the Curate Egg », *Bulletin of Latin American Research*, vol. 21, n° 1, January 2002, p. 1-39.

Cette mesure a soulevé de très nombreuses critiques. Elle fut taxée d'irresponsabilité politique étant donné son coût ainsi que de pratique populiste et clientéliste. Le caractère universel de cette retraite constitue un certain garde-fou aux pratiques clientélistes, ces dernières, au Mexique, s'étant traditionnellement développées aux cours des années 1990 dans le choix ciblé de populations. Quant au coût, il semble être couvert sans grande difficulté grâce à une réduction du montant des salaires des hauts fonctionnaires, point sur lequel nous reviendrons plus avant. En revanche, ce programme n'a pas été entériné par la voie législative et s'il est à la charge du ministère local du Développement social, il reste cependant fortement associé à la figure du maire qui a fait des conditions de vie des personnes âgées un combat quasi personnel. D'où les critiques de ses opposants qui considèrent que ce programme est très fortement électoraliste. Il est cependant à noter que, dans cette perspective, les jeunes, majoritaires dans la société mexicaine, auraient été une population bien plus porteuse.

Ce programme de justice redistributive, de par sa popularité et le succès rencontré, a connu un phénomène de contagion et a été mis en place par plusieurs gouverneurs perredistes ou non perredistes. Les polémiques qu'il a suscitées soulèvent aussi le vaste débat de l'utilisation du terme « populisme », à l'heure actuelle employé dans certains pays d'Amérique latine pour discréditer les positions ou les mesures prises par la gauche, phénomène particulièrement net au Mexique.

3 – L'approfondissement du régime démocratique par l'insistance sur la participation politique depuis le niveau local

Une « participation » fondée sur les réseaux d'experts

A São Paulo, Luiza Erundina, issue pourtant d'un courant du PT favorable à la création de conseils populaires contrôlant le pouvoir politique, n'a pas durant sa gestion imité Porto Alegre en mettant en place un budget participatif. Elle s'est en revanche employée à peser sur la

préparation de la loi municipale, exercice imposé par la Constitution fédérale adoptée en 1988¹⁸. Et, de fait, la Loi organique municipale d'avril 1990 prévoit de nombreux dispositifs participatifs, parmi lesquels on peut citer l'élection de conseils de représentants dans chaque région de la ville, et l'installation de conseils municipaux de la santé et de l'éducation, sur le modèle des conseils de gestion des politiques publiques¹⁹. L'article 143.3 de la Loi municipale prévoit aussi une « participation directe des citoyens, dans toutes les phases de la planification municipale, sous forme de loi, à travers leurs instances de représentation, entités et instruments de participation populaire²⁰ ». Luiza Erundina n'a guère eu le temps d'utiliser ces instruments qui sont supposés compléter le dispositif classique de démocratie représentative²¹. Elle a en revanche fait en sorte que ses politiques publiques adoptent un référentiel d'inclusion sociale comme nous l'avons vu plus haut et reposent sur une ample participation comme nous l'avons déjà signalé aussi.

En effet, le succès de ces programmes de logements décrits précédemment repose sur la mobilisation d'un réseau d'experts. Ainsi, dans le cadre du programme d'assistance juridique pour les habitants des *cortiços*, l'HABI signe des conventions avec une quarantaine d'ONG. Près de 230 000 personnes bénéficient de cette assistance bénévole d'avocats, universitaires, syndicalistes ou membres de communautés ecclésiales, tous proches du PT, et qui militaient de longue date pour la réforme urbaine. Ce réseau forme une authentique communauté de politique publique, ou une coalition de causes (*advocacy coalition*), composée d'acteurs engagés et mobilisés, qui sont les garants de la cohérence et de l'efficacité de la politique publique en matière de logement. D'une certaine façon, cette communauté se substitue aussi à l'appareil partisan du PT, hostile à Erundina, pour lui fournir un appui politique et un gisement d'expertise.

¹⁸ Adolfo Ignacio Calderón, *Democracia local e participação popular. A Lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular em questão*, São Paulo, Cortez editora, 2000.

¹⁹ La Constitution de 1988 pose le principe de la participation à l'élaboration de certaines politiques publiques. Une série de lois-cadres votées dans les années 90 (dans le domaine de la santé, de l'éducation et de l'enfance notamment) ont prévu la création de ces conseils de gestion des politiques publiques, qui sont soit des organes délibératifs de cogestion paritaire, soit des instances consultatives, qui fonctionnent aux trois niveaux de prise de décision (villes, états, Union).

²⁰ *Lei Orgânica do Município de São Paulo* (São Paulo, Editora Saraiva, 2000).

²¹ Le système fédéral brésilien dote chaque niveau de pouvoir d'un système de type « présidentiel ». Les municipalités et les états sont dotés d'un pouvoir exécutif et d'une unique assemblée, tandis que l'union est un système bicaméral.

A Mexico, en 1997, Cárdenas fait du thème de la participation citoyenne un axe de sa campagne²². Au cours de son mandat, il affirme : « Si quelque chose nous différencie des autres gouvernements locaux et nationaux, c'est l'impulsion donnée à la participation citoyenne. » Cependant, les visions de la démocratie participative sont plurielles, voire divergentes²³. Plusieurs visions de la démocratie participative coexistent au sein du GDF. Pour certains, ouvrir le gouvernement à la « société civile », créer des formes participatives de prise de décision se traduit par la mise en place de conseils consultatifs composés d'experts, de professionnels du secteur privé, d'universitaires et de membres d'ONG.

La relation entre le GDF et les ONG est formalisée par le Forum de coresponsabilité auquel participe le GDF et une plate-forme d'ONG de la ville de Mexico pour présenter les accords auxquels ils sont arrivés après une année de discussions. « Les organismes civils ont établi, dès la première année de gouvernement, une relation au niveau central avec différents ministères et parallèlement à l'échelle de l'arrondissement pour la concrétisation de projets²⁴. » « L'objectif du Forum est de récupérer les expériences de collaboration et de coresponsabilité entre les organismes civils et le GDF » pour les appliquer dans d'autres sphères que là où elles ont été appliquées. Un service du ministère de l'Intérieur – le *Service des liens et du renforcement de la société civile* – se consacre entièrement aux liens avec les ONG. Sa directrice, ancienne présidente de l'association de lutte contre les fraudes *Alianza cívica*, n'est pas membre du PRD mais entretient des liens ténus avec des personnages de premier plan du GDF²⁵. Malgré les structures mises en place, il est à souligner que le résultat de la collaboration entre ONG et GDF et, plus généralement, celui des consultations effectuées dans les conseils consultatifs sont très variables. Les conseils se réunissent de manière épisodique, fournissent un travail variable et qui est écouté de manière hétérogène par les services du GDF concernés.

Plus généralement, favoriser la participation des ONG renvoie aussi à un moyen de trouver des financements complémentaires pour un gouvernement qui manque de moyens. En

²² Cárdenas (Cuauhtémoc), *Una ciudad para todos*, PRD, 1997 ; CEN, *Plataforma electoral 1997*, PRD, 1997.

²³ Tamayo (Sergio), *¿Qué significa y para quienes la participación ciudadana en la definición y prácticas de políticas urbanas?*, Segundo Coloquio del Observatorio de la transición democrática en el Distrito federal, 18 de enero de 2000, Ciudad de México, p. 3-7.

²⁴ GDF, *Bitácora*, n° 51, 30 de mayo de 1999, p. 7.

²⁵ Entretien avec Marta Bejarano, coordinatrice du service « Enlace y fortalecimiento de la sociedad civil », bureau national de Alianza Cívica, Mexico, mars 1999.

effet, les ONG, fortement insérées dans des réseaux transnationaux, bénéficient des mannes financières de la coopération internationale.

« Pour la mise en place de nos politiques nous manquons de moyens, alors nous faisons appel à des organisations sociales et à des ONG. (...) Le manque de personnel formé et sensible à nos approches nous pousse à avoir recours à du personnel extérieur (...) venant principalement d'ONG ou de petites organisations sociales. (...) Certaines ONG ont leur propre projet, nous le proposent et nous mettons à disposition des locaux, souvent des centres communautaires ; de toute manière on n'a pas d'argent pour les faire tourner²⁶. »

Les ONG se transforment en partenaires de la mise en place de programmes et alors deviennent des auxiliaires de l'action publique. Leur participation, le manque de coordination entre les services du GDF et les ONG menant à bien des projets contribuent à la fragmentation de l'action publique mais apportent aussi un palliatif à une mairie en manque de financements. Les programmes se développent localement, souvent à l'échelle d'un quartier, ponctuellement, sans garantie de pérennité et de manière très sectorisée.

La mise en place de procédures participatives

A São Paulo, les huit années de gestion municipale par la droite populiste, avec les maires Maluf et Pita, freinent considérablement le développement de la participation populaire, avant que Marta Suplicy n'en fasse un axe majeur de sa campagne pour les élections municipales de 2000. Dès son entrée en fonctions en janvier 2001, Marta Suplicy ouvre le chantier du budget participatif, à l'occasion de la préparation du budget 2002, suivant à peu près le modèle de Porto Alegre.

²⁶ Entretien avec Chantal Crespy, responsable de la politique sociale de l'arrondissement d'Iztapalapa, cafétéria Sanborns d'Iztapalapa, août 1999.

Le dispositif prévoit deux registres de participation, territorial et thématique. Au plan territorial, la mairie organise tout d'abord des réunions d'information sur la situation des quartiers concernés, puis convoque des assemblées délibératives dans les 96 districts de la ville. Lors de ces assemblées, les participants sont invités à choisir un projet dans deux domaines préalablement retenus lors des réunions d'information, l'éducation et la santé, auxquels s'ajoute à partir de 2002 un troisième, au libre choix des participants. Ils procèdent aussi à l'élection de délégués qui vont siéger ensuite dans les assemblées de chacune des 28 régions administratives de la ville. Ces assemblées de régions dégagent des priorités et élisent à leur tour les membres du Conseil du budget participatif (CONOP).

Au plan thématique, la mairie organise aussi des réunions préparatoires, dans 9 macro-régions²⁷, pour permettre aux différents secrétariats municipaux de présenter des projets de programmes dans cinq grands domaines : transport et circulation, pollution et ressources en eau, développement économique et production de richesses, citoyenneté, inclusion sociale et lutte contre la pauvreté et logement et développement urbain. Après un délai de réflexion, les habitants sont invités, lors d'assemblées thématiques délibératives, à hiérarchiser les priorités. Ces assemblées thématiques élisent aussi des délégués, qui participent aux assemblées plénières thématiques, qui à leur tour élisent des conseillers thématiques du budget participatif, qui siègent au CONOP.

Le 21 février 2002, le « régime du budget participatif » est promulgué, et le cycle du budget participatif trouve son rythme de croisière²⁸. Le calendrier débute par des réunions de « dévolution », qui consistent à présenter, dans chacune des 28 régions, la mise en œuvre du budget discuté l'année précédente. Il se poursuit, en avril, par des assemblées thématiques préparatoires, puis en mai par des assemblées thématiques délibératives. En juin, ce sont les réunions préparatoires du cycle territorial qui s'ouvrent, au nombre de 270 en 2002. Puis en juin et juillet, les assemblées de district sont convoquées, et les assemblées régionales ont lieu dans la foulée, en juillet. Sur la base des conclusions des assemblées thématiques et régionales, le CONOP se prononce en août sur le projet de budget que l'équipe municipale prépare, et qu'elle doit transmettre à l'assemblée municipale avant le 30 septembre.

²⁷ Les 28 régions sont regroupées en 9 macro-régions, nord, nord-ouest, sud 1, sud 2, ouest, centre, sud-est, est 1, est 2.

²⁸ Voir <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/op/regimento.asp>

A l'instar de Porto Alegre, les demandes remontant des districts sont confrontées aux arguments techniques et aux priorités politiques, mais la population a le dernier mot. Des représentants de la mairie siègent au CONOP, mais sans droit de vote. La première année de mise en œuvre du budget participatif, la mairie a soumis 5 % du budget municipal à la discussion publique, ce qui représente tout de même, compte tenu du service de la dette et de la masse salariale, 70 % du montant total des investissements publics possibles. A terme, la mairie ambitionne d'ouvrir à la délibération la totalité des investissements, ce qui est pratiquement acquis dès 2002²⁹.

La participation a donc un spectre élargi, mais l'équipe de Marta Suplicy s'emploie aussi d'emblée à approfondir le niveau de participation citoyenne au cycle du budget participatif. Les conditions sont souples, puisqu'il suffit d'avoir 16 ans et de présenter un document d'identité avec photo à une réunion pour être enregistré et convoqué pour les réunions suivantes. Le CONOP est par ailleurs élu pour un an, ce qui signifie une importante rotation des charges. Enfin, les réunions se tiennent dans des lieux familiers des habitants d'un quartier, que ce soit les sièges des administrations régionales ou surtout des églises et des écoles, et même une école de samba (la très célèbre Rosas de ouro dans le nord-ouest de São Paulo).

Ajoutons qu'afin de stimuler la participation dans les assemblées de district, en 2002, la mairie donne une prime aux plus actives. Les assemblées de district élisent, au terme de la loi, un délégué pour 20 participants, et chaque assemblée de région se voit attribuer au moins 2 membres du CONOP. Mais au-delà de 100 délégués, le nouveau dispositif prévoit que l'assemblée gagne un conseiller supplémentaire par tranche de 500 délégués, en sorte que le poids relatif d'une région de la ville peut être très variable au sein du CONOP.

La consolidation de la logique participative est allée de pair avec la mise en œuvre de politiques publiques inspirées par un référentiel d'inclusion sociale comme nous l'avons vu dans la deuxième partie.

A Mexico, la Coordination de participation citoyenne et de gestion sociale, utilisée auparavant comme officine de renseignement, lance un vaste programme de récupération des espaces publics dans la même perspective que celui de Bogotá (« *Hacer público lo público* »). La

²⁹ Félix Sánchez, « Presupuesto participativo en São Paulo : nuevos desafíos para la gestión democrática », dans *Democracia y presupuestos participativos*, sous la direction de Ernesto Ganuza Fernández et Carlos Álvarez de Sotomayor, Barcelona, Icaria editorial, 2003.

coordination compte des brigades composées au total d'environ 1 000 personnes (une centaine de permanents et près de 900 brigadistes plus occasionnels). Chaque deux mois environ, la Coordination de participation citoyenne et de gestion sociale du ministère de l'Intérieur, en collaboration avec les arrondissements, organise des « journées de participation citoyenne », pour récupérer, nettoyer et entretenir les espaces publics, rues, avenues, équipements publics (centres sportifs ou écoles), espaces publics de grands ensembles, parcs ou réserves naturelles. En moyenne, 5 000 personnes participent à ces actions : entre 500 et 800 brigadistes de la Coordination de participation citoyenne et des riverains. Peindre, nettoyer, arranger, reboiser sont autant de tâches qui sont réalisées lors de ces journées.

Les zones réhabilitées sont minutieusement choisies. Le Centre historique, laissé en déshérence depuis des années et très populaire, est particulièrement soigné : 28 places sont nettoyées et repeintes en 1998. De plus, en collaboration avec la *Procuraduría social*, un programme de revalorisation des grands ensembles est mis en place qui débouche sur 113 000 arbres plantés dans les grands ensembles avec la participation de 3 380 personnes dont 1 740 membres de brigades. Le programme mis en place a pour slogan : « Si tu fais partie de la population, tu peux faire partie de la solution. » « Cette campagne est destinée en priorité aux habitants des logements sociaux (...) dont l'objectif est de favoriser le respect et le dialogue comme le ciment d'une nouvelle culture du logement social³⁰. » Des messages sont diffusés à la radio sur un ton humoristique et en langage parlé et argotique « pour que les destinataires s'identifient ». Ce choix est largement lié au mouvement culturel de « La Onda », qui dans les années 80 se réapproprie l'argot de certains quartiers et valorise les sous-cultures urbaines.

Face à l'impossibilité de lutter contre les inégalités de classes, une forme d'égalité est garantie dans les espaces publics. La participation citoyenne, comme à São Paulo, est mise au service d'un référentiel d'inclusion sociale dans un mélange improbable de troisième voie³¹,

³⁰ GDF, *Bitácora*, n° 58, 18 de julio de 1999, p. 9.

³¹ Anthony Giddens, dans un ouvrage écrit plus comme intellectuel organique *de la troisième voie* que comme sociologue, considère que face aux limitations des possibilités d'intervention de l'Etat, ce dernier se doit au moins d'assurer l'égalité dans l'espace public. Giddens (Anthony), *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, México, Taurus, 199, p. 121-132.

d'héritage des nouveaux mouvements sociaux et d'influence du fonctionnement communautaire indigène.

Modalités concrètes de participation : ouverture au public des séances du conseil municipal et surtout mise en place de conseils délibératifs.

Pour cela, récupération de la figure du « *Cabildo abierto* ». La structure, héritée de la période coloniale, a été réintroduite dans la loi en 1983, avec une simple fonction consultative, et à l'initiative du maire. Elle n'avait jamais été mise en place dans la capitale. Pour rendre la structure plus « participative » et opérationnelle, on créa des conseils au sein de 7 secteurs de la ville (« *mesas zonales de concertación* »), eux-mêmes divisés en tables de travail (avec l'idée qu'environ 150 représentants de la population soient présents dans chaque table). Au sein de ces tables, discussion des besoins en infrastructure de la population.

Dans ces structures, discussion avec des représentants des habitants à la fois pour rendre compte de l'usage du budget municipal et pour décider de l'orientation de certains fonds à des travaux d'infrastructures décidés par les habitants.

Budget initial en 1997 : 800 000 \$.

Initialement un double objectif : à la fois promouvoir la participation citoyenne et tester le fonctionnement de structures institutionnelles nouvelles. Cette politique sera institutionnalisée en 1999 (« *política de participación ciudadana* »), et la mise en place d'un « *presupuesto participativo* » va être actée à partir de 2001. En 2004, le programme va être renouvelé, avec le renforcement d'un Comité municipal du budget participatif.

Les investissements les plus visibles de ce programme vont concerner la construction de murs de contention, permettant dans les zones d'habitat populaire de diminuer les risques d'inondation, puis dans un second temps l'aménagement de certains lieux publics et la sécurité urbaine.

Les deux maires successifs ont également annoncé la réalisation de « *consultas populares* » sur des choix controversés d'infrastructures (en particulier périphérique), mais cela ne s'est pas réalisé.