

Entre centres et périphéries : pour une esquisse des pouvoirs locaux au Portugal

Mr Fernando Ruivo, Mr Daniel Francisco

Citer ce document / Cite this document :

Ruivo Fernando, Francisco Daniel. Entre centres et périphéries : pour une esquisse des pouvoirs locaux au Portugal. In: Pôle Sud, n°22, 2005. pp. 115-125;

doi : 10.3406/pole.2005.1224

http://www.persee.fr/doc/pole_1262-1676_2005_num_22_1_1224

Document généré le 10/06/2016

Résumé

Doté d'une légitimité constitutionnelle qu'il n'avait jamais connue auparavant, le pouvoir local issu de la Révolution des « Œillets » de 1974, se voit assigner une place capitale aussi bien pour la consolidation démocratique au Portugal que pour les tâches du développement local. Bénéficiant d'un cadre juridique renouvelé et générateur de fortes attentes, le pouvoir local n'a toutefois été l'objet que d'analyses se limitant à réclamer l'idéal vers lequel il devrait s'acheminer ou alors de travaux faisant l'écho d'une rhétorique du ressentiment face aux déficits qui frustrent les ambitions nourries par son renouveau institutionnel. La persistance du centralisme, la personnalisation du pouvoir et le cloisonnement des élites, sont autant d'aspects qui caractérisent le pouvoir local portugais et permettent, d'une part, de le situer dans le contexte de la société portugaise où il se déploie, et d'une autre, de l'aborder à partir de ces paradoxes les plus marquants.

Abstract

Endowed with previously unknown measure of constitutional legitimacy, local power in Portugal following the 1974 revolution was given a central role in the consolidation of democracy in Portugal, as well as matters of local development. The local level of government has benefited from its new legal framework, a situation that has spawned high hopes. Nevertheless, studies of this level have tended to be limited to normative works calling for movement towards an ideal or, alternatively, to studies decrying the defects that are frustrating hopes for a more thorough institutional renewal. The persistence of centralism, the personification of power and the compartmentalization of elites: all of these characterize local power in Portugal. These features allow us both to situate it in the broader context of Portuguese society and to approach its study from the perspective of its most striking paradoxes.

Entre centres et périphéries : pour une esquisse des pouvoirs locaux au Portugal¹

*Fernando Ruivo,
Daniel Francisco*
Université de Coimbra

Résumé/Abstract

Doté d'une légitimité constitutionnelle qu'il n'avait jamais connue auparavant, le pouvoir local issu de la Révolution des « Œillets » de 1974, se voit assigner une place capitale aussi bien pour la consolidation démocratique au Portugal que pour les tâches du développement local. Bénéficiant d'un cadre juridique renouvelé et générateur de fortes attentes, le pouvoir local n'a toutefois été l'objet que d'analyses se limitant à réclamer l'idéal vers lequel il devrait s'acheminer ou alors de travaux faisant l'écho d'une rhétorique du ressentiment face aux déficits qui frustrent les ambitions nourries par son nouveau institutionnel. La persistance du centralisme, la personnalisation du pouvoir et le cloisonnement des élites, sont autant d'aspects qui caractérisent le pouvoir local portugais et permettent, d'une part, de le situer dans le contexte de la société portugaise où il se déploie, et d'une autre, de l'aborder à partir de ces paradoxes les plus marquants.

Endowed with previously unknown measure of constitutional legitimacy, local power in Portugal following the 1974 revolution was given a central role in the consolidation of democracy in Portugal, as well as matters of local development. The local level of government has benefited from its new legal framework, a situation that has spawned high hopes. Nevertheless, studies of this level have tended to be limited to normative works calling for movement towards an ideal or, alternatively, to studies decrying the defects that are frustrating hopes for a more thorough institutional renewal. The persistence of centralism, the personification of power and the compartmentalization of elites: all of these characterize local power in Portugal. These features allow us both to situate it in the broader context of Portuguese society and to approach its study from the perspective of its most striking paradoxes.



Mots-Clés/Keywords

Centre-périphérie, culture politique locale, Portugal, pouvoirs locaux, territoire
Centre-periphery, local government, local political culture, Portugal, Territory

Lors de recherches précédentes, nous avons relevé certains aspects récurrents dans le débat sur le pouvoir local au Portugal (Ruivo, Francisco, 1999). Entre autres, on vérifia une tendance à remplacer l'analyse de ce fait social par l'image que ses multiples acteurs tentaient de véhiculer à son égard. Nous constatons alors que ce qui se disait ne dépassait pas le discours héroïque des détenteurs de ce Pouvoir. Ce qui s'écrivait s'éloignait rarement de l'immédiateté de l'intervention politique. Et ce qui se pensait n'échappait pas aux discours, maintes fois dissimulés, des ambitions centralisatrices ou à l'énumération des principes qui devraient permettre une véritable consolidation du pouvoir local.

Le pouvoir local portugais est en réalité beaucoup plus complexe que cela. Toutefois, aujourd'hui comme hier, l'ambiguïté de son statut continue d'autoriser des approches perméables aux penchants esquissés plus haut. Il faut donc rendre sa complexité à l'aide d'un regard portant sur ses aspects structurants, lesquels renvoient à des traits de culture politique qui puisent loin dans l'histoire du pays. Nous retiendrons en particulier les effets conjugués du centralisme et du personnelisme toujours à l'œuvre dans l'exercice du pouvoir. Phénomènes contribuant, entre autres, au

cloisonnement des élites et à la mitigation des aspirations démocratiques déposées sur le local après la Révolution de 1974.

À l'exemple de Martins (1991) nous pourrions reprendre Diderot et se demander si les périphéries ne seraient pas devenues les « bouffons du roi ». Image quelque peu saugrenue, mais qui exprime le fait qu'il soit préférable pour les régions périphériques d'être « le bouffon » à la Cour que d'en être tout simplement exclues. Cette image peut, d'une certaine façon, s'appliquer au pouvoir local portugais. Malgré son cadre législatif avancé, celui-ci continue de se guider par ce qu'on pourrait nommer « l'exception accordée par le Prince » (Legendre, 1976). Ce qui veut dire, en gros, une exception à la légalité promue par l'autorité centrale elle-même, qui trouve d'ailleurs dans la société portugaise une réceptivité singulière². En effet, on constate que la pénétration de l'État dans le territoire, l'éradication des obstacles à son exclusivité régulatrice, la maîtrise des pouvoirs préalables dans la société et la démarcation claire entre sphère publique et sphère privée, ne constituent que des objectifs partiellement atteints (Ruivo, Francisco, 1999).

L'exercice du pouvoir se voit, dans ces circonstances, traversé par deux logiques

distinctes et conjuguées. Une première socio-centrique, qui obéit au cadre général et abstrait de la citoyenneté et de l'égalité. Et une autre, celle-ci égocentrique, apte à procurer des réponses en fonction des particularités affichées par les individus et non sur une base égalitaire. La coexistence de différents mécanismes de financement du pouvoir local reflète assez fidèlement ce que nous venons d'énoncer : d'un côté, on trouve un mécanisme doté de critères objectifs et universels de distribution, de l'autre un mécanisme dépourvu de critères formels d'attribution et ayant une base d'assignation personnelle³.

Jalons d'un parcours accidenté

La légitimation démocratique du pouvoir local est la donnée essentielle pour comprendre les demandes grandissantes d'intervention territoriale que la rhétorique municipale a proclamé ces dernières décades. Cette légitimité suppose deux ordres de valeurs : d'une part, son inscription constitutionnelle, qui attribue aux collectivités locales la mission d'accomplir les intérêts des populations ; et, d'autre part, la consécration du pouvoir local comme un des principaux vecteurs du régime démocratique issu de la Révolution des « Ceillets » (Montalvo, 1985).

Après une première phase, dans laquelle la sémantique du nouveau modèle de légitimité s'investit dans la clarification du cadre de compétences des municipalités, visant leur autonomie, s'ensuit une revendication tenace pour octroyer des instruments nécessaires à la poursuite effective de ces compétences. Les fonctions attribuées aux collectivités locales apparaissent néanmoins invariablement précaires, étant donné le risque persistant de leur usurpation par des organismes de l'administration centrale (Portas, 1976 ; 1979), aussi

bien que l'exigüité des moyens financiers, techniques et humains effectivement décentralisés (Portas, 1988 ; Mozzicafreddo, Guerra, 1988 ; Gaio, 1993 ; Fernandes, 1993b ; Ruivo, 2000 a). Plus récemment, les voix ne s'élèvent pas uniquement contre une administration centraliste et autoritaire, mais tentent de crédibiliser la municipalité comme le levier privilégié du développement local. Ainsi, les autorités locales cherchent à se procurer une forte représentation *intra muros* (Mozzicafreddo, 1993). L'objectif est celui de situer les élus au cœur des enjeux du développement, en les définissant comme acteurs de première ligne pour l'élaboration et l'exécution des stratégies territoriales.

Parallèlement, trois contextes d'intervention sont notés dans le parcours du système local. Un premier est constitué par l'investissement massif dans des programmes centrés sur la création des infrastructures de première nécessité. On peut alors parler d'une logique « d'assistencialisme municipal » (Marques, 1986). Un deuxième, centré sur la mise en place des infrastructures, devrait permettre la « fixation d'initiatives et de capitaux » (Portas, 1988). Et enfin, la création des conditions pour le développement économique doit coexister avec des préoccupations d'ordre culturel, liées à des exigences d'amélioration de la qualité de vie. Un nouveau paradigme d'intervention s'ouvre à l'horizon des politiques publiques locales : « le développement de qualité » (Lopes, 1993).

Ce bref exposé du parcours des systèmes locaux au Portugal s'avère essentiel pour appréhender leur caractère problématique. En effet, malgré son exaltation en tant que pilier démocratique et niveau d'action publique en termes de production et de reproduction sociale, celui-ci n'a été l'objet ni d'un encadrement législatif subséquent, ni des appuis matériels qui, de manière consistante,

supportent son développement. La division du travail entre gouvernements central et local a toujours réservé l'accomplissement de la plupart des fonctions au premier. Pour des raisons liées à la dynamique sociétale enclenchée par la Révolution de 1974, certains services se voient néanmoins administrés avec le concours des entités locales. Ce qui ne signifie pas que les collectivités locales se verraient octroyer la pleine responsabilité de cette administration mais uniquement que, en ce qui touchait à la définition et concrétisation locale de plusieurs politiques, le véhicule de l'expression des besoins collectifs étaient les autorités locales. Ce rôle était justement un des fondements de l'idéologie officielle de l'administration locale.

Il va sans dire que la crise financière de l'État, survenue lors des années 70, déboucha sur son incapacité d'action territoriale. En accroissant les pressions locales vis-à-vis du centre, cette crise aurait par la suite donné lieu à une relative capacité d'organisation et d'action locales (Reis, 1990). L'État lui-même prend conscience qu'une des possibilités d'affronter la crise passerait par le partage de certaines dépenses avec les autorités locales. Cela se faisait toutefois, comme on vient de le dire, sans l'octroi formel de responsabilités, vu le danger de demandes plus fermes de financement (Alliès *et alii.*, 1985; Terrazoni, 1987; Portas 1988). Il s'agissait en fait d'un « partage contractuel ». Cet aspect aboutit à l'existence d'un pacte léonin : ne pas prendre part à ce *contrat* signifierait nuire aux possibilités de mise en place de projets importants. Dans certains cas, l'application de sanctions aux collectivités locales était même prévue.

Bien qu'importants, les aspects positifs des dynamiques proprement locales souffrent de la rigidité des rapports entre centre et périphérie. Malgré quelques signes d'allègement, le contexte politico-institutionnel

reste réticent à tout épanouissement des velléités d'organisation locale. Après 1974, la centralisation a effectivement été renforcée à l'insu de certains progrès isolés de décentralisation (Barreto, 1984). Conséquemment, l'organisation locale restera une organisation dépendante, reconnue par le centre mais sous-entendue comme « irrationalité périphérique ». Dans ce sens, elle est à peine tolérée par la rationalité centrale, c'est-à-dire comme « un mal nécessaire » toujours récalcitrant à une pédagogie de la complémentarité. Cela tient au paradigme de pouvoir local dominant au Portugal, dont la logique demeure celle de l'administration locale napoléonienne (dépendance vis-à-vis du centre) et non d'une vraie autonomie sous-jacente à la notion de gouvernement local (Mabileau *et al.*, 1987).

Politiques Publiques : des modèles centraux aux concrétisations locales

L'approche classique des politiques publiques a souffert de maintes équivoques. Entre autres, du fait que telles politiques seraient totalement conçues au niveau central, étant ensuite distribuées de façon rationnelle, automatique et homogène par les divers territoires ; et que leur application serait conduite de manière hiérarchique, du « haut en bas », suivant les maillons d'une chaîne d'agents guidés exclusivement par l'intérêt public. Le fait qu'il n'y ait pas une façon univoque d'exécuter ces politiques est aujourd'hui reconnu. Le constat s'impose que la concrétisation des politiques publiques se dédouble en plusieurs formes d'action politique (Massardier, 2003). La question revient ainsi aux variables qui influencent cette situation. Il nous semble important de souligner la variable spatiale, la spécificité des

différents territoires et municipalités, avec le poids différentiel de leurs agents et leur éventuel ascendant, au niveau local ou national (Ruivo, Francisco, 1999). En fait, l'administration locale et ses modes d'action continuent d'imprégner l'univers des politiques publiques, leur apportant des traits particuliers. Sa supposée irrationalité se traduira par une série de rationalités au sein du système politique et administratif, dont la régulation croisée (Worms, 1966; Grémion, 1976; Crozier, Thoenig, 1976) constitue encore la traduction la plus pertinente pour le Portugal.

Ce constat découle, entre autres, du fait que le schéma officiel sur la relation entre autorités centrales et locales n'est pas congruent avec la réalité. En vérité, la présence d'effets « pervers » de diverse nature n'autorise pas que l'analyse du système politique local se restreigne à l'emprise exclusive de ses prescriptions normatives. La présence de mécanismes informels dans la relation entre les différents niveaux de pouvoir, continue de se vérifier. L'enchevêtrement d'acteurs et de stratégies à l'intérieur du système politico-administratif illustre clairement les parcours labyrinthiques entrepris par le local pour déjouer les incertitudes et les déficits de communication entre le centre et les périphéries. Ainsi se nourrissent les modes de coexistence entre une verticalité hiérarchique et différentes horizontalités pratiques (Ruivo, 2000a, 2002).

La consécration d'une démocratie d'accès

Les conditions de fonctionnement du pouvoir local décrites plus haut tendent à relativiser, au sein de la pratique administrative et politique, le cadre normatif idéalisé, aussi bien pour les objectifs de (re) construction démocratique du Portugal que pour les processus

d'intégration européenne du pays (Ruivo, Francisco, 2003). Les modèles de gouvernance couramment associés à l'Europe et aux nouvelles politiques et formes de régulations locales, ne peuvent qu'être mis en parenthèse par ces manières de concevoir le jeu du local.

Pour ce qui est de la relation entre niveaux local et central, la question de l'accès des acteurs locaux au centre est essentielle pour mesurer la capacité d'interférence de la périphérie dans le système politique (Page, Goldsmith, 1987a). C'est en s'appuyant sur des modes diversifiés d'accès aux autorités centrales que les acteurs s'insèrent dans le noyau producteur de décisions, cherchant à interagir avec celui-ci et à augmenter leur sphère d'influence. Une telle démarche permet de surpasser une grande partie des contraintes qui caractérisent l'intervention municipale et ainsi de réduire les phénomènes de distance au pouvoir.

Les contacts rendant possible ce type de relation prennent deux formes. Considérons en premier lieu les contacts indirects, dominés par les associations de municipalités en tant que moyen privilégié d'accès. E. Page et M. Goldsmith (1987b) montrent bien, pour le cas britannique, l'importance qu'assument les associations nationales d'élus locaux. De telles associations joueraient le rôle de « réseaux inter-gouvernementaux » (Rhodes, 1988), étant proches des *policy networks* (Marin; Mayntz, 1991). Véhiculés par ces associations, les enjeux acquièrent un caractère plus collectif, frustrant *a priori* le choix d'une revendication plus individualisée.

L'importance des contacts directs ou face-à-face entre autorités locales et centrales aura cependant tendance à s'accroître. Sachant que les nécessités municipales assument des propriétés spécifiques à chaque local, il est aisé de comprendre que leur inscription dans un cadre de revendication autre que celui plus

individualisé est problématique. Au Portugal, les effets d'osmose entre administrations centrale et locale qui surviennent au gré de ces interactions continuent de s'affirmer comme un des traits majeurs de l'administration territoriale. Une partie considérable de l'interpénétration entre niveaux de gouvernement est due au caractère informel de certaines situations. Il se trouve intimement lié au phénomène de la personnalisation du pouvoir, si caractéristique des systèmes politico-administratifs sud européens.

Des accès sur la scène locale

La relation établie entre société civile et administration locale, considérée justement comme un des aspects cruciaux de la gouvernance territoriale, est surplombée par ce phénomène de personnalisation du pouvoir dans la figure du maire. Pour certains, nous serions en présence d'un « présidentialisme municipal » (Mozzicafreddo *et alii.*, 1991), marqué par l'enfermement de la fonction présidentielle sur elle-même et le groupe informel des loyautés présidentielles. En général, ce sont les relations intimes au réseau « d'informateurs » du Président qui structurent le champ des options. La concentration du pouvoir et la mise à l'écart de groupes, institutions ou opinions issues des espaces publics locaux deviennent la règle. La distance des élites municipales par rapport à la structure sociale et aux partenaires locaux est ainsi considérable.

La sédimentation de ce tissu relationnel bénéficie clairement de la longévité politique des maires. D'ailleurs, les difficultés dramatiques de la société portugaise pour ce qui est de l'organisation autonome d'intérêts (Santos, 1987) – corrélative à une culture de passivité des citoyens à l'égard de la politique locale et source de difficultés profondes en termes de

dynamique collective – facilitent l'installation durable de la fonction présidentielle au cœur des intérêts guidant les processus de modernisation locaux (Mozzicafreddo *et alii.*, 1991 ; Francisco, 1994). Il s'ensuit une culture de favoritisme et d'élitisme, doublée par une forte connotation partisane des enjeux et une faible circulation des élites (Fernandes, 1993a). L'occupation simultanée de la fonction de maire et d'autres fonctions dirigeantes dans l'univers institutionnel ou associatif, l'appropriation du pouvoir grâce au renouvellement successif de mandats – éventuellement sous les couleurs de différents partis –, reflètent non seulement une faible rénovation des élites, mais aussi l'instrumentalisation des partis par certains élus (Fernandes, 1993a). S'esquisse ainsi un mode de gouvernement axé sur des élus soutenus par des interactions préférentielles avec certains acteurs, intérêts privilégiés et affinités électives, parmi lesquels la clientèle partisane garde une position primordiale. Les conséquences sur la participation et la démocratisation des processus politiques s'avèrent naturellement négatives.

La condition fondamentale pour l'arrangement favorable des intérêts en présence est le contrôle efficace de la machine administrative municipale. Contrairement à ce que la théorie de Weber postule, la neutralité du politique face à l'administration se traduit en fait localement par une emprise du politique sur l'administratif. L'édile cherchant un environnement organisationnel compatible avec ses engagements, ne peut que tenter de dépasser en sa faveur la dualité « administration/politique » (Neves, 1993). C'est ainsi qui se mettent en place des mécanismes informels de tutelle sur la machine administrative. À une situation antérieure, caractérisée par un degré élevé d'influence des hauts fonctionnaires municipaux sur la prise de décisions (Gaio, 1993), s'ensuit une claire démarcation des champs

politique et administratif, préfigurant la progressive emprise des desseins présidentiels sur le fonctionnalisme municipal. Ce processus coïncide avec une spécialisation grandissante et une formation professionnelle plus élevée. Il débouchera sur des procédures qui rétrécissent les marges d'intervention politique des responsables bureaucratiques (Sarmiento, 1989), soumis à un contrôle plus strict de la part des élus.

Parallèlement, l'affermissement du leadership local passe par l'usage judicieux de répertoires symboliques évoquant la « fusion » entre les édiles et les traits d'identité associés au collectif territorial. L'enracinement communautaire des leaders s'avère un facteur décisif pour les processus d'identification à l'œuvre. L'occupation de postes clés dans le tissu associatif local, par exemple, en tant que mode de socialisation politique et d'intégration dans des projets créateurs de mémoire collective (Fernandes, 1993a), aussi bien que le manie- ment stratégique de symboles associés à l'histoire et aux traditions locales, sont autant d'aspects propices à l'inscription de l'acteur politique dans le territoire. L'important c'est qu'avant tout l'édile s'insère dans l'univers des identités locales et y devienne l'une des références obligatoires – sans que les démarches mobilisées à cette fin correspondent forcément à des « orientations opérationnelles de l'action politique et se transforment en pratiques politiques cohérentes et durables » (Santos, 1994, p. 62).

Ce processus d'identification est normalement accompagné d'un autre où émerge, sous différentes formes, l'altérité. D'abord celle incarnée par le centralisme de Lisbonne, tenue responsable des privations dont la périphérie se fait continuellement l'objet (Martins, 1996) et à laquelle répond l'opposition déclarée du leader local. Ensuite, sous un caractère plus voilé, les « autres » concernant les intérêts des terri-

toires voisins, avec lesquels s'engage une compétition pour des ressources limitées (Levrat, 1995). Cette dernière configuration de l'altérité est amplifiée par la logique des rapports avec l'administration centrale. Celle-ci tolère et promeut même, non seulement l'atomisation des négociations avec les responsables locaux, mais aussi l'idée que les bénéfices obtenus par les uns le sont aux dépens de leurs pairs territoriaux (Portas, 1988). La forte segmentation socio-territoriale de la société portugaise (Medeiros, 1988) aidant, aux liens régionaux et aux modalités de coopération ou d'association intercommunale se substituent les « principes d'exclusion et d'opposition sous-jacents aux différences d'identités culturelles régionales » (*idem*, p. 151 ; p. 153) ⁴, exprimés souvent par les traits ardents du patriotisme local, querelles de clocher, ségrégations socio-spatiales, etc. Parmi d'autres, ces éléments sont des facteurs cruciaux pour expliquer l'échec des tentatives de régionalisation au Portugal (Francisco, 1996).

Les effets d'une politique en réseau

Dans ce cadre fort hétérogène d'une société dominée par les particularismes territoriaux, F. Medeiros (1988) signale la persistance des solidarités intra-familiales, des liens relationnels, de proximité et d'amitié qui atténuent les sentiments de précarité, ceux-ci aggravant davantage les « risques de désagrégation sociale avec lesquels ces systèmes polymorphiques se confrontent en permanence » (*idem*, p. 152). D'un autre côté, à la différenciation structurelle de la société répond une tendance au monolithisme institutionnel – qui institue un monde social régulé par un nombre restreint d'institutions – où la multifonctionnalité de la famille et la centralité de l'État acquièrent un rôle déterminant. Cela

empêche que les différents composants socio-culturels localisés détruisent les lignes de forces unitaires de la société, fournissant le dénominateur commun nécessaire à la cohésion sociale.

Au niveau du système politique, ce monolithisme centralisateur admet en contrepartie la jouissance d'une autonomie relative à l'échelon local. Le municipalisme concourt ainsi à concilier l'autonomie du local avec l'édification nationale de la société. À la jonction de ces polarisations institutionnelles s'installent durablement le centralisme bureaucratique, les hiérarchisations statutaires et le clientélisme, avec le développement de divers types de « zones grises » où se côtoient groupes d'intérêts, relations clientélares et caciquisme politique. Tout cela permet aux logiques socio-territoriales et au local de traverser sans turbulences majeures le régime démocratique.

L'activation, de la part des autorités locales, de réseaux relationnels pour s'attirer des ressources constitue une pratique de réappropriation du pouvoir. Cependant, les agents locaux ne disposent pas en même mesure de ce capital relationnel. Les processus de négociation dans un système inégal mènent donc à des réponses et à des succès hétérogènes, c'est-à-dire à des municipalités inégalement pourvues. F. Dupuy et J.-C. Thoenig (1985) ont d'ailleurs élaboré, à ce propos, la distinction pertinente entre une démocratie virtuelle de suffrage et une démocratie effective d'accès.

D'autres effets pervers du pouvoir relationnel peuvent être répertoriés. En premier lieu, l'efficacité des réseaux relationnels affaiblit davantage la capacité d'organisation collective. La maîtrise des accès privilégiés au système politique et administratif incite les acteurs à résoudre leur situation individuelle par le biais du pouvoir relationnel, s'éloignant, ainsi, de toute action organisée.

Cela conduit à l'hypertrophie du pouvoir relationnel en tant que forme d'expression politique. Deuxièmement, l'hypertrophie du pouvoir relationnel a des effets sur d'autres dimensions de la politique, en provoquant l'hypertrophie du vote comme forme exclusive de participation politique. Voter signifie l'attribution d'un pouvoir plénipotentiaire aux politiciens par les populations, qui ne se mobilisent que pour l'élection, négligeant d'autres formes de participation organisée. Le champ politique s'autonomise de la société civile et tend à se réserver à quelques-unes de ces sphères les moins représentatives. À la société civile, par contre, en dehors de l'activation du pouvoir relationnel, peu de possibilités d'intervention et de participation dans la décision politique lui seront concédées. Bref, le « labyrinthe » où se joue le pouvoir relationnel ne se restreint pas uniquement à la relation entre centre et périphéries. La configuration labyrinthique est également reproduite dans les relations entre société civile et État local. La multiplication des accès, des intérêts réciproques et des engagements à respecter envers les acteurs sociaux dominants pourront, à la limite, mener à un épuisement de l'activité politique chez les élites locales. Ensuite, l'acte de revendication personnalisé de l'édile au sein de pouvoir central finit par se trouver enfermé dans les figures du revendicateur et dans celle de la personne objet de la revendication. Ce qui ne va pas sans atténuer la capacité revendicatrice au sens propre et conduit à une mise à l'écart permanente des populations elles-mêmes. Cinquièmement, la longévité politique de l'élu local dépendra vraisemblablement davantage de son capital relationnel, notamment des loyautés à l'intérieur de la société locale, que des idées et des programmes d'action présentés. De tels réseaux

pourront être de nature diverse, mais, dans beaucoup de municipalités, l'accommodement avec les intérêts économiques combinés à un certain cloisonnement réticulaire peut conduire à une gestion municipale contrôlée de l'extérieur, du type *growth machine* (Molotch, 1976) à la portugaise. Enfin, la dimension symbolique qui découle de l'activation des réseaux relationnels est significative. Elle implique, en dernier ressort, l'acceptation d'un système et d'un ordre social basés sur l'inégalité. Chaque tentative de réappropriation personnelle du pouvoir contribue à légitimer et perpétuer l'inégalité qui en est la source.

Ruptures et continuités

Le fonctionnement du pouvoir local au Portugal évolue dans un cadre complexe fait de ruptures et de continuités par rapport au régime antérieur à la Révolution des « Œillets ». L'idée que la révolution de 1974 n'a pas changé le caractère centralisateur de l'État est aujourd'hui pleinement reconnue. Son lieu d'expression est celui d'une société elle-même centralisée, qui nous permet de

comprendre le centralisme de notre culture, malgré les transformations objectives des dernières années qui pourrait laisser supposer le contraire. Ce qui nous amène au paradoxe de la coexistence d'un État centripète avec une tradition de municipalisme.

Le pouvoir local fonctionne donc à l'intérieur d'un espace paradoxal. Dévoiler ses insuffisances reviendra à dévoiler les insuffisances du système qui le reproduit. Il s'agit d'un espace où l'affirmation de ruptures coïncide avec l'affirmation de continuités par rapport au régime antérieur. Il subsiste certaines conceptions et habitudes forgées au cours de notre histoire politique, « qui disparaîtront uniquement par l'effet de l'acte singulier d'instauration démocratique et du processus complexe de sa consolidation » (Aguiar, 1983). Entre autres, il faut retenir le personnalisme fondé sur la « maison patrimoniale » (idem, 1985) constituée par l'État portugais, une forme de « particularisme » interne qui, en créant « d'authentiques enclaves personnelles avec ses statuts particuliers (...) neutralise l'application du droit général du pays » (Santos, 1988), aussi bien que la concrétisation d'une démocratie plus complète.



Notes

1. Les auteurs ont bénéficié du soutien financier de la FCT, Fundação para a Ciência e a Tecnologia, dans le cadre des projets de recherche *Dinâmicas Locais e Regionais para a Europa: esboço de uma relação* (PRAXIS/P/SOC/14230/1998) et *Territórios Europeus numa perspectiva comparada* (POCTI/SOC/46778/2002), dont cet article est redevable. Le texte est également tributaire de la collaboration de Pedro Araújo (Observatório dos Poderes Locais).
2. D'après Jorge Dias (1970 : 30), une des facettes typiques du « caractère national » serait la tendance à « superposer la sympathie humaine aux prescriptions générales de la loi ».
3. Le Fonds d'Equilibre Financier (FEF) représente l'outil de financement principal des municipalités portugaises. Il consiste dans le versement obligatoire par le pouvoir central de fonds destinés aux budgets des collectivités locales. Il est surnommé par beaucoup d'acteurs locaux comme le « gâteau officiel ». Quant aux mécanismes informels, ils assument des formes similaires aux « coparticipations » du régime antérieur à 1974, et sont désignés comme le « gâteau » parallèle (Ruivo, 2000a).
4. Bien entendu, il ne s'agit pas, dans l'esprit de l'auteur, d'identités régionales au niveau macro, référées aux régions telles qu'elles sont normalement conçues en Europe, mais plutôt aux identités territoriales de nature locale ou infrarégionale.

Références

- Aguiar J., *A ilusão do poder*, Lisboa, D. Quixote, 1983.
- Aguiar J., « Partidos, estruturas patrimonialistas e poder funcional: a crise da legitimidade », *Análise Social*, n° 87/88/89, 1985.
- Alliès P. et alii., *L'administration dans son droit*, Toulouse, Publisud, 1985.
- Barreto A., « Estado central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-84 », *Análise Social*, n° 81/82, 1984.
- Balme R., Faure A., Mabileau A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1999.
- Cabral M. V., « Atitudes da população portuguesa perante o desenvolvimento », in F.L.A.D. (dir.), *Sociedade, valores culturais e desenvolvimento*, Lisboa, D. Quixote, 1993.
- Crozier M., Thoenig J.-C., « The Regulation of Complex Organized, Systems », *Administrative Science Quarterly*, n°4, 1976.
- Dias J., *Estudos do carácter nacional*, Lisboa, Junta de Investigação do Ultramar, 1971.
- Dupuy F., Thoenig J.-C., *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.
- Duran P., Thoenig J.-C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, n° 46, 1996.
- Fernandes A. T., « Poder Autárquico e Poderes Difusos », *Cadernos de Sociologia*, n° 3, 1993a.
- Fernandes A. T., « Poder Autárquico e Poder Regional », *Cadernos de Sociologia*, n° 3, 1993b.
- Francisco D., *As Equações do Poder em Pontal*, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 1994.
- Francisco D., *La Régionalisation au Portugal, projet et paradoxes: le cas de la Région Centre*, Paris, Institut d'Études Politiques de Paris, 1996.
- Gaio C. M., « A mudança organizacional nas autarquias locais: desafios e interrogações », in Costa M. S., Neves J. P. (dir.), *Autarquias locais e desenvolvimento*, Porto, Afrontamento, 1993.
- Grémion P., *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.
- Lane J.-E., Ersson S., *Politics and Society in Western Europe*, London, Sage, 1991.
- Le Galès P., *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- Legendre P., *Jour du Pouvoir*, Paris, Minuit, 1976.
- Levrat N., « Concorrência e cooperação entre os poderes locais e regionais », *Revista da Administração Local*, n° 146, 1995.
- Lopes R., « As autarquias locais nas encruzilhadas do desenvolvimento », in Costa M. S., Neves J. P. (dir.), *Autarquias locais e desenvolvimento*, Porto, Afrontamento, 1993.
- Mabileau et alii., « Approches et conceptions du local », in *Les Citoyens et la Politique Locale*, Paris, Pedone, 1987.
- Marin B., Mayntz R. (eds.), *Policy Networks*, Frankfurt am Main, Campus Verlag, 1991.
- Marques H. T., « 10 anos de Poder Local », *Cadernos Municipais*, n°38/39, 1986.
- Martins M. L., « O discurso da identidade e o modo de enunciar a periferia », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n° 33, 1991.
- Martins M. L., *Para uma Inversa Navegação, o discurso da identidade*, Porto, Afrontamento, 1996.
- Massardier G., *Politiques et Action Publiques*, Paris, Armand Colin, 2003.
- Medeiros F., « Um sistema social de espaços múltiplos. À autonomia do local na sociedade portuguesa », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n° 25/26, 1988.
- Molotch H., « The city as a growth machine: Toward a political economy of place », *American Journal of Sociology*, n° 2, 1976.
- Montalvo A. R., « A evolução da autonomia municipal e o novo estatuto das autarquias », *O Municipal*, n° 48/49, 1985.
- Mozzicafredo J., « Estratégias políticas de desenvolvimento regional », in Costa M. S., Neves J. P. (dir.), *Autarquias locais e desenvolvimento*, Porto, Afrontamento, 1993.
- Mozzicafredo J., Guerra I., « O grau zero do Poder Local », *Sociologia – Problemas e Práticas*, n° 4, 1988.
- Mozzicafredo J. et alii., *Gestão e legitimidade no sistema político local*, Lisboa, Escher, 1991.
- Neves J. P., « Organizações municipais e Informatização, notas para uma investigação sociológica », in Costa M. S., Neves J. P. (dir.), *Autarquias locais e desenvolvimento*, Porto, Afrontamento, 1993.
-

- Page E., Goldsmith M., « Centre and Locality: Functions, Access and Discretion », in Page E., Goldsmith M. (eds.), *Central and Local Government Relations*, London, Sage, 1987a.
- Page E., Goldsmith M., « Britain », in Page E., Goldsmith M. (eds.), *Central and Local Government Relations*, London, Sage, 1987b.
- Portas N., « Dos Municípios às Regiões », *O Jornal*, 3 et 10 Setembro, 1976.
- Portas N., « O Poder Local: que futuro? », *Cadernos Municipais*, nº 2, 1979.
- Portas N., « Sobre alguns problemas da descentralização », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 25/26, 1988.
- Reis J., « Os lugares e os contextos », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 30, 1990.
- Rhodes R. A. W., *Beyond Westminster and Whitehall: The sub-Central Governments of Britain*, London, Unwyn Hyman, 1988.
- Ruivo F., *O Estado Labiríntico: O poder relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*, Porto, Afrontamento, 2000a.
- Ruivo F., *Poder Local e Exclusão Social, Dois Estudos de Caso de Organização Local da Luta contra a Pobreza*, Coimbra, Quarteto, 2000b.
- Ruivo F., *Localização de Políticas Públicas*, Oficina do CES, nº 178, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2002.
- Ruivo F., Francisco D., « O Poder Local entre centro e periferias », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 52/53, 1999.
- Ruivo F., Francisco D., *Dinâmicas Locais e Regionais para a Europa: esboço de uma relação*, Rapport final du projet de recherche (PRAXIS/P/SOC/14230/1998), financé par le programme PRAXIS XXI de la Fundação para a Ciência e Tecnologia, 2003.
- Santos B. S., « O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais: o caso das políticas de saúde », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 23, 1987.
- Santos B. S., « Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegómenos a uma concepção pós-moderna do direito », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 24, 1988.
- Santos B. S., *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*, Porto, Afrontamento, 1994.
- Sarmiento J. J. S., « A liderança política nos municípios e o seu relacionamento com a burocracia da administração local », *Revista de Administração Local*, nº 113, 1989.
- Terrazoni A., *La décentralisation à l'épreuve des faits*, Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1987.
- Worms J.-P., « Le Préfet et ses notables », *Sociologie du Travail*, nº 3, 1966.

