

# Buenos Aires dans les Années 90: Gouvernance Urbaine dans une Métropole Divisée

Marie-France Prévôt Schapira\*

**Resumo:** O que significa falar de governança urbana, em uma metrópole de 12 milhões de habitantes na qual se acentuou, durante os anos 90, a divisão entre o centro da cidade dopado pela *nova economia* e as imensas periferias devastadas pela pobreza e pelo desemprego? Essa análise sobre a governança na aglomeração de Buenos Aires mostra que a ideia metropolitana é confrontada às fronteiras políticas e sociais que dividem este espaço fragmentado. Aqui os diferentes *estilos* de governança são analisados por um lado, a partir da estrutura espacial e da arquitetura política da metrópole que sobre-determinam as gestões locais e por outro lado, a partir da capacidade dos territórios de se transformarem em atores coletivos da governança e influenciarem sua evolução.

**Palavras-Chave:** Governança Urbana, Cidades, Gestão local

**Résumé:** Que signifie parler de *gouvernance* urbaine, dans une grande métropole de 12 millions d'habitants qui a vu, dans les années 90, se creuser la coupure entre la ville-centre dopée par la *nouvelle économie* et les immenses périphéries dévastées par la pauvreté et le chômage? Cette analyse sur la *gouvernance* dans l'agglomération de Buenos Aires montre que l'idée métropolitaine vient buter sur les frontières politiques et sociales qui divisent cet espace fragmenté. Les différents *styles* de gouvernance sont ici analysés à partir d'une part, de la structure spatiale et l'architecture politique de la métropole qui surdéterminent les gestions locales et d'autre part, de la capacité des territoires à devenir des acteurs collectifs de la *gouvernance* et à *peser* sur leur devenir.

**Mots-Clés:** Gouvernance Urbaine, Villes, Gestions Locales.

---

\*Professeur de Géographie à L'Université Paris 8. *E-mail:* schapira@ivry.cnrs.fr

La mondialisation économique signifie l'accroissement de la mobilité du capital et la possibilité pour les capitaux de s'affranchir des contraintes spatiales. Paradoxalement, cet affranchissement va de pair avec une sensibilité accrue au territoire, notamment aux villes, en tant que lieu d'investissement et de vie dominants (Schapira 2001). Il existe désormais une convergence nouvelle entre chercheurs, opérateurs et décideurs, au Nord comme au Sud, pour considérer que la ville est un moteur essentiel du développement et qu'en conséquence, l'urbanisation constitue un défi majeur pour le développement *durable*<sup>1</sup>.

Pour l'Amérique latine, ce prédicat a une importance majeure car la population urbaine est largement majoritaire. Les villes regroupent désormais les trois quarts de la population. Durant la période substitutive se sont les grandes villes qui ont connu des rythmes de croissance sans précédent dans l'histoire. Ce rythme s'infléchit à partir des années 80, notamment dans les grandes villes. Toutefois, partout l'accent est mis sur le rôle majeur du processus de *métropolisation* induit par la mondialisation croissante de l'économie et sur la restructuration profonde de la hiérarchie urbaine mondiale.

Que recouvre le terme *métropolisation* qui est entré en usage dans les années 80? Jacques Lévy définit le processus de métropolisation comme la tendance de la grande ville à devenir plus grande (Lévy 2000). Cette aporie rend compte tout d'abord de la prise de conscience de la faible pertinence des théories du rendement décroissant qui mettaient l'accent sur les externalités négatives engendrées par la grande ville. Elle est associée très directement à l'objet de recherche *ville globale* qui a dominé la réflexion sur la place des grandes villes dans l'économie mondiale (Sassen 1991), et plus précisément dans les recompositions productives et territoriales liées au changement du régime d'accumulation durant ces années-là. Ces analyses sur les processus de *métropolisation*, dans le droit fil des travaux sur l'accumulation flexible de l'Ecole de la régulation (Lipietz et Boyer) ont souligné l'importance des facteurs d'attractivité et de localisation liés aux fonctions stratégiques et de commandement des grandes villes.

Parmi les conditions qui contribuent à l'attractivité des grandes villes, l'action d'un gouvernement capable de promouvoir une image cohérente et de mettre en place de nouvelles formes de *governance* est décisive.

---

<sup>1</sup> "Aujourd'hui, on ne peut ignorer cette évidence. Ce sont les villes qui déterminent le plus ou moins grand niveau de compétitivité des pays, dans un climat de compétition entre les villes et les pays où il y aura des *gagnants* et des *perdants*" (déclaration de B. Pinto, maire de Rio, 1999).

L'apparition, dans les années 80, du terme de *gouvernance*, - terme qui vient de la science politique-, envahit peu à peu le champ de l'urbanisme et des études sur la ville ainsi que de l'expertise territoriale ou encore l'économie régionale. Le succès que l'usage de ce terme a connu s'est accompagné d'une certaine confusion. Pour la sociologie économique, l'usage de cette notion a pour vocation de rendre compte des formes différentes d'enracinement et de régulation de l'économie, dans les pays capitalistes, c'est-à-dire de prendre en compte les conflits de pouvoir, le jeu des groupes sociaux et les mécanismes de contrôle. Après l'énonciation très en vogue au début des années 80 de l'idée de *crise urbaine*, il s'est agi de mettre en évidence les formes horizontales d'interaction entre les acteurs et leurs interdépendances dans toute leur complexité. La *gouvernance* n'a pas remplacé le gouvernement qui garde ses capacités d'arbitrage. Mais l'intérêt de cette approche est de mesurer les changements dans les modes d'articulation entre le public et le privé. Elle permet d'aborder les logiques de recompositions de l'Etat et les nouvelles relations entre pouvoir et territoires, dans un processus de mondialisation et d'intégration à l'échelle du continent et de mettre l'accent sur la multiplication des acteurs, étatiques ou non.

Aussi, un des défis majeurs que les dispositifs de gouvernement ont eu et ont à relever est de parvenir à concilier les objectifs de *performance urbaine* avec ceux de construction d'une légitimité locale.

Pour autant, Saskia Sassen avance l'idée que la *ville globale* constitue un espace privilégié pour de nouvelles formes d'action politique. En Amérique latine, de Bogota à São Paulo, en passant par Curitiba et Porto Alegre, les villes ont été le lieu d'innovations politiques et de formes d'action collective qui ont largement contribué à leur transformation. Toutefois dans le cas de la ville de Buenos Aires, peut-être plus dans toutes autres villes de l'Amérique latine, la quête de mise en place de nouvelles formes de gouvernance a été confrontée à des processus d'hétérogénéisation de l'espace, à un accroissement des inégalités socio-spatiales et à la montée du chômage et de la pauvreté.

Dans cet article, je voudrais mettre l'accent sur la fragmentation institutionnelle au sein de l'espace métropolitain, afin de saisir, en fonction des temps politiques et des territoires, les bifurcations et les "styles de gouvernance" qui opposent et/ou déconnectent la ville-centre des municipalités de la banlieue. Partant de mon expérience de recherche dans le Grand Buenos Aires, initiée depuis le début des années 80, cette analyse réflexive s'organise autour des trois questions suivantes. Qu'entend-t-on par gouvernement local dans une grande métropole? Qu'en est-il de la participation et de ses avatars? Enfin quelles sont les échelles de l'inscription territoriale de l'action collective?

A la différence de la science politique, l'approche géographique qui sera la nôtre, ne place pas au centre de l'analyse la question de la marge d'autonomie des autorités locales au sein de l'Etat, mais plutôt celle de la capacité des territoires à devenir des acteurs collectifs de la gouvernance, à peser sur leur *devenir* et en particulier à intégrer les citoyens à la ville.

### **Une lecture institutionnelle de la ville: Ordre politique et régimes des idées dans l'espace métropolitain**

Tout d'abord, que signifie parler de *gouvernement local*, d'initiatives locales, dans une grande métropole de 12 millions d'habitants caractérisée par une coupure radicale entre la ville – centre (3 millions d'habitants) et les périphéries? S'agit-il de penser le gouvernement et la *gouvernance* au niveau de ce vaste ensemble divisé juridiquement, entre le gouvernement de la ville de Buenos Aires et les 24 municipalités de la banlieue sous tutelle de la province du même nom. La fragmentation institutionnelle est sans aucun doute l'aspect le moins ambigu de la fragmentation urbaine. Car la manière dont sont construits les territoires du politique représente une dimension incontestable d'une gestion urbaine à plusieurs vitesses, entre la capitale, une *île* du premier monde, *progressiste*, - à tout le moins qui se pense comme telle -, et des banlieues certes composites, mais dans leur immense majorité appauvries et restées fidèles au péronisme.

Ici comme ailleurs, l'idée métropolitaine vient buter contre les frontières à l'intérieur desquelles se sont construits des territoires politiques. Dans ces limites se sont développés des styles de *gouvernement local* qui résultent des rapports de force entre les différents ordres de gouvernement, en fonction des temps politiques et du régime des idées qui les portent. Dans une large mesure, les formes de gestion locales sont surdéterminées par les configurations spatiales de la métropole et la position de ses différentes composantes dans le système fédéral argentin, mais elles sont aussi fortement réactives aux dynamiques sociales et politiques de ces mêmes territoires. Dans le système électoral argentin, les banlieues de Buenos Aires sont doublement marginalisées et donnent aux acteurs politiques des municipalités des capacités réduites de peser sur la dépense publique en faveur de cet espace déshérité (Escolar et al. 2001).

A l'évidence, la vision d'une ville unifiée par la coordination gestionnaire des acteurs que prétend mettre en place la *gouvernance* soulève bien des questions.

A quelle échelle doit-on penser la gestion urbaine démocratique, associée à l'idée de décentralisation et de participation? Entre l'échelle du quartier et celle de la métropole, quels sont les niveaux pertinents pour l'exercice de la démocratie locale? Comment créer des instances de coopération permettant de prendre en compte la dimen-

sion métropolitaine, sans laquelle ne peuvent être véritablement entendues les demandes de l'ensemble des habitants?

A Buenos Aires, ce questionnement est ancien. Il apparaît avec l'expansion accélérée de l'agglomération, au tournant du siècle. Dans les années trente, la dimension métropolitaine de la ville a été plaidée par les partisans d'un plan d'extension (ensanche) qui permettrait d'établir une relation organique entre la ville et les nouvelles urbanisations périphériques. Mais, la construction durant ces mêmes années de l'avenue General Paz, sorte de boulevard de ceinture, est venue matérialiser la coupure entre les deux espaces. Depuis lors, de manière insistante, les maux de l'agglomération, en particulier la *fracture* entre la ville et les banlieues, mais aussi les problèmes de transports, de contrôle des inondations, des équipements hospitaliers ont été imputés à l'absence d'une instance métropolitaine et de dispositifs de coordination.

Dans cette métropole divisée, les banlieues appauvries et la ville-centre ont connu des trajectoires politiques, à la fois décalées par rapport aux temps politiques et enfermées dans leur territoire. Mais dans un cas comme dans l'autre, le tournant libéral des années 90 marque une forte inflexion dans les modes de gestion de ces territoires. La privatisation des services urbains et de nombreux espaces publics, le retrait de l'Etat, l'autonomie municipale acquise de la ville-centre en 1996 et la reprise en main par la province de Buenos Aires des communes de la périphérie ont eu pour effet d'accentuer les contrastes au sein de l'espace métropolitain.

Ces contrastes sont d'autant plus forts que la régulation urbaine est désormais déléguée, dans une large mesure, à des opérateurs extérieurs au champ politico-administratif. Aussi voit-on clairement se mettre en place un principe différencié de la gestion de l'espace. D'un côté, les *stakeholders*, terme boursier forgé par les organismes internationaux pour désigner ceux qui sont partie prenante dans l'organisation de la ville, des *actonnaires*, c'est-à-dire, les grands opérateurs de services urbains privatisés (Aguas Argentinas, Edenor, Edesur, etc.) et les grands ensembliers (*deve-loppers*) qui pèsent d'un poids considérable dans les réorganisations territoriales. Les négociations actuelles entrent les *privatisées* des services urbains et le gouvernement pour la révision des tarifs soulignent, s'il en était besoin, que les logiques et les temps de l'entreprise ne sont pas ceux du service public<sup>2</sup>. De l'autre, les autorités locales, les ONG, les associations d'habitants et l'Église qui, toutes à leur manière, développent des politiques sociales territorialisées dans les "zones défavorisées" du Sud de la capitale et dans les périphéries. Car, on ne peut pas réduire la métropole à la ville-centre

---

<sup>2</sup> "Autorizán a las privatizadas a bajar la calidad de los servicios", *Clarín*, 25 août 2002.

qui s'étend sur un peu moins de 200 km<sup>2</sup>, concentre 25% du PIB du pays, et dont les habitants avaient, jusqu'en décembre 2 001, un revenu moyen de plus 20 000 dollars/an (presque trois fois supérieur à la moyenne nationale), tandis que plus d'un tiers des habitants de la périphérie vivait au-dessous du seuil de pauvreté. C'est dans ces zones que les autorités locales en partenariat avec les acteurs émergents cherchent à mettre en place des formes de synergies - d'*empowerment* pour reprendre le terme en vogue aux États-Unis - pour faire face aux problèmes de pauvreté, de chômage et d'exclusion (Schapira 2000). Il en est résulté un durcissement de la frontière entre la ville-centre et les périphéries, et des trajectoires opposées dans les formes de *gouvernance*.

### **Buenos Aires: la nouvelle gouvernance des années 90**

En effet, dans les années 80, la ville de Buenos Aires encore sous tutelle de l'Etat, était restée largement à l'écart de la dynamique participative qui avait touché les municipalités de la banlieue, notamment les municipalités les plus pauvres de la deuxième couronne. A contrario, dans les années 90, les grandes manœuvres spéculatives qui livrent la ville aux *developers* provoquent en réaction un mouvement citoyen qui débouche sur l'autonomie de la ville (1996). Il n'est pas question ici de développer plus à fond les changements qui ont eu lieu à Buenos Aires, dans une ville dopée par les investissements étrangers et en pleine effervescence politique (Schapira, 2000). Je voudrais seulement souligner la force des modèles venus d'Europe dans la construction de la gouvernance urbaine. Trois villes, Barcelone, Bologne, Bilbao, ont inspiré, à des degrés divers, le changement politique et urbain.

Tout d'abord, c'est le modèle Barcelone qui imprime fortement sa marque à la nouvelle gouvernance urbaine des années 90. La requalification des anciens docks de Puerto Madero est sans aucun doute la réalisation la plus emblématique des grands chantiers urbanistiques et du *city-marketing*. Les changements qui ont lieu l'ont été dans une étroite relation avec la capitale catalane, en la personne de Jordi Borja qui a *exporté*, ici comme dans de très nombreuses villes d'Amérique latine, de Belem à Valparaíso, son plan stratégique. Mais le virage idéologique de l'équipe à la tête du projet change la nature de l'opération. Car à la différence de Barcelone où les effets du projet urbain d' "actualisation de la vieille ville et de sa mise en tourisme" dépassent largement le cadre de l'ensanche, à Buenos Aires les actions et investissements se sont concentrés entre Puerto Madero et la Costanera Norte, c'est-à-dire dans la partie la plus riche de la ville, sans souci de rééquilibrage. Dans ce cas, on retient du modèle le projet architectural et non les équipements et l'amélioration des réseaux.

Nous avons vu que ces opérations qui ont donné libre cours aux affaires ont fait surgir en réaction des mouvements d'habitants pour la défense de l'espace public et

contre les privatisations. Ces mouvements de classes moyennes, d'intellectuels *progressistes* qui ont alors porté le changement politique regardent vers la ville de Bologne (Schapira 2001). En effet, dès les années 70, dans les milieux critiques de l'autoritarisme planificateur, le modèle d'intervention de la ville euro-communiste de Bologne avait été très présent dans la réflexion sur la réhabilitation des centres et la démocratie locale. C'est pourquoi Bologne a été le référent pour penser le futur découpage en communes inscrit dans la nouvelle Constitution de la ville (1996). La création de communes disposant de compétences territoriales et d'un gouvernement élu au suffrage universel direct est adoptée pour permettre aux organisations de la *société civile* (terme employé couramment pour parler des dynamiques sociales de la capitale, à la différence des municipalités de banlieue), de transformer le vieux système bureaucratique de la mairie de Buenos Aires, en un modèle à la fois plus efficace et plus démocratique<sup>3</sup>. Toutefois, la mise en œuvre de la décentralisation intra-urbaine qui supposait un reformatage des territoires politiques a profondément divisé la nouvelle majorité. Elle a opposé les défenseurs de l'idée de la ville comme un tout, véritable échelle d'un débat citoyen, dénonçant l'ambiguïté d'une réforme qui occulte le poids pris par les grands opérateurs et laisse les *voisins* sans voix, aux partisans d'une échelle de représentation plus proche des habitants. Ces tensions et enjeux politiques ont bloqué la réforme communale qui s'est limitée jusqu'à maintenant à la création de 16 "Centres de Gestion et de Participation" (CGP). A travers ces postures opposées s'exprime la tension toujours forte entre *voisins* et *citoyens*, et entre deux échelles d'action et de représentation, les quartiers et la ville.

Enfin, lorsque le gouvernement de la ville autonome décide de lancer une action lourde en direction des vieux quartiers industriels et populaires du sud de la ville, en déshérence, Bilbao est présentée comme une expérience à suivre pour requalifier cet espace. Une des actions envisagées par le nouvel organisme créé à cet effet, la *Corporación Sur* s'inspire de la recette Bilbao. Elle reprend l'idée de la construction d'un *Guggenheim* par un architecte du *star system* qui donnerait le signal de la renaissance du Sud. Mais ce projet comme les autres ont été emportés dans la débâcle argentine de l'année 2000.

Avec la crise, le paysage dévasté qu'offre la capitale jusque dans ses parties centrales laisse voir une ville abandonnée durant les années 90, par l'action publique. La nouvelle forme de gouvernance de la période de la convertibilité reposait avant tout sur une articulation entre les intérêts privés et ceux du gouvernement Menem. Pendant toute la dernière décennie, les investissements publics ont déserté les quartiers, notamment le sud de la ville.

<sup>3</sup> Le mot *vecino*, est pris ici dans le sens restrictif que ce terme a dans la tradition hispanique, c'est -à-dire de habitants *qualifiés* propriétaires et contribuables représentant le parti des intérêts locaux, *les forces vives*.

Les modèles qui ont traversé l'Atlantique ont-ils été dénaturé comme le pense Jordi Borja (2001) en l'absence d'une conduction politique portant au sein de la société le débat sur la réforme urbaine, à la différence de ce qui se passe aujourd'hui dans les villes brésiliennes?

Force est de constater que l'autonomie de la ville résultant d'une dynamique politique de défense de la puissance publique face à la "privatisation de la ville"<sup>4</sup> n'a pas véritablement entraîné une rupture avec la gestion précédente, celle du ménémiste Carlos Grosso (1989-1992), qui avait livré la ville aux *affaires*. Dans la deuxième étape du projet de Puerto Madero, les régulations étatiques sont absentes et l'alliance entre les *developers*, le gouvernement de la ville et la corporation des architectes *organiques* perdure. Aussi, l'autonomie acquise est vite apparue comme une arme à double tranchant, enfermant les actions et la pensée sur la ville dans la partie centrale, la plus consolidée. Les nouvelles autorités sont restées, elles aussi, grisées par le discours sur la ville globale<sup>5</sup>, sans projet, sinon celui d'attirer les investisseurs, au coup par coup. Nous ne nous sous-estimons pas la volonté de réformes, ni les difficultés de leur application. Des chantiers ont été ouverts, celui de la décentralisation, des politiques culturelles, mais dans l'ensemble, les politiques n'ont pas été à la mesure des ambitions affichées et des atouts immenses qu'offrait la ville de Buenos Aires<sup>6</sup>. Le "gouvernement de la *ciudad autónoma*", – au-delà de quelques discours convenus – a ignoré la réalité métropolitaine, ou plutôt elle a été avant tout pensée en termes de coût de centralité (utilisation par les banlieusards des écoles, des hôpitaux) et non comme une opportunité pour développer les équipements et de nouvelles centralités. Aussi durant toute cette période, la coupure s'est accentuée entre la ville et les périphéries de plus en plus renvoyées à elles-mêmes, au fur et à mesure que grandissaient le chômage et la pauvreté.

---

<sup>4</sup> C'est un terme toujours utilisé en Argentine, très largement auto-référentiel.

<sup>5</sup> "Lo que he dicho, es claramente algo que tiene que ver solamente con un número limitado de ciudades. Hay muchos otros discursos sobre ciudades que no tiene que ver nada con lo que he hablado. Pero creo que la Ciudad de Buenos Aires – y me ocurre que esto es parte de lo que impulsa el proyecto de este congreso – tiene que ver con estas posibilidades estratégicas que afectan solamente a una minoridad de ciudades. Creo que Buenos Aires es parte de esa minoridad". Conférence prononcée par Saskiasassen lors du Colloque international, Hacia una estrategia para Buenos Aires, organisé par le Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 28 et 29 juillet 1997.

<sup>6</sup> Les CGP ne sont restés que des antennes de la municipalité et non de véritables instances de participation et de discussion. La Corporacion Sur n'a pas attiré d'investissements dans le Sud.

Tableau 1

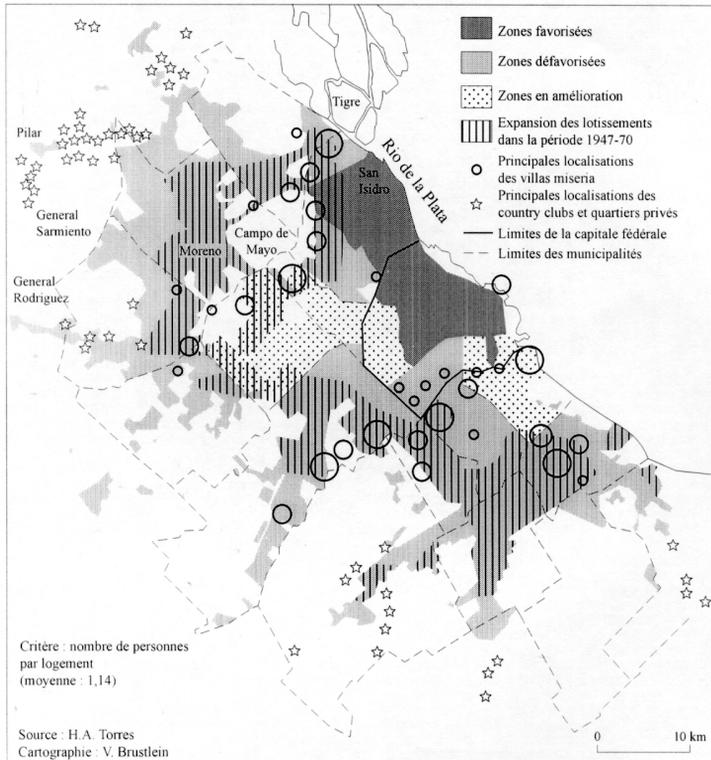
**Evolution de la pauvreté dans l'agglomération de Buenos Aires (1991-2001)**

Année	ville de Buenos Aires		municipalités du Conurbano	
	pauvres	indigents	pauvres	indigents
1991	8,10%	0,80%	26,40%	3,80%
1992	5,60%	0,90%	22,40%	4,00%
1995	8,00%	1,60%	30,50%	7,90%
1998	5,90%	1,10%	32,40%	7,90%
1999	8,30%	1,40%	32,50%	8,40%
2000	9,50%	1,80%	35,00%	9,50%
2001	9,80%	2,10%	43,20%	15,20%

source: INDEC, EPH, octobre 2001

Carte n°1

**Les disparités socio-spatiales dans le Grand Buenos Aires**



## Les banlieues: de l'utopie au pragmatisme ou les avatars de la participation

La décennie de la convertibilité (1991-2001) s'est terminée comme elle avait commencé par des émeutes et des pillages dans les banlieues appauvries des grandes villes argentines, notamment dans le *Conurbano* bonaerense. La crise terminale a frappé de manière visible et violente ces espaces de la périphérie, laissés à l'écart des investissements étrangers directs et les grandes opérations urbanistiques concentrés dans la ville. Elle a rappelé la puissance destructrice des politiques néo-libérales mises en place dans les années 90. Dans les périphéries de Buenos Aires, dans pratiquement tous les domaines, les institutions laissent des pans entiers de la population et de vastes zones dans le désordre et l'instabilité, que ce soit au niveau de l'éducation, de la santé, des transports, des services urbains et du logement. Rien ne fonctionne plus, ou presque, dans certains quartiers de la périphérie. Les événements de décembre 2001 ont fait éclater au grand jour la tension entre d'un côté, les processus de métropolisation *sélective*, visant à l'excellence et à la participation à des réseaux de commandement mondialisés, et de l'autre, l'approfondissement des fractures internes au sein de la grande métropole argentine (Schapira 2003). Enfin, ces années ont été marquées par un recul des formes de participation au niveau local qui avaient caractérisé le retour à la démocratie.

En effet, durant ces années, les banlieues de Buenos Aires avaient été le lieu d'expériences et d'innovations locales impulsées par la dynamique politique de la transition démocratique. Plusieurs questions avaient alors induit le débat sur le *local* et la participation. Comment rétablir un système démocratique qui assure le plein usage des libertés publiques et une plus large participation des secteurs à bas revenus? Comment éviter l'exclusion d'une part croissante de la population dans un pays qui connaît dans les années 80 une forte paupérisation? Comment gérer la balkanisation des territoires de la ville et introduire de l'efficacité et de la synergie dans des espaces sous-équipés et sous-administrés?

Rappelons que, en dépit des références à la décentralisation, au *local* et à la participation qui ont envahi le discours des acteurs urbains, des militants comme des *politiques* dans des années 80, il n'y pas eu de réforme décentralisatrice dans la province de Buenos Aires, à la différence d'autres provinces argentines (Cordoba, Santa Fé). De fait, les municipalités du *Conurbano* ont une faible consistance institutionnelle et ne jouent pas véritablement le rôle de *gouvernement local*. Elles restent sous tutelle du gouvernement de la province et ne disposent, pour beaucoup d'entre elles, d'aucune autonomie financière. Plus de 90% de leur budget est absorbé par les dépenses courantes. Elles peuvent difficilement imposer des règles et des normes à l'action publique

locale et apporter des réponses concrètes aux difficultés quotidiennes. Ce sont avant tout des lieux de mobilisation et d'accumulation politique dans un espace où plus d'un tiers des électeurs argentins se trouvent rassemblés. Dans ces territoires, le maillage des partis, des associations de quartier, de l'Église structurent des appartenances, des solidarités et des identités sur lesquelles les différents acteurs se sont appuyés pour mettre en œuvre des projets, des formes d'actions collectives et de participation politique.

Toutefois, avec le retour à la démocratie, les municipalités de la périphérie ont été en première ligne, donnant force à une institution longtemps restée subalterne. Après sept années de dictature (1976-1983), c'est à ce niveau de proximité relégitimé par le rétablissement des élections que, se sont adressées les demandes des populations les plus démunies. A cette échelle se sont affirmés de nouveaux acteurs - Église(s), ONG, organisations populaires -, obligeant les pouvoirs locaux à s'impliquer plus directement dans la gestion de leur territoire. C'est dans ce contexte, que les municipalités les plus pauvres, celles de la deuxième couronne, ont voulu faire de l'exercice municipal le "banc d'essai" de projets qui renouaient avec les idées basistes<sup>7</sup>. Ce courant fortement influencé par les idées de la théologie de la Libération, de l'Église des pauvres, a cherché à mettre en place des expériences productives et organisationnelles pour donner autonomie et dignité à la communauté, des expériences fondées sur la solidarité territoriale du quartier, du lotissement ou de la paroisse et sur la participation de la population.

Dans une approche communautaire du territoire, il s'est agi de valoriser les initiatives locales, de prendre en compte les cultures, les solidarités et les savoirs faire *populaires*. Dans ce cas de figure, le quartier est appréhendé comme base de la mobilisation et de l'action, afin d'utiliser les ressources de la proximité. En reprenant l'idée de D. Béhar et Ph. Estèbe (1995), on peut parler ici d'une conception *ethnographique du territoire*. "Chaque territoire devient en quelque sorte une concession expérimentale" devant permettre à terme un changement global. Cette approche part du présupposé que la proximité sociale et géographique constitue un facteur puissant d'incitation à l'action. Pour analyser ces dynamiques participatives, il faut bien sûr les replacer dans le climat de la *transition* politique des années 80. Les formes de mobilisation des premières années de la démocratie ont été chargées d'une certaine dose d'utopie qui voyait dans ces expériences un pas vers "la construction d'un nouveau modèle démocratique" (Schapira 1999). Elles se sont accompagnées de toute une réflexion sur les échelles de

---

<sup>7</sup> Le *basisme* est né à la fin des années 60 de la convergence singulière d'un courant religieux proche de la théologie de la Libération et d'un mouvement séculier, le péronisme.

la participation, sur la nécessité de créer de nouvelles instances délibératives, les “conseils de la communauté” regroupant plusieurs quartiers.

Je ne reviendrai pas ici sur toute une série d’expériences, de projets et d’innovations en matière de gestion urbaine qui ont vu le jour durant ces années de la *transición*. grands mouvements d’occupations de terre (*asentamientos*), coopératives de logement, de services, petite production artisanale. Dans tous ces projets, il faut souligner l’importance de la circulation des idées au niveau de l’Amérique latine d’une part, et d’autre part entre les ONG et les organismes internationaux. Car durant ces mêmes années, les idées basistes entrent en résonance avec les idées libérales des bailleurs de fonds. En prônant la communautarisation des politiques sociales (*grass root planning*), la Banque mondiale récupère les formes d’actions qui ont été celles des mouvements proches de l’Église des pauvres, de certains mouvements révolutionnaires, des ONG, pour les mettre au service de sa logique d’intervention<sup>8</sup>. Les populations sont engagées à participer aux programmes mis en œuvre par la Banque mondiale, en fournissant un apport en travail ou en argent. La notion d’implication est à la base de ces projets pour défendre la dignité mais aussi parce que les solidarités communautaires sont appelées à prendre le relais des initiatives et des financements de l’État. Ces programmes d’entraide, auto-construction, d’aide alimentaire sont ciblées sur les zones de pauvreté. Ils concernent avant tout les conditions de vie des habitants, - logements, infrastructures -, car de plus en plus les droits sont revendiqués sur la base de l’appartenance à un quartier, à une communauté circonscrite à un territoire. Car en Amérique latine, le terme *communauté* prend des sens bien différents selon qu’il se rattache aux formes coprophagies de l’État (la communauté organisée de Peron), au vocabulaire de l’Église des pauvres ou encore à la communauté paysanne traditionnelle. Bref, la polysémie du terme est forte mais pour les bailleurs de fonds comme pour les réformateurs sociaux: cadres des municipalités, travailleurs sociaux, ONG toujours plus présentes dans la ville latino-américaine, militants politiques ou associatifs, la *communauté* devient un concept opérationnel qui doit permettre de définir un territoire auquel est reconnu le statut de *communauté*. C’est sur cette base que les pauvres urbains font reconnaître leurs droits aux nouvelles formes d’action publique.

---

<sup>8</sup> Le régime militaire d’Ongania a mis l’accent sur le développement de la communauté. En 1971, il existait un réseau national de développement communautaire rattaché au département du développement des communautés de la Direction générale de la promotion communautaire.

## Le quartier et l'inscription territoriale de l'action collective

Si dans les premières années de la démocratie, l'arène municipale avait été pour les militants et les partis l'espace de la participation, avec l'approfondissement de la crise et les effets des politiques d'ajustement, elle devient avant tout comme l'échelle de la mise en place des politiques assistentielles (Schapira 2000). Dans un contexte d'appauvrissement et de démantèlement de la réglementation étatique, s'est alors opérée par le biais des bailleurs de fonds, la convergence entre deux traditions, deux démarches, l'une de solidarité latine, de type clientéliste et national-étatique, l'autre d'association anglo-saxonne inspirée par les préceptes de la Banque Mondiale enjoignant les gouvernements à développer des politiques communautaires à l'égard des pauvres. Il va de soi que ces préceptes viennent se greffer sur l'espace social de villes qui ont leur propre histoire et dont les évolutions ne peuvent pas être lues de la même manière.

Dans le cas qui nous intéresse, le tournant idéologique du début des années 90 et la banalisation du discours libéral au sein même du péronisme militant, sur fond de crise et de pauvreté croissante, mettent à mal les dynamiques participatives. Alors que la capitale accède à l'autonomie, les municipalités sont reprises en main par le gouvernement provincial et ses réseaux politiques. Le recul brutal des formes d'organisations de la période antérieure souligne la fragilité de ce que j'ai appelé "la décentralisation de fait", c'est-à-dire de dynamiques sans reconnaissance et appui institutionnels. L'observation sur la durée montre que ces solidarités de quartier ne peuvent fonctionner sans médiations institutionnelles (santé, école, gestion des services urbains), et ce d'autant que ces expériences et initiatives se situent dans une immense banlieue où se sont renforcés, durant la convertibilité des processus de polarisation socio-spatiale symbolisés, d'un côté par l'apparition aussi soudaine que massive des quartiers privés (*gated communities*) à la lisière de la ville et de l'autre, l'augmentation des *villas miseria* (bidonvilles) et occupations de terre (*asentamientos*), dans une grande proximité (Schapira 2000).

Dans les années 90, dans les quartiers de la périphérie, le climat a été marqué par un "sentiment de déroute" pour reprendre l'expression de L. Kowarick. Toutefois, le dynamisme de la participation des années 80 y a laissé de fortes empruntes.

Quelles sont-elles? Un style d'expériences dont on pourrait multiplier les exemples, - coopératives de logements, de services, micro-crédits, qui ont donné une place croissante au *quartier*. La présence de l'Eglise dans les quartiers pauvres de la périphérie a largement contribué à l'inscription territoriale de l'action collective et à l'émergence de leaders territoriaux qui tirent leur force et leur capacité de négociation avec le système politique, de leurs bases locales. Ces expériences qui réaffirment le droit à la terre, le droit au logement, le droit au travail ont inspiré les politiques

urbaines nationales ou locales, comme ce fut le cas de la régularisation des terres publiques occupées (le plan Arraigo) ou encore, des terres vacantes dans la province de Buenos Aires (loi Pierri).

Enfin, les nouveaux répertoires d'action collective qui sont apparus ces dernières années, puisent largement dans ces expériences. Les mobilisations qui s'organisent pour l'accès aux bénéfices des politiques sociales de *lutte* contre la pauvreté s'appuient avant tout sur les organisations de quartier. Cette politique "d'assistance participative" occupe désormais une énergie considérable dans la vie des plus pauvres. C'est sur la base du quartier que les familles *démunies* (*carenciadas*) ont accès aux politiques sociales et qu'elles sont insérées dans des réseaux politiques, religieux et associatifs. La multiplication des affiliations au niveau local fonctionne comme une *assurance sociale* permettant de faire face aux risques permanents du présent (Merklen 2002).

L'importance du *quartier* est à souligner dans les dynamiques décrites. En Amérique latine, le mot prend un sens bien différent, selon les pays. Si au Venezuela, le mot *barrio* évoque d'entrée de jeu des zones pauvres et précaires, en Argentine, le terme est associé à l'idée d'intégration à la ville et à la citoyenneté.

C'est pourquoi dans ces banlieues dévastées, le *quartier* et sa construction permet d'unifier des répertoires d'action collective divers d'une population qui forme un monde extrêmement hétérogène organisé par de nombreux réseaux, une trame qui se structure à l'échelle locale. Denis Merklen parle de réaffiliation au niveau du quartier. Le développement des organisations des coupeurs de route (*piqueteros*) formées de chômeurs et l'appropriation de la méthodologie du piquete de la part de centaines d'organisations de quartiers dans les périphéries de la métropole résultent de cette façon de faire de la politique. Cette façon de faire s'est construite depuis plus de dix ans, autour des réseaux de l'Eglise et des partis, notamment du parti péroniste qui irrigue de manière dense le territoire du *Conurbano*. Les principaux dirigeants du mouvement piquetero sont issus pour beaucoup de celui des occupations de terre des années 80 et du combat mené pour le "droit à la ville", soulignant ainsi la filiation et la capitalisation des expériences passées. Les organisations piqueteras se placent dans le jeu entre le local et le national, court-circuitant l'échelon municipal et les réseaux clientélistes des punteros, (version argentine du boss de quartier). Elles jouent un rôle grandissant dans l'attribution des plans sociaux dont elles sont les gestionnaires dans les *territoires* qu'elles contrôlent.

## Que peut-on retenir de cet exercice réflexif sur les styles de gouvernement local dans l'agglomération de Buenos Aires?

- Tout d'abord, il apparaît indispensable pour la recherche de penser ces expériences dans la durée, de reconstruire la mémoire des mouvements urbains pour en comprendre leur dynamique politique et sociale et leur inscription territoriale. A travers cet exemple, il est difficile d'identifier des forces qui portent un projet urbain cohérent, *durable*, soulignant la forte fragmentation des différents acteurs qui agissent dans des sphères et des échelles différentes. Entre l'échelle étatique et les micro projets, existe-t-il une échelle intermédiaire de *bonne gouvernance*?

- En second lieu, il convient de souligner l'importance des territoires du politique dans l'analyse des formes de mobilisation et de participation, soumises "aux hauts et aux bas" de la relation entre l'associatif et l'institutionnel. Ces formes d'*empowerment* se déroulent dans un contexte de privatisation et de retrait de l'Etat qui voit s'instaurer de nouveaux découpages – ceux des *privatisées*, en fonction des clientèles et de l'*encapsulage* des pauvres pour reprendre les termes de S. Jaglin, et des acteurs multiples qui sont désormais partie prenante de *l'urban governance*. Parmi eux, les organismes internationaux, les grands opérateurs de services urbains privatisés et les grands ensembleurs (developers) pèsent d'un poids considérable dans les réorganisations territoriales. En Argentine, les tensions actuelles entre les *privatisées* des services urbains et le gouvernement pour la révision des tarifs soulignent, s'il en était besoin, que les logiques et les temps de l'Entreprise ne sont pas ceux de l'action publique<sup>9</sup>.

- En troisième point, quel regard porter sur toutes ces expériences participatives? Il apparaît nécessaire de replacer ces *best practices*, dans une échelle plus vaste, celle de la métropole, car pour reprendre l'idée de Marc Lévy "nous ne sommes pas en manque d'actions exemplaires. Le problème c'est de leur donner de l'ampleur" (Lévy 2000). Comment se situer par rapport aux interprétations qui parent ces mouvements d'habitants de toutes les vertus démocratiques et de solidarité, sans en souligner à la fois la diversité, sans les penser dans la durée, sans en préciser les objectifs. Les associations de classes moyennes, de riverains propriétaires et celles de quartiers populaires ne défendent pas les mêmes objectifs. Les premières, dans la ville de Buenos Aires, ont joué un rôle important dans la défense de certains thèmes: la démocratie locale, les espaces verts, la culture, la rénovation des centres-villes à l'abandon, les droits de l'Homme. Les secondes, même si elles n'ont pas ignoré ces thèmes ont été dominées par les problèmes de survie, de travail et de logement.

<sup>9</sup> "Autorizan a las privatizadas a bajar la calidad de los servicios", *Clarín*, 25 août 2002

- Enfin, dernier point, peut-on penser Buenos Aires sans les banlieues?

La crise a rappelé à la fois la coupure sociale radicale entre la capitale et les banlieues, mais aussi, l'importance de la dimension métropolitaine et des relations fonctionnelles entre la ville-centre et le Conurbano. C'est un vaste et même marché du travail. Les cartoneros qui *débarquent* chaque soir dans la capitale, par le train *Mitre* viennent des *villas miseria* installées le long du Rio Reconquista<sup>10</sup>. Plus généralement, c'est environ un million de banlieusards qui vient, chaque jour, travailler dans la ville-centre. La crise financière porteña a immédiatement rejailli sur l'emploi dans la périphérie. Mais, ici, à la différence de la capitale, la pauvreté et le chômage s'abattent, de manière différenciée, sur des espace appauvris où les taux de pauvreté même au plus fort de la reprise ne sont jamais tombés au-dessous de 20%, où des quartiers entiers sont sans infrastructures, sans transport public, sans réseau d'eau potable et d'assainissement, un espace confronté au sous-emploi massif depuis 1996. Car durant la convertibilité, au regard des changements économiques et politiques que connaissait la ville, les banlieues sont apparues plus lointaines, prises dans les mailles d'une gestion assistencielle et clientéliste (Plan Vida, Plan Trabajar, Plan Barrios bonaerense, bolsa de comida). En février 2000, Les habitants de la capitale ont vu défilé avec stupéfaction les colonnes de piqueteros venus des communes pauvres du Grand Buenos Aires (La Matanza, Florencio Varela,...), encadrés dans de puissantes organisations, pour demander du travail et des plans d'aide sociale.

Durant toute cette période, la pauvreté et les inégalités ont évolué de manière distincte entre ces deux espaces. La reprise économique a été plus lente dans le Conurbano où la pauvreté atteint son point le plus bas en 1994, pour augmenter de nouveau à partir de 1996 et grimper de manière très significative, à partir de 1998. Mais même lorsque la pauvreté est à son point le plus bas, elle est très nettement supérieure à celle de la capitale, de même que l'on note de forts écarts entre les municipalités de la première et la deuxième couronne. En revanche, durant les années de croissance, les inégalités augmentent et le moteur des inégalités territoriales se situe dans le *corridor nord* de la ville. Elles apparaissent davantage comme le fait d'une concentration de la richesse dans certains espaces que de l'appauvrissement des communes pauvres. Autrement dit, l'inégalité est une des facettes du développe-

---

<sup>10</sup> Les techniciens de l'entreprise privée d'électricité Edenor avaient nommé cette zone "la bande de Gaza". Car lorsqu'ils y étaient entrés, en 1997, pour régulariser les branchements clandestins, ils avaient été reçus par les habitants des villas à coups de pierre. Interview du directeur Edenor, Marc Riutort, août 1997.

ment, aussi la récession affecte-t-elle plus violemment les espaces les plus riches, c'est-à-dire la capitale qui présente les plus hauts niveaux de richesse et d'inégalités.

En ce qui concerne la géographie de la pauvreté, le constat est double. On observe sur la durée une hyperconcentration de la pauvreté dans certaines zones - les *poches* de pauvreté -, mais en période de récession, ce n'est pas là qu'elle augmente le plus vite. La pauvreté se diffuse dans les quartiers de petites classes moyennes, une pauvreté qui se cache, celles des *gasoleros* et de ceux qui fréquentent les clubs de troc. Elle ne s'inscrit plus seulement dans des périmètres bien circonscrits, celui de la villa, de l'asentamiento ou encore du lotissement à forte proportion de NBI. Or les politiques assistentielles territorialisées mises en place dans la dernière décennie - le Plan Vida et le système de contrôle par les manzanas - qui ciblaient les "territoires de la pauvreté", font l'impasse sur la pauvreté plus diffuse. L'élargissement massif de la pauvreté oblige à mettre en place de nouveaux dispositifs. C'est en partie ainsi qu'il faut comprendre le vaste plan d'aide sociale lancé dans l'urgence en avril 2002, - le plan Jefes y Jefas de Hogar - qui cible des individus et non plus des territoires spécifiques.

La brutalité des effets de la crise de l'année 2001 a souligné l'extrême vulnérabilité du modèle des années de la convertibilité, plus spéculatif que productif, soumis au bon vouloir des capitaux et des entreprises privés qui quittent le pays ou abandonnent certains espaces, lorsque le système s'effondre et que diminuent les taux de profit. Elle vient également tempérer le discours sur les vertus de la grande ville, sur sa capacité d'adaptation face à l'incertitude et l'imprévisibilité d'une économie toujours plus volatile, ainsi que celle à s'affranchir du territoire national pour se projeter dans l'espace mondialisé de "l'archipel mégapolitain mondial".

## Références Bibliographiques

- BÉHAR, D. et ESTÈBE, P. *Ville et pauvreté, note bibliographique*. Acadie/CDU, 1995.
- LÉVY, J. "Metropolisation", *In: Repenser le territoire, un dictionnaire critique*. Ed. de l'Aube/Datar, 2000.
- LÉVY, M. "Comment renouveler les politiques de coopération au développement"? *In: Esprit*, juin, 2000. pp. 79-100.
- MERKLEN, D. "Entre ciel et terre: les sciences sociales et la mobilisation populaire en Argentine". *In: Les Cahiers des Amériques latines*, n° 41, 2003.
- SASSEN, S. *The global city. New York, London, Tokyo*. Princeton, Princeton University, 1991.

- SCHAPIRA, M.F. P. “Buenos Aires: Métropolisation et nouvel ordre politique”. *Ir. Hérodote*, n°101, 2<sup>e</sup> trimestre 2001, pp. 121-151.
- \_\_\_\_\_. “Buenos Aires: Metropolización y desigualdades”. *Ir. EURE*, Santiago del Chile, XXVIII, n° 58, 2002, pp.31-50, [www.scielo.cl](http://www.scielo.cl)
- \_\_\_\_\_. “Du PAN au plan de justice sociale. Les politiques de lutte contre la pauvreté dans les banlieues de Buenos Aires”. *In: Les Annales de la Recherche urbaine*, n°86, juin 2000, p. 133-143.
- \_\_\_\_\_. “From utopia to pragmatism: the heritage of basismo in local government in the greater Buenos Aires”. *In: Bulletin of Latin American Research*, Vol. 15, avril 1999.
- \_\_\_\_\_. “Segregação, fragmentação, secessão: a nova geografia social de Buenos Aires”. *In: Novos Estudos/CEBRAP*, n° 56 março 2000, p. 169-183.
- \_\_\_\_\_. “Villes et territoires en Amérique latine: changement de perspective?” in SCHAPIRA, M. F. P. et D’ARC, H. R. *Les territoires de l’Etat-nation en Amérique latine. A Claude Bataillon*, Travaux et Mémoires de l’IHEAL, 2001.
- SVAMPA, M. et PEYRERA, S. *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires, Ed. Biblos, 2003, 230 pages.
- WELCH, G. M., BORJA, J. “Buenos Aires en perspectiva: Berlin y Barcelona”. *In: Punto de Vista*, n° 71, 2001, décembre.