

LE DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE À L'ÉPREUVE DES PRATIQUES ET DES POLITIQUES URBAINES À RIO DE JANEIRO (BRÉSIL)

CATERINE REGINENSI, ANTHROPOLOGUE, ENSEIGNANT-CHERCHEUR, ECOLE D'ARCHITECTURE DE TOULOUSE GRECO (GROUPE DE RECHERCHE ENVIRONNEMENT CONCEPTION)

Notre travail se propose d'interroger la notion de développement urbain durable (DUD) à Rio de Janeiro (Brésil), métropole d'Amérique Latine. Dans ce cadre, la dimension humaine et sociale du développement durable occupe une place centrale. Comme le souligne Boidin (Boidin : 2004), le développement humainement et socialement durable peut être défini comme la recherche d'un développement permettant l'amélioration du bien être humain, celui-ci étant déterminé par des caractéristiques personnelles (éducation, santé, libertés individuelles) ou collectives (cohésion sociale, niveau et répartition des richesses...). L'absence de certains facteurs à dimension sociale dans la perspective de développement durable a été soulignée (Sachs : 1999) ou encore, certains auteurs ont insisté pour dire que les aspects humains de la notion de développement durable sont souvent limités à la réduction de la pauvreté et des inégalités (Godard : 1994). Le triptyque du développement durable (économique, environnemental et social) peut parfois se réduire à deux éléments voir à un seul et la dimension humaine peut rester en arrière plan. Cependant, notre communication n'a pas pour objet de débattre sur les différentes interprétations, au sein de la communauté intellectuelle, du concept de développement durable. Nous allons considérer que le flou dans la définition du concept et certaines insuffisances de la notion « ne remettent pas véritablement en cause la pertinence d'ensemble et la capacité du développement durable à susciter des avancées dans l'analyse et la connaissance » (Boidin : op.cit).

Par ailleurs, le développement durable est l'expression d'une problématique qui tente de concilier des intérêts divergents (Boutaud : 2002). Dans l'urbain le développement durable met à jour des contradictions, des enjeux ainsi que le positionnement de multiples acteurs et doit s'inscrire dans une triple échelle (Brodagh : 2003) : la dimension temporelle (le court et le long terme), la dimension spatiale (entre local et global) et une dimension systémique (complexité de problèmes et multiplicité d'acteurs se confrontent à la nécessité d'agir dans un cadre simple).

La démarche suivie dans notre travail consiste à montrer comment s'articulent, au niveau d'une métropole comme Rio, des enjeux de développement social urbain et un système complexe d'acteurs. Dans une première partie, nous précisons, dans une approche du contexte de la ville de Rio, la genèse du développement urbain durable et la politique urbaine à l'échelle municipale. Dans une seconde partie, nous nous intéresserons à un projet d'aménagement urbain et à l'expérience et aux pratiques d'une catégorie d'acteurs particulière (les commerçants ambulants) afin d'aborder le développement durable comme un processus double : une forme d'injonction et une construction sociale¹. Les questions que nous avons souhaité aborder en traitant le développement urbain durable sous ce double aspect sont : quel rôle joue ce commerce dans la ville durable ? Un « urbanisme négocié » est-il possible ? Le développement urbain durable (DUD) peut-il servir de médiation entre institutions et usagers ?

1 LE CONTEXTE URBAIN ET SON APPROCHE

1.1 Genèse du développement urbain durable et des politiques urbaines

Dans le contexte de Rio, la notion de développement durable apparaît de manière récente dans le discours politique de la ville comme dans de nombreux ouvrages se référant aux politiques urbaines. Ces politiques ont pour principal objectif d'intégrer les espaces des plus pauvres dans la ville (exemple : le programme *Favela-Bairro*, qui vise à relier les quartiers informels, les favelas, à la ville formelle). Ce qui est rattachée à l'idée de *durabilité* dans cet exemple doit intégrer les différentes dimensions de la vie sociale (économie, politique, environnement et culture) selon la définition du développement durable affirmé au Sommet de Rio en 1992. En lien avec le développement urbain durable apparaît de manière importante le défi de la participation et de la démocratie participative et cela dans l'ensemble du Brésil. Cependant, les expériences dans la manière d'articuler démocratie représentative et participative sont très hétérogènes. Selon les lieux, selon les rapports de forces, la culture et la tradition du pouvoir local, les programmes, les projets et les mécanismes institutionnels ont pris les formes les plus diverses.

Il convient, tout d'abord, de donner quelques éclairages historiques pour comprendre pourquoi la mobilisation est un enjeu dans le processus du DUD et de voir quelles en sont les particularités dans le contexte de Rio. Le Brésil est un État fédéral avec de multiples centres de pouvoir et un système complexe d'interdépendance, politique et financière, entre différentes sphères, gouvernementales, non gouvernementales, multilatérales. L'organisation politique et administrative est un emboîtement de l'Union, des États, du District Fédéral et des «Municipalités», tous autonomes selon la Constitution de 1988. À chaque niveau, sont présents les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. On dénombre 5.507 municipalités, dont les maires, vice maires et conseillers sont élus au suffrage universel. Dans ce cadre institutionnel, une véritable recherche d'équilibre entre les structures et les modes de gouvernement puise à des racines très anciennes, dans les mouvements d'éducation populaireⁱⁱ, un temps interrompus par la dictature.

Les politiques urbaines s'articulent et évoluent, dans l'ensemble du pays et à Rio, autour de la Constitution de 1988 qui garantissent les instances formelles de participation et du droit à la ville. On trouve présents le Mouvement pour la réforme urbaine (MNRU) qui existait avant la dictature militaire pendant une époque de grande mobilisation pour les réformes sociales (réforme de la santé, réforme agraire, réforme de l'éducation et de la culture). Mais c'est depuis le processus de démocratisation, dans les années 80, qu'intellectuels, institutions et habitants de favelas s'organisent au niveau national autour de la question urbaine pour garantir, dans le processus d'élaboration de la Constitution, le droit à la ville. ce mouvement a eu des avancées positives, comme, par exemple, la garantie, par la Constitution de 1988, de la décentralisationⁱⁱⁱ des politiques publiques, la participation populaire et l'universalisation des droits de citoyenneté dans un contexte international défavorable de crise économique et de crise de l'État Providence.

Ensuite, les orientations néo libérales ont amené une réforme de l'État pour diminuer l'intervention publique dans le secteur social. En tout cas, la participation populaire a été institutionnalisée à travers la création de conseils, dont les membres ne sont pas toujours préparés pour ce rôle et peu représentatifs de la communauté et favorisant, ainsi, le clientélisme politique à se reproduire. Après les années 90, nous observons que la plupart des mouvements sociaux s'institutionnalisent à travers des Conseils, des ONGs ou, dans le cas des associations d'habitants dans les favelas, celles-ci sont dominées par le trafic de drogues, provoquant, ainsi des formes de démobilité populaire.

À Rio de Janeiro, le Plan Directeur a suivi les principes constitutionnels et a institué au niveau formel le Conseil de la Politique Urbaine (COMPUR). Mais malgré les pressions de la société civile organisée il ne fonctionne pas, car le maire et les autorités municipales veulent remplacer le Plan Directeur par le Plan Stratégique, qui actuellement en est à sa deuxième élaboration.

1.2 La politique urbaine de la ville ou « Barcelone sous les tropiques »

Le projet de ville de Rio de Janeiro, métropole latino américaine de plus de dix millions d'habitants est recentré sur le projet urbain à travers l'élaboration du Plan Stratégique I, intitulé *Rio toujours Rio* élaboré en 1993 avec l'apport d'experts internationaux (notamment Manuel Castells et Jordi Borja) et s'inspirant de la politique de projet urbain de Barcelone (Vainer : 2002). A ce premier plan succède le Plan Stratégique II, appelé *Villes dans la ville*.

Le Plan II est défini *comme une méthode et un processus qui consistent à prévoir, identifier et mobiliser des potentiels disponibles et des conditions favorables pour la mise en place d'actions et de lignes stratégiques afin d'implanter des projets opérationnels. Tout ceci dans le but d'obtenir des résultats satisfaisants pour une ville future compétitive. Les villes compétitives sont celles qui sont capables d'affronter les défis des nouveaux paradigmes introduits par la révolution technologique à l'ère de la mondialisation : villes adaptables, flexibles, réceptives et capables d'innover.* (Noté sur le site internet de la Mairie de Rio /Plan Stratégique II, avril 2005 <http://www.rio.rj.gov.br>.)

La participation peut alors rester instrumentale et cherche d'abord à impliquer des catégories sociales concernées par un projet. Ce n'est certainement pas un hasard si l'intérêt pour « urbaniser » les favelas est au premier plan pour accéder à des financements de l'Etat Fédéral et internationaux qui peut se traduire par « nous prenons soin des pauvres » et, que depuis quelque temps, le pouvoir local s'intéresse à la revitalisation du centre (quartier du port) en essayant de concilier spéculation immobilière et programmes sociaux (en partenariat avec la Caixa Econômica et d'autres partenaires dans le domaine du logement) en direction d'une population ciblée parmi les « moins « pauvres » ou encore que la municipalité s'engage dans un projet ambitieux de réaménagement des plages. Ceci lui permettrait d'asseoir sa légitimité en tant que ville globale qui prend aussi soin de son électorat.

Par ces projets, la municipalité cherche à démontrer sa capacité à être le promoteur *d'un projet de ville ambitieux, visant à identifier les actions servant de base pour la construction d'un nouveau modèle de ville désirée par la société. Le Plan Stratégique a pour objectif de forger une mentalité apte à identifier au présent les opportunités pour le futur, en instaurant un processus démocratique et permanent, c'est-à-dire durable, d'interactions avec ses citoyens, pour garantir la continuité du processus de transformation de la ville indépendamment des changements de son administration, autrement dit rendre pérenne la politique urbaine développée*, (en gras c'est nous qui commentons). Ainsi, c'est toujours la municipalité qui définit le niveau de participation. La participation peut être celle d'une parole donnée: elle vise à organiser un débat sous forme de forums, permanences ouvertes au public sur les sites en projet, conseils communautaires pour permettre à chacun d'influer sur les décisions qui le concernent sans pour autant constituer une force décisionnelle. La démocratie représentative entend préserver la capacité de décision de ceux qui ont été élus responsables au plan local.

Parmi les acteurs, dans la formulation de ce plan stratégique, nous avons distingué des types d'acteurs (pré catégories, que nous avons résumés succinctement dans le **tableau 1**, ci-après) qui résument quatre questions principales : Qui agit ? Dans quelles conditions ? Selon quels registres de légitimité ? Selon quelle stratégie ? Ce questionnement nous permet de rentrer au cœur du projet urbain amenant des acteurs à négocier, décider, entrer en conflit et à agir ensemble, tout en dépassant les limites des enjeux locaux et en faisant apparaître la complexité du développement urbain durable dans le contexte de Rio de Janeiro.

Types d'acteurs	Registres de Légitimité	Flux mobilisés	Echelle d'intervention et Stratégies
Institutionnels 1. Politiques : la ville au premier plan 2. Autres tels Eglises (des catholiques progressistes aux conservateurs et des églises parallèles notamment les Evangélistes), 3. Acteurs « mafieux »(les trafiquants)	1. Trouve sa légitimité dans l'application de la constitution et de lois municipales ainsi que comme partenaires du secteur privé 2. Légitimité conquise sur un passé de militants engagés contre la dictature ou sur des leaders charismatiques 3. Légitimité bâtie sur la violence et l'extorsion toujours en négociation avec tous les rouages des pouvoirs (étatique, législatif et judiciaire)	Information, publicisation de l'image de la ville »merveilleuse ».Flux techniques et procéduraux Flux financiers, techniques et symboliques Flux financiers	Toute la ville divisées en secteurs. Inscire la ville dans la compétition mondiale. Fort clientélisme et perméabilité du pouvoir local Stratégie d'assistanat, de « croisade », capter des fidèles et prendre place sur la scène politique dans l'ensemble du pays mais aussi localement sur les quartiers, dans les prisons. Se substitue au pouvoir public en créant des équipements (crèches, terrains de sport, écoles) Stratégie de la tension : éliminer la petite délinquance et travailler à l'échelle internationale en liaison avec la filière des narcotraffiquants colombiens. A Rio travaillent en factions pour la conquête des territoires des favelas. Se substitue au pouvoir public en finançant des équipements et en faisant la promotion de la culture « jeune »en organisant des bals funk
Economiques : grands entrepreneurs	Assoient leur légitimité comme partenaires des acteurs publics	Flux financiers et techniques	Dynamisation économique à l'échelle locale. Participation à l'aménagement de la ville
Associatifs ONGs	Partenaires de projets et de programmes. En quête de légitimité sur la question sociale	Flux techniques , informations, échanges d'expériences et symboliques (image »positive » des quartiers pauvres défendue)	Projets coordonnés à l'échelle locale s'appuyant parfois sur le bénévolat et des formes de militantisme pas toujours claires en raison de la présence des factions des trafiquants avec qui il faut négocier
Financiers 1. Planétaires 2. Locaux	Légitimité acquise comme partenaires du développement 1. BID (Banque Interaméricaine de Développement) partenaires financiers 2. Caixa Econômica partenaires financiers rattachée au pouvoir fédéral, principal financeur du logement au Brésil	Flux financiers et symbolique (captation d'un espace idéologique et mise en place de conférences mondiales)	Echelle nationale et locale en aidant les projets locaux de développement. Stratégie de l'exemplarité du modèle, les habitants –cibles et création de catégories Stratégie de coopération internationale, exemple le projet Cidades Brasil de la Caixa avec la France sur la question du patrimoine des centres anciens ou autres projets Habitat avec la BID et la Caixa
Techniques, professionnels et experts issus de :Universités, cabinets de consultants, professionnels du travail social, de la culture, de l'aménagement, de l'urbanisme et organisations internationales	Légitimité reconnue sur des compétences et parfois remise en cause suivant les projets et les lieux ; nouvelles identités professionnelles apparaissent : les médiateurs	Flux techniques, informations	Intervention à différentes échelles Stratégies diverses : de la représentation de l'institution jusqu'à des manifestations de conflits. Rôle du médiateur entre habitants et le pouvoir public, enjeux de reconnaissance professionnel mais aussi politique ou symbolique car souvent ces médiateurs sont issus des quartiers
Habitants-usagers-citoyens	Légitimité en permanence revendiquée : droit au logement à la ville	Flux informations et symbolique appartenance à une communauté	Echelle du quartier ou inter quartiers stratégie de revendication et implication dans la Conférence de la ville

	logement, à la ville		de la ville
--	----------------------	--	-------------

Tableau 1 Catégories d'acteurs identifiées

Afin de mieux saisir les situations de mobilisation autour du DUD, il s'agit dès le départ de prendre en compte l'échelle de la métropole mais aussi de situer le projet de la ville à une échelle plus réduite et plus facilement analysable qui est celle de territoires dans la ville. Territoires géographiques et administratifs selon un découpage du *politique* et de la politique locale c'est à dire l'échelle municipale *Villes dans la ville visant un futur désirable et possible en recherchant un dialogue plus direct avec les citoyens* pour reprendre le discours affiché (site internet, op.cit.). Cependant, nous allons aussi considérer aussi le territoire comme « la base du travail, du domicile, des échanges matériels et spirituels et de la vie, sur lesquels il influe. Lorsqu'on parle de territoire, on doit donc comprendre d'emblée qu'on parle d'un territoire utilisé dont se sert une population donnée » (Santos, 2000 : 97). Enfin, en mettant au centre de nos préoccupations la dimension sociale du DUD et le, concept d'acteur vivant sur un territoire nous allons insister sur le processus de territorialisation reliant territoire, acteurs et organisation (**fig.1**) et notre attention va se porter sur la région Zone Sud la plus riche où se met en place le réaménagement du front de mer (Projet Orla Rio).

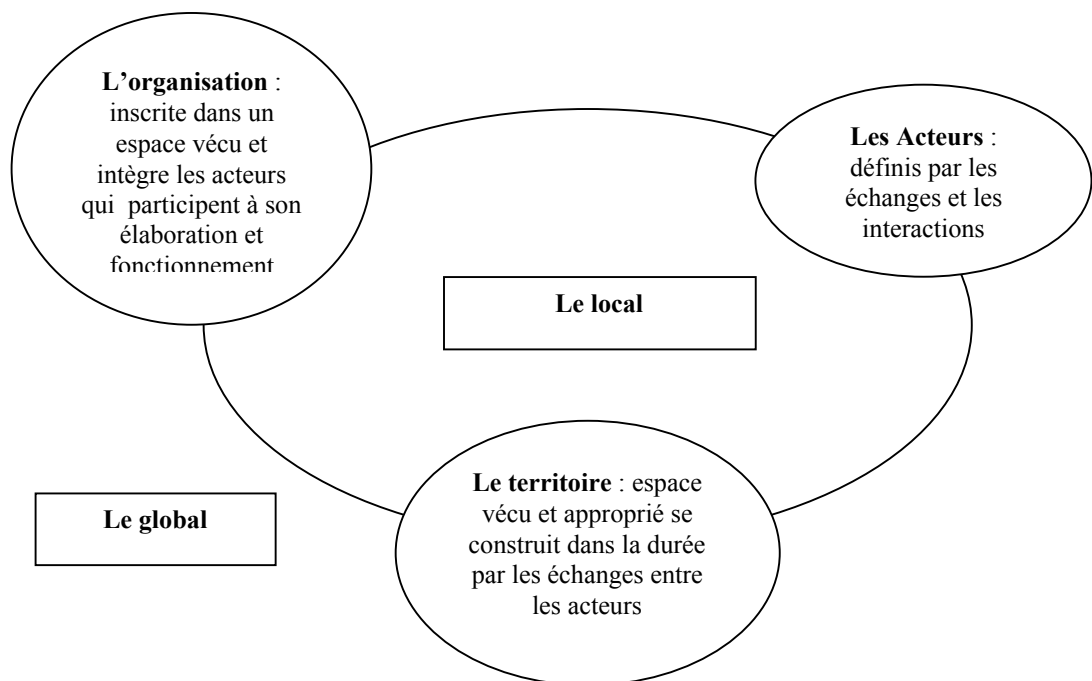


Fig.1 Le processus de territorialisation

Cette définition met en relief, comme le mentionne Di Méo (1998 : 278), la « réciprocity du social et du spatial constitutive du territoire et qui suppose des pratiques, des représentations, des apprentissages collectifs ». Ainsi, analyser la politique urbaine à Rio et la dynamique d'acteurs en présence consiste à se poser un ensemble de questions telles que : objectifs suivis, intérêts servis, alliances nouées, instruments ou procédures utilisés, qui débouche éventuellement sur d'autres interrogations, plus complexes comme le décalage éventuel entre objectifs affichés et résultats effectivement atteints, ou encore des effets imprévus, sinon pervers, qui souvent rendent visible le sens réel d'une politique.

2 DES PRATIQUES EN CONFLIT POUR L'USAGE DES ESPACES URBAINS

2.1 Le projet Orla Rio^M, ses enjeux et ses acteurs

Le projet *Orla Rio* est à la fois le nom du projet et le nom de la société privée qui est concessionnaire (pour 20 ans) de la zone. La ville a confié le terrain, son aménagement et sa commercialisation à l'entreprise afin de répondre à une des ambitions de la ville de favoriser dans les projets urbains, le partenariat public/privé.

Ce projet saisit une opportunité, un événement sportif de prestige et international : les jeux PAN américains de 2007 qui doivent se dérouler à Rio pour réaménager le front de mer sur 34 km, soit 9 plages (Leme, Copacabana, Arpoador, Ipanema, Leblon, São Conrado, Barra da Tijuca, Recreio et Prainha) et 309 kiosques (mini commerces, bars existants sur le trottoir).

Le projet en cours consiste à démolir les kiosques existants pour en construire d'autres sur la plage même (bande de sable jouxtant le front de mer) de manière à laisser plus d'espaces aux piétons sur le trottoir. Ces nouveaux kiosques seront équipés de sanitaires et d'un espace de stockage de marchandises en sous sol. Des travaux lourds (impossible d'avoir des informations sur le coût), un coût qui engage l'entreprise sur un temps court pour la réalisation : d'ici août 2005 inauguration des 4 premiers nouveaux kiosques et fin de tous les travaux en juillet 2007 avant les jeux.

Le projet se réalise en accord avec les actuels propriétaires des kiosques qui sont organisés en coopérative (Coopkiosque : www.orlario.com/manualcooperadogestor.htm). L'entreprise *Orla Rio* s'est engagée dans un partenariat avec des entreprises telles que Nestlé et d'autres ainsi que des organismes bancaires pour la commercialisation de la zone. Ainsi, tous les propriétaires de kiosques seront contrôlés sur la qualité des produits vendus (notamment en terme d'hygiène) mais aussi en terme de types de produits : un contrat va lier les commerçants à *Orla Rio* qui stipulera que seuls les produits des entreprises partenaires pourront être vendus dans les kiosques. Les fournisseurs seront également contrôlés. Les propriétaires devront ouvrir les kiosques 24h sur 24 et employer, au moins, 4 personnes. **De plus, dans un souci de sécurité une loi municipale va être mise en place pour interdire toute vente ambulante sur le trottoir.** Un système sophistiqué de caméras reliant Kiosques, police, pompiers et entreprise *Orla Rio*, est prévu ainsi que des rondes régulières de vigiles (d'une société privée) sur le front de mer.

Ce projet urbain, encore au démarrage, illustre bien la volonté municipale de faire de Rio une métropole en compétition avec d'autres villes du monde et d'acquérir une légitimité d'acteur public capable de mettre en place un partenariat « durable » avec le secteur privé tout en garantissant la sécurité à ses concitoyens. Le pouvoir municipal joue sur plusieurs registres à la fois : celui du partenaire privilégié d'entreprises (nationales et multinationales), celui de gestionnaire des espaces de la ville, même s'il délègue le rôle à une entreprise privée, il apparaît comme celui qui prend l'initiative de mieux aménager la ville, de donner plus d'espace de plages (« Muito mais praia para você »-Beaucoup plus de plage pour vous ! est le slogan du projet OrlaRio), celui de régulateur de la violence urbaine : en effet en démolissant des objets urbains inadaptés, tels que les Kiosques qui ne possèdent pas d'espace de stockage, des toilettes en nombre insuffisant et, qui offrent des produits alimentaires pas toujours de bonne qualité, la ville poursuit :

- une politique d'embellissement et de requalification de son front de mer en faisant appel à des cabinets d'architectes, designers et paysagistes de renom pour que la ville acquière une image d'un urbanisme de prestige tout en valorisant son paysage naturel,
- une politique d'éradication de la vente ambulante sur l'espace public (plages, rues et trottoirs) de la zone sud de la ville, en favorisant un commerce de proximité contrôlé (à plusieurs niveaux : sanitaire, policier et social dans le sens du respect du droit du travail) mais également des services urbains diversifiés auprès d'une clientèle de touristes nationaux et internationaux et aussi de résidents.

Il convient alors de souligner que cette politique aboutit à de nombreux conflits pour l'usage de l'espace public, notamment à Copacabana. A l'origine des conflits se trouve cette volonté politique de la municipalité de Rio de Janeiro de "nettoyer" l'espace public qui est caractérisé comme sale, laid et dangereux de part la présence des vendeurs ambulants d'où la constitution d'une image négative des commerçants de la rue (Gomes & Reginensi : 2005). Bien avant le projet Orla Rio, celui intitulé Zona Sul Legal (Super Zone Sud!) est significatif pour illustrer "la place" qu'occupent les vendeurs ambulants dans la stratégie municipale. Mis en oeuvre pour trouver une solution au problème de la violence dans la Zone Sud (zone résidentielle et valorisée de la ville), et principalement dans le quartier de Copacabana, ce projet accorde aux ambulants le même statut qu'aux mendiants, prostituées et vendeurs de stupéfiants (Castañeda, 2003).

L'enjeu de ce projet urbain est de taille et correspond à un cheval de bataille de la ville qui est en conflit permanent avec le pouvoir de l'Etat (Governo do Estado do Rio) pour acquérir la compétence et la légitimité de la sécurité publique.

A travers ce projet Orla Rio, nous avons identifié un certain nombre d'acteurs ainsi que les référents aux territoires que ces acteurs vont mobiliser et enfin les modalités de relations et de participation au projet des uns et des autres (**Tableau 2**) et nous examinerons dans un dernier point le défi de la participation des vendeurs ambulants pour une ville socialement durable.

Types d'acteurs	Référent au territoire	Modalité de relations	Modalités de participation
Institutionnels La municipalité et ses différents services : urbanisme mais aussi entreprise de nettoyage, Gardes municipaux et service de licences et autorisation de vente sur la voie publique*	Un périmètre déterminé dans la ville sur 34 km de plages /notion de sectorisation /périmètre sécurisé	Prestation déléguée	Consultation Accords , arrangements et système de fraude
Economiques : 1. Entreprise Orla Rio 2. Commerçants des Kiosques 3. Vendeurs ambulants* 4. Fournisseurs	1. Idem ville /périmètre d'intervention professionnel (notions de marketing et concurrence associées) 2 et 3 : Quartiers/ notion de flux (de clientèle, de véhicules, flux symboliques) 4. Ville, quartier et territoire plus étendu suivant les produits notamment si marques internationales	1. Prestataire de services : usagers =cibles 2 et 3 Arrangements entre eux et possible avec le prestataire dans le futur 4. Conventions avec prestataire Orla Rio et arrangements divers avec commerçants informels	1. Consultation/sondage d'opinion 2 et 3 Rien ou ajustements avec le prestataire participation au système de fraude 4. Ajustements permanents
Professionnels : architectes, urbanistes, chargée de communication et de marketing	Idem ville/notion d'urbanisme/qualification des espaces/paysage urbain/périmètre d'intervention	Prestation collective pas de relation directe avec les usagers	Informations sous forme de panneaux, de données diverses diffusées par l'entreprise Orla Rio
Usagers /citoyens 1. Clients touristes nationaux et internationaux 2 Habitants Rio 3.Habitants quartier+associations 4. Ambulants*+syndicat ou mouvement	Quartiers des plages/notion de proximité/loisirs/tourisme/environnement/territoire symbolique	1. Relations commerçants/clients Peu ou pas d'informations avec les prestataires 2. et 3 et 4 Idem (dans l'état de nos connaissances actuelles), 4. Relations clients fidélisés avec des habitants	1.2.3 consultation, parfois médiateur entre système répression et vendeurs informels 4. rien

Tableau 2 Acteurs du projet, Territoires et modalités de relations/ participation

* **Commentaires^V** : Dans l'amoncellement d'informations véhiculées par les médias et le pouvoir public l'image des vendeurs ambulants est associée à la violence urbaine, à la marginalité et à l'illégalité. Si on prend pour exemple les articles parus dans le journal *O Globo*, dans les années 2002 à 2004, et dans lesquels les camelots sont les acteurs principaux ou simplement mentionnés, nous avons noté les expressions qui reviennent le plus souvent telles que : commerce illégal, confusion, crime, produits illicites, contrefaçons, marchandises piratées (logiciels, CDs , DVDs..), dépôts de marchandises clandestins. Aussi, le pouvoir public met en scène un personnage chargée d'assurer la sécurité par la force répressive il s'agit du garde municipal plus connu sous le nom de *Rapa* (du portugais Rapar : Voler ou extorquer par la force, Dictionnaire *Aurelio*) ou de *Robocop*, car cette garde est un véritable groupe militaire d'intervention qui a endossé un nouvel uniforme d'où l'appellation de Robocop. La garde municipale (G-M) a été créée en 1993 à Rio de Janeiro mais trouve ses origines en 1979

lors de la mise en place du corps de gardes rattaché à la Comlurb (Entreprise chargée du nettoyage et du ramassage des ordures ménagères de la ville). Son champ d'intervention est la surveillance des abords des écoles, des parcs et des jardins à travers une action coordonnée avec les autres services municipaux (...) et doit être préventive (en participant à des programmes sociaux notamment en faveur des sans abris) et répressive dans le cas d'infraction au code pénal (informations recueillies sur le site de la mairie de Rio, G-M www.rio.rj.gov.br). Cependant, il n'existe aucune définition claire de ses tâches au quotidien et de ses relations avec les citoyens sur l'espace public ou avec d'autres organismes (Miranda, Mouzinho, Mello, 2003). Il existe aussi un service municipal des licences et des autorisations qui est chargé de faire appliquer la réglementation en vigueur (Loi N°1876/92). Cette loi stipule quel type de marchandises n'ont pas le droit d'être vendues parmi lesquelles : les boissons alcoolisées, les armes, les plats cuisinés sur place à l'exception des pop corns, des barbes à papa, et autres ...; les chaussures, les valises, les vêtements, les oiseaux et autres animaux, les montres, les lunettes, les médicaments et les articles électroniques. Inutile de préciser que toutes ces marchandises se vendent à des prix plus bas que dans les magasins et attirent une clientèle toujours très nombreuse et diversifiée. L'agent contrôleur de la Mairie va reconnaître, lors d'un entretien en avril 2005, que la législation en cours n'est pas actualisée depuis 1992, elle explique que ce service de la mairie travaille à la réactualisation de la loi, notamment, en ce qui concerne les normes à appliquer pour vendre dans la rue. En effet, peuvent être vendeurs ambulants les catégories suivantes : les chômeurs - qui, dans la nouvelle loi, pourraient rester encore deux ans sur l'espace de la rue, jusqu'à ce qu'ils trouvent un autre lieu, les anciens détenus, les plus démunies c'est à dire des personnes qui sont âgées de plus de 45 ans et ne peuvent pas trouver d'emploi dans le marché de travail formel, et les handicapés. Elle souligne que le pouvoir municipal vise à supprimer et empêcher le commerce sur la voie publique. Dans la réalité quotidienne, on voit se mettre en place un système de fraude permanente et à différentes échelles de pouvoir (Sorj :1988) : fraude fiscale (en payant les agents du fisc), fraude sur l'autorisation (en payant la garde municipale et la police militaire). A propos des autorisations, on peut observer ce type de tolérance : par exemple, les handicapés cèdent leur autorisation, sorte d'absence temporaire à des aides qui la présentent aux gardes qui ne sont pas dupes mais jouent le jeu en recevant une petite somme; au cours de notre enquête nous avons été témoins de la connaissance des codes urbains et des pratiques de la fraude généralisée non seulement au niveau de simples individus avec la garde municipale mais aussi dans l'organisation en associations des camelots qui prélèvent une taxe aux ambulants et leur garantissent la place et parfois, reversent de l'argent aux policiers. Les sommes versées par le camelot aux associations sont comprises entre 15 et 20 reais par mois (entre 5 et 7 euros). Parfois, les camelots paient en plus une société privée qui vient surveiller le lieu c'est le cas pour la foire nocturne de Copacabana où les ambulants paient 5 reais par semaine (1,70euros) pour leur sécurité, ils se plaignent des *pivetes* (jeunes voyous) la nuit et ont contracté une société de surveillance.

Sur la plage de Copacabana, il existe des stands fixes (structure en toile qui est montée et démontée chaque jour) qui sont les seules avec les kiosques sur le trottoir, à être autorisées par la mairie à vendre mais là aussi, les vendeurs ont leurs petits arrangements avec le service des autorisations pour ne pas payer la taxe d'emplacement. Par ailleurs, les ambulants qui parcourent la plage toute la journée, ces « ambulants des sables » peuvent vendre, le soir, sur le trottoir, espace qui leur est interdit, grâce à «la protection» d'un commerçant du kiosque qui s'arrange avec les contrôleurs et la police, voire avec des arrangements entre cafetiers, hôteliers de la zone et la police.

Au sujet de vendeurs ambulants, dans notre enquête (avril 2005) la garde municipale a été citée par la majorité de nos enquêtés comme le principal obstacle au développement de leur activité commerciale.

A l'échelle de la rue, à Copacabana, l'ingéniosité et les parades sont de mises et les vendeurs ambulants ont appris à faire face au *rapa* afin d'éviter de voir leur marchandise confisquée : les premiers vendeurs interpellés alertent les autres et les camelots fuient dans tous les sens. Mais de plus en plus, les vendeurs utilisent le téléphone portable pour prévenir les autres ou encore chargent des enfants ou des adolescents (appelé *olheiro*= celui qui regarde) de surveiller la zone et de prévenir l'ensemble des vendeurs de l'arrivée du *Rapa*: "attention, il arrive o *rapa* !" est une phrase qui circule dans Copacabana où les conflits sont moins systématiques que dans le centre car les gardes ont des horaires plus fixes pour verbaliser (Journal de terrain, C. Régimensi , 2005).

Enfin, il convient aussi, au vu de la complexité des situations, d'être très prudents quant à établir une typologie des vendeurs ; dans notre enquête sur trois sites nous avons essayé de les définir en considérant : des vendeurs itinérants dans un même lieu, des vendeurs itinérants dans plusieurs lieux et enfin des vendeurs fixes. Mais, y compris dans le cas des marchands forains sur les foires à l'artisanat, certains ont déclarés travailler sur d'autres espaces dans la ville. Le phénomène de répression, s'étant aggravée ces dernières années, oblige les vendeurs à des stratégies de mobilité en fonction des horaires et des arrangements avec la garde municipale. Nous avons considéré les vendeurs ambulants comme des acteurs économiques mais aussi comme des usagers dans leur relation aux espaces dans la ville car ils se différencient de simples utilisateurs en ayant une forme d'engagement constant (Mello & Vogel : 2002,164).

2.2 Le défi de la participation du vendeur ambulant des plages

Pour aborder cette question il convient tout d'abord de se demander qui sont les vendeurs ambulants et comment devient-on vendeur ambulant ? Au cours de notre travail de terrain (2005), auprès de 101 vendeurs, nous avons essayé de comprendre comment se construit l'identité professionnelle du vendeur ambulant tout en portant une attention particulière à l'institutionnalisation des pratiques. Une partie de notre travail d'enquête par questionnaire permet de définir un profil précis du vendeur :

- L'activité commerciale des ambulants semble être à 60 % une activité masculine, cependant il ne faut pas négliger l'apport des femmes dans les activités de fabrication de produits alimentaires notamment même si elles sont « invisibles » dans la rue ;
- La plus grande partie des hommes et des femmes enquêtées se sont identifiés comme chef de famille et considèrent leur travail comme le revenu principal de la famille ; ces résultats vont dans le sens d'autres recherches menées à Rio (Melo & Teles : 2000) mais aussi dans d'autres villes brésiliennes (Sena : 2002) ;
- Le groupe d'âge se situe dans la tranche 35 -45 ans donc un profil d'adultes en âge d'être actif et plus de 45% d'entre eux ont affirmé avoir cherché un emploi dans le secteur formel mais ne pas en avoir trouvé ce qui les a conduit à occuper une activité dans la rue ; d'autre part, en retraçant leur trajectoire professionnelle sur les 5 dernières années (à la date de notre enquête), 70 % de notre échantillon a répondu avoir occupé un emploi formel, souvent dans le secteur des services et du commerce et, plus de 30%, avaient occupé ce type d'emploi sur des périodes de 1 à 5 ans en gagnant de 2 à 4 salaires minimum. Enfin, 25% de notre échantillon travaillait comme ambulant depuis plus de 5 ans ce qui indique un parcours dans cette activité qui aurait tendance à se stabiliser.
- Ce qui est intéressant de souligner c'est comment ils sont arrivés à travailler comme ambulant : ils avaient le choix entre plusieurs réponses : « en passant un accord avec un parent », « en passant un accord avec une autre personne », en « devenant propriétaire de leur outil de travail : stand, chariot, petit kiosque »... ou « autre ». Dans les réponses nous avons obtenu 77 % de « autre ». Ceci révélant les accords et arrangements permanents pour garder sa place sur la plage ou dans les rues.

Par ailleurs, nous approchons et avons considéré les vendeurs ambulants comme un groupe social particulier dont les formes d'insertion urbaine sont diversifiées. La plupart d'entre eux apprennent à évaluer les ressources disponibles dans l'espace urbain et mettent en jeu des compétences d'individus qui s'appuient sur des expériences et des savoir faire, mais aussi sur des réseaux sociaux. Notre approche a privilégié le capital social et les ressources actuelles ou potentielles du vendeur ambulant. Nous avons essayé d'appréhender le réseau personnel des ambulants c'est à dire l'ensemble des relations qui leur permette d'accéder à différentes ressources (informations, argent, objets, protection...), mais également l'ensemble des liens qu'ils tissent dans le milieu urbain (Barnes in, Mitchell : 1969). Nous avons appliqué les questions sur les réseaux auprès de 19 vendeurs sur les 101 et nous avons révélé 78 relations. Que nous apprennent ces relations ? Les réseaux sont avant tout un échange verbal et sont engagés dans le quotidien, au « le jour le jour » du vendeur ambulant. C'est au cours de cet échange que se constituent les ressources, que se forment des opinions pour prendre des décisions, pour améliorer les conditions de travail ou encore pour résoudre des problèmes. Les relations des vendeurs s'établissent avec le temps et sont remises en cause régulièrement. La relation marchande, selon Peraldi & Manry : 2004), est une relation de face à face mais il faut cependant comprendre que cette négociation permanente dépasse l'acte individuel et qu'elle intervient dans un contexte de rôles, de règles et de rapports de pouvoir. N'importe qui peut devenir ambulant à Rio ? On pourrait répondre oui à cette question mais en fait, tout un apprentissage de codes lié à l'appartenance aux réseaux est indispensable pour exercer la profession, pour y conserver une place voire acquérir une qualification (Sorj, op.cit. p. 56).

Ainsi, les relations que le vendeur établit avec certaines personnes de sa famille ou d'autres ambulants ou encore des individus proches du pouvoir public vont l'aider surtout à résoudre des problèmes (Gomes, Reginensi : op.cit. : 7-10).

Si maintenant nous regardons les sondages d'opinion auprès des usagers (1999 et 2005) que réalise l'entreprise Orla Rio, dans le cadre du projet urbain, nous pouvons voir que toute cette activité de la vente ambulante n'est pas présente. Notons toutefois que lors du sondage de 1999 auprès de 500 usagers dont 300 de la Zone sud, une part importante des usagers (62%) disent acheter dans les kiosques mais 33% d'entre eux achètent aux ambulants et 19% auprès des vendeurs semi fixes sur le sable même et cela en ne considérant que des produits alimentaires et des boissons. Au cours de nos observations, il est apparu que les flux de clientèles sont très importants et que les types de produits sont très variés. Données qui apparaissent peu dans l'enquête de l'entreprise. En 2005, nous avons eu entre les mains le questionnaire destiné à connaître l'opinion des usagers sur le projet architectural et urbanistique et sur le service offert dans le futur par les nouveaux kiosques et nous

pouvons que constater que les questions orientent d'une certaine façon les réponses : il est demandé par exemple aux usagers s'ils aimeraient que les kiosques fournissent des services tels que : développement de photos, services et produits de téléphonie, poste, cyber cafés, Banque 24H, réservations de vols, boutiques. Qui ne voudrait pas avoir tout à portée de main sur la plage !

Une « philosophie » sociale est affichée dans ce projet qui consiste, d'une part, à régulariser et pérenniser les emplois des travailleurs des Kiosques, d'autre part, à créer de nouveaux emplois en intégrant certains vendeurs informels (triporteurs et petit chariots de la rue) pourquoi ceux la en particulier peut-on se demander. Le projet prévoit également la mise en place de formations qualifiantes pour le personnel des kiosques. Par ailleurs, le projet envisage, en partenariat avec des ONGs et des organismes publics, un travail auprès des enfants des rues, pour « les insérer dans le marché du travail formel et leur permettre d'avoir une meilleure image d'eux-mêmes » (projet intitulé « *Aviões do bem* »=Avions du bien). Ces enfants seront équipés de radios pour établir le contact entre consommateurs sur la plage et les Kiosques de manière à « minimiser humainement les dérangements que ces groupes (d'enfants des rues) occasionnent auprès des touristes et des usagers de la plage en général et ainsi à collaborer à une meilleure image de notre ville » (www.orlario.com /lien : filosofia)

Derrière la palissade : la terreur d'un enfant de Rio (extrait du journal de terrain, avril 2005, 7H du matin)

...Arrivée à hauteur de la palissade, véritable panneau publicitaire de l'entreprise Orla Rio, en face de l'hôtel Copacabana Palace, je remarque une voiture de la police militaire arrêtée. Derrière la palissade, sur le sable, des enfants des rues dorment. Un policier les invective rudement et donne quelques coups de pieds pour activer le réveil et faire déguerpir le groupe. Un enfant a plus de mal que les autres à sortir du sommeil, le policier dégaine alors son arme, la pointe sur la tempe de l'enfant et lui crie de se bouger. L'enfant ouvre les yeux et reste muet de stupeur et des larmes se mettent à couler sur ses joues. Il se lève et s'enfuit, le policier regagne sa voiture et son collègue rester au volant. Nous sommes quelques uns à voir la scène sans pouvoir intervenir ...

Face à une scène de ce genre, intolérable, et de plus en plus banalisée, on peut continuer son chemin et oublier, on peut aussi se demander comment arriver à vivre dans un monde urbain si peu solidaire, où les inégalités sociales sont très marquées tout en s'accompagnant d'une grande proximité spatiale comme à Rio ? Il convient alors de revenir à l'acteur et aux stratégies sociales, économiques et symboliques à tout un éventail qui permet d'inventer la ville telle qu'elle est vécue (Agier : 1999, 160) et d'observer, de décrire, sans cesse, un ensemble de résistances multiples, au quotidien, souvent rendues, opaques, voire invisibles.

Pour conclure et poursuivre

Nous devons revenir à nos interrogations : quel rôle joue le commerce ambulant dans la ville durable ? Un « urbanisme négocié » est-il possible ? Nous sommes amenés à discuter de la problématique d'intégration ou de non intégration de ce phénomène dans un système socio-économique urbain plus global. Traiter du commerce ambulant informel c'est le mettre en rapport avec le commerce « officiel ». Mais c'est aussi considérer la vente ambulante comme un type d'entreprise de rue proposant des produits artisanaux, manufacturés et des services de proximité dans la mesure où le client l'a pratiquement à portée de main. Il est nécessaire de changer de paradigme et de considérer les ambulants comme des acteurs de la vie urbaine brésilienne qui, malgré les processus d'exclusion, de déguerpissement et de vulnérabilité auxquels ils sont confrontés au quotidien, démontrent leur capacité à occuper de nouveaux espaces dans les villes et à développer de nouvelles activités provoquant une réorganisation spatiale de la distribution. Au sujet des espaces appropriés, la question n'est pas de savoir s'il faut protéger ou non ces espaces mais de penser leur aménagement en prenant en compte tous les aspects de ces entreprises de rue : parfois seule possibilité de survie, dans d'autres cas véritables compétences urbaines, au même titre que toutes autres formes d'activités, professionnelles ou non, intégrées au système urbain local.

En traitant du développement social urbain et des politiques urbaines, il est important de souligner (Agier : op.cit., 150) « qu'il n'y a aucune évidence théorique qui puisse justifier de traduire en terme d'aménagement urbain les conclusions d'enquêtes ethnologiques dans la ville ». Cependant, en procédant à l'analyse de ces entreprises de rue, nous avons mis en évidence une véritable organisation, avec des règles précises, des réseaux de diffusion, qui intervient dans un système global qui, lui-même, intègre des acteurs très divers et partage et compose des espaces dans la ville. Face à cette organisation, le pouvoir public continue de considérer et de traiter la vente ambulante soit comme une excroissance des marchés de type traditionnel qu'il défend, comme un patrimoine local, qu'il vise à réaménager pour l'intégrer au plan stratégique et à la ville flexible, compétitive, soit encore comme une plaie, un chaos, un envahissement de la trame urbaine. Quelque soit le point de vue adopté, l'analyse est réductrice en limitant la vente ambulante au simple secteur commercial ou artisanal et d'autre part, et elles ne fait que proposer des solutions curatives techniques tant pour la question économique, sociale ou encore urbaine. Nous pensons, au contraire, que faisant l'effort de comprendre le processus de territorialisation, en mettant au centre de l'analyse les acteurs multiples et leur participation, la

question de l'aménagement ne se réduit plus à un seul problème technique mais à la prise en compte des relations que les entreprises de rue engagent avec leur environnement au sens large afin de devenir de véritables points de départ de réflexions et de propositions construites pour une ville durable.

BIBLIOGRAPHIE

- Agier, M. (1999). *L'invention de la ville. Banlieues, townships, invasions et favelas*. Editions des Archives Contemporaines, Amsterdam
- Barnes, J.A. (1969). "Networks and political process", in MITCHELL J.C., *Social networks in urban situations. Analyses of personal relationships in Central African Towns* Manchester, University Press. pp.51-76
- Boidin, B. (dir.), (2004). « Les dimensions humaines et sociales du développement durable », *Revue Développement durable et territoires*, Dossier 3. Février, www.revue-ddt.org
- Boutaud, A. (2002). *Elaboration de critères et indicateurs de Développement durable pour les collectivités locales*. Rapport ADEME
- Brodhag, C. (2003). « Genèse du concept de développement durable : dimensions éthiques, théoriques et pratiques », in, Da Cunha, A., & Ruegg, J., *Développement durable, aménagement du territoire*. Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 29-45
- Castañeda Freitas, D. I. (2003). *Correndo atrás do pão de cada dia. Um estudo sobre a identidade de trabalhador entre camelôs em Copacabana*. Monographie. UFFE/Rio de Janeiro
- Di Méo, G. (1998). *Géographie sociale et territoire*. Editions Nathan, collection Fac. Géographie, Paris
- Godard, O. (1994). « Le développement durable : paysage intellectuel ». *Natures, Sciences, Sociétés*, 2, 309-324
- Gomes, F. & Reginensi, C. (2005). *Vendeurs ambulants à Rio de Janeiro : expériences citadines et défis des pratiques urbaines*. Communication au Séminaire Commerce et mobilités urbaines à l'ère de la métropolisation, México, Centre Etudes Mexicaines, 11-13 juillet
- Manry, & Peraldi, 2004. « Le marché aux puces de Marseille : une aberration économique ? », in Barbe, N., Latouche, S. (dir.) *Economies choisies ?* Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris, Cahier 20 de la collection *Ethnologie de la France*, pp.39-59
- Mello M.A., Vogel, A. (2002). "Quand la rue devient maison: habito et diligo dans la ville". *Seuil, Paris, Communications, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, « Manières d'habiter », N°73, pp. 163-185*
- Miranda A.P., Mouzinho G.M., Se Mello, K., (2003). « Os conflitos de rua entre guarda municipal e os camelôs », Rio de Janeiro, *COMUM*, vol.8-n° 21-Juillet/Décembre, pp. 39-65
- Sachs, I. (1999). *Une approche du développement durable*. 6^{ème} Rencontre du Développement durable, Aix en Provence
- Sorj, B. (1988). *Os camelôs do Rio de Janeiro*, IFCS, Université de Rio de Janeiro
- Vainer, C. B. (2002). "Os liberais também fazem planejamento urbano?- Glosas ao Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro". In: Arantes, O. et alli, *A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos*. Vozes, Petrópolis, R.J.

ⁱ Notre approche s'insère dans le cadre de réflexions plus collectives, autour de la recherche «Sociétés et espaces métropolitains face à l'injonction au développement durable. Groupe de travail Développement urbain durable et mobilisation des acteurs sociaux » à laquelle nous avons participé en 2003/2004 dans l'équipe du CIRUS/CIEU, Université de Toulouse Le Mirail

ⁱⁱ Avant la dictature de 1969, un mouvement d'éducation populaire s'étend à travers le pays; les mouvements ouvriers, paysans, les syndicats s'organisent, les pastorales populaires émergent dans les diocèses, les communautés ecclésiales de base transforment le visage de l'Église catholique, l'option préférentielle pour les pauvres donne les bases d'une Théologie de la Libération. L'éducation populaire se comprend comme un processus de formation intégrée, qui développe les capacités pour l'exercice d'une citoyenneté active, critique et participative. . Mais ces premiers essais d'une culture participative sont très vite interrompus par la dictature militaire. Les centres d'éducation populaire, adeptes de la méthode de Paulo Freire, sont fermés, les syndicats, les associations de base, les mouvements sociaux sont interdits. Les intellectuels, les leaders des mouvements populaires sont arrêtés, persécutés, torturés. Nombre d'entre eux sont contraints à l'exil. (Marilza de Melo Foucher, économiste Consultante, «Démocratie locale : les expériences brésiliennes », in Revue *Projet*- n° 274)

ⁱⁱⁱ Dans un État aussi vaste et aussi complexe que le Brésil, les efforts en vue d'une décentralisation ont toujours été importants. Mais elle a pris des visages très divers selon les gouvernements, démocratique, populiste ou dictatorial, lestée parfois d'ambiguïtés et obtenant des résultats très contradictoires. L'idée de la décentralisation a été étroitement liée à celle de développement. Dans la pratique, il s'est agi plutôt d'une déconcentration, avec délégation de compétences, mais sans réelle délocalisation du pouvoir de décision, d'un aménagement spatial des institutions administratives de l'Etat. Les relations entre les niveaux du gouvernement ont toujours connu des tensions. Une manière de diminuer les pressions était de concéder des aides financières, et d'accorder certains arrangements selon le poids politique des régions. Les années 60/70 ont correspondu à une volonté de planification stratégique mais aussi à favoriser l'émergence d'une culture «politique municipaliste»: se mettent en place les Plans de Développement Local Intégré, les Projets de Développement Intégré, les Projets de Développement Communautaire... Plusieurs municipalités recourent dans leur gestion à des méthodologies participatives. Les premières tentatives se font jour d'une participation restreinte, instrumentale (**c'est le cas de Rio notamment**), avec le souci d'impliquer des catégories sociales directement concernées par un projet spécifique ou un programme de dimension locale. Toute une élite intellectuelle se forme à l'aménagement et à la planification du territoire in, Marilza de Melo Foucher, op.cit. en gras souligné par nous).

^{iv} Informations recueillies sur le site www.orlario.com et le 23 avril 2005, auprès de la personne chargée par l'entreprise Orla Rio de communiquer le projet aux usagers et effectuant des permanences à Copacabana, face à l'hôtel Copacabana Palace, du mercredi au dimanche de 8h à 17h ; sur ce point Info, il est possible de s'informer et de remplir un questionnaire, cet outil vise à connaître l'opinion des usagers.

^v Ces commentaires prennent en compte les premiers résultats d'une enquête auprès de 101 vendeurs ambulants que nous avons réalisé en avril 2005, dans le cadre d'une recherche menée conjointement par deux laboratoires brésiliens :l'Ecole de travail social (UFRJ/ESS), Groupe de recherche *Favela e cidadania* autour de Fatima Gomes et le Laboratoire Lazer e Espaço de Turismo (UFRJ/FAU /Proarq/LABLET) autour d' Angela Martins et le GRECO, Ecole d'architecture de Toulouse