

<http://www.previnter.com.ar>

PREVINTER
PREVISION INTERNACIONAL

Un nuevo servicio
de Previnter a
través de la



Acceda a
Previnter
esté donde
esté.

PREVINTER
PREVISION INTERNACIONAL
La seguridad del mañana

Linea gratis al
0-800-3-3700



TELEFONO

TELEFONO



LA POLITIQUE DE SUBSIDIARITÉ

À GODOY CRUZ ET À MAR DEL PLATA, EN ARGENTINE¹

Diana Mosovich Pont-Lezica

La politique de « subsidiarité » de l'État, décrétée en Argentine en 1976, n'a été pleinement mise en œuvre qu'à partir de 1989². En même temps, pour aboutir au désengagement de l'État, le rôle de celui-ci a été modifié à tous les niveaux. En particulier, les fonctions distributives et les politiques sociales ont été partiellement ou totalement abandonnées. Des décisions et des responsabilités autrefois prises aux niveaux les plus hauts du gouvernement argentin ont été déléguées aux pouvoirs locaux. De ce fait, le niveau local a pris une importance inattendue.

L'imposition « de haut en bas » de la subsidiarité de l'État a eu des effets considérables. La capacité des gouvernements locaux à gérer leurs nouvelles responsabilités et les conflits qui peuvent en découler est désormais mise à l'épreuve. Les communautés locales ont été plus ou moins capables de s'y adapter ou d'en tirer parti. Les résidents ont dû trouver des moyens de s'adapter aux nouvelles conditions. Des facteurs structurels, comme l'homogénéité et le niveau socio-économique de la population des quartiers, ont été fort importants à cet égard.

Cependant, la culture politique locale acquiert une grande force comme facteur explicatif de la réussite ou de l'échec des habitants à s'adapter aux nouvelles conditions de gestion des services urbains. Cette culture politique est observable dans les rapports entre groupes urbains et entre ces groupes et les autorités locales.

Traditionnellement, l'obtention de services urbains – parmi lesquels les réseaux de gaz naturel, d'eau potable et d'égouts, le pavage des rues, l'éclairage public – a été un des enjeux sur lequel ont conflué les intérêts des résidents et des autorités publiques. Dorénavant, la fourniture de ces services a cessé de dépendre de la capacité économique, administrative et gestionnaire des autorités locales, ou d'arrangements politiques plus ou moins cachés. A partir de l'application de la politique de subsidiarité de l'État, l'obtention de ces services est liée à la capacité des riverains à négocier leur installation avec des sous-traitants privés, et de trouver les sources de financement nécessaires. En d'autres termes, les biens collectifs urbains ont été livrés aux mécanismes du marché, c'est-à-dire aux lois de l'offre et la demande.

Nos observations portent sur deux villes moyennes argentines, Godoy Cruz, dans la province de Mendoza, et

Mar del Plata dans la province de Buenos Aires. Nous centrons notre analyse sur les formes d'interaction dans les associations de quartier, et entre celles-ci et les autorités locales, autour des services collectifs urbains.

L'évolution de la culture politique locale, et notamment les capacités développées par les associations de quartier pour intervenir de manière décisive dans la politique locale, peut aider à expliquer l'adaptation des résidents au nouveau rôle de l'État.

Les fonctions municipales

Entre 1966 et le moment actuel, on a pu compter en Argentine plusieurs types de gouvernement. Deux gouvernements militaires, avec leurs périodes respectives de forte répression, suivies d'une ouverture politique (1966-1972, à idéologie corporatiste, et 1976-1983, fortement répressif, et qui cherchait à imposer un modèle économique néo-libéral). Des gouvernements élus démocratiquement ont alterné avec ces régimes autoritaires. L'un, entre 1973 et 1975, à tendance populiste, fut renversé par un coup d'État militaire. L'autre, entre 1983 et 1987, hanté par l'hyper-inflation, a dû céder le pouvoir quelques mois avant la fin de son mandat aux nouvelles autorités. Ce sont ces dernières, élues sur une plate-forme populiste (et réélues en 1994), qui ont tout de suite imposé un programme économique néo-libéral, dont l'un des piliers est la politique de subsidiarité de l'État.

Les transformations économiques en Argentine n'ont pas été moins dramatiques. On sait qu'à partir des années

Page de gauche : Buenos Aires

1. Cet article est basé sur « La gestión de servicios en el nivel local y los cambios en el rol del Estado. El caso de Godoy Cruz, Mendoza, » présenté au IV Congreso Internacional de la Sociedad Latinoamericana de Estudios sobre América latina y el Caribe – SOLAR-Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, novembre 1993.

2. Le « principe de la nature subsidiaire de l'État », dont découle ladite politique, préconise que l'État cesse de fournir les services collectifs publics que le secteur privé peut fournir plus efficacement. Il fut décrété par le gouvernement militaire du Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), mais sa mise en œuvre a dû attendre jusqu'en 1989, date à laquelle il a été relancé par un gouvernement démocratiquement élu.

1940, l'État s'est fait de plus en plus interventionniste, déficitaire et hypertrophié, soutenant un système économique protectionniste et une politique corporatiste. A partir des années 60, la situation devenait de plus en plus intenable. Depuis la décennie 90, le pays est passé d'un système économique protégé à une restructuration économique suivant les principes de la doctrine néo-libérale. Les transformations politiques et économiques ont eu pour conséquence, parmi d'autres, le démantèlement de la protection sociale et de l'organisation des travailleurs.

Un réseau inter-institutionnel complexe articule le

ou des travaux publics. Auparavant, cela impliquait que les pouvoirs publics étaient responsables de l'exécution correcte des travaux et des actions de justice à engager contre les entrepreneurs défaillants.

Avant la privatisation des biens collectifs urbains résultant du principe de subsidiarité, les fonctions municipales consistaient à élaborer des plans d'équipement sur la base de leur faisabilité technique et économique, et à mettre à la disposition des habitants des subventions et des prêts à faible taux d'intérêt. Souvent, afin de réduire les coûts, les autorités locales participaient par le prêt de personnel, d'outils et de machines appartenant à la commune. A titre de paiement partiel, elles pouvaient aussi accepter la participation en main d'œuvre des résidents auxquels les travaux étaient destinés.

Quant au rôle économique des communes, il est limité au prélèvement des taxes définies par les administrations nationales et provinciales. Les ressources économiques locales sont très réduites, et les budgets municipaux dépendent de l'allocation de fonds de participation fédéraux et provinciaux.

L'assujettissement du budget municipal aux contributions des niveaux plus hauts du gouvernement toujours plus déficitaire a considérablement limité les possibilités d'investissement et de développement communal. La conséquence en a été qu'en général, la politique de prestation de biens et de services n'a pas répondu à un plan clairement calculé. Fréquemment, les

développements ont été faits à tort et à travers sur la base de décisions plus ou moins arbitraires qui laissent beaucoup de place aux jeux d'influences et de clientèle³.

De plus, après l'établissement de la subsidiarité, et de la réduction consécutive des responsabilités des gouvernements nationaux et provinciaux vis-à-vis des dépenses sociales, la capacité des autorités à répondre aux besoins de la population n'a cessé de diminuer. A cette incapacité croissante, il faut ajouter les conséquences de la crise économique qui sévit depuis la fin des années 70.

Les conséquences de l'adoption de la politique de subsidiarité à l'égard des services urbains sont particulièrement observables dans les quartiers de classe moyenne. Là, leurs habitants sont pour la plupart propriétaires et ont intérêt à améliorer la qualité de vie dans leur habitat. Ils ont investi ces quartiers en faisant pression sur les autorités pour les équiper en services collectifs, lesquels sont devenus autant de monnaie d'échange politique.



Mar del Plata

gouvernement municipal en Argentine avec le niveau national et le provincial. S'agissant d'un pays à régime fédéral, la constitution nationale établit que la législation concernant les municipalités est déléguée aux gouvernements provinciaux. Quant aux autorités municipales mêmes, lors des périodes démocratiques elles sont élues par vote direct. Les candidats sont choisis sur des listes présentées par les partis politiques organisés au niveau national, provincial et local. Ainsi les candidats provinciaux et nationaux soutiennent les candidatures municipales de leur parti.

La municipalité ou commune est l'institution représentative de la communauté locale. Cependant, en ce qui concerne la gestion financière et le prélèvement des impôts, elle est considérée comme un niveau d'administration subalterne, à autonomie restreinte. Les activités de la municipalité sont pour la plupart limitées à des actions indirectes, telles que la réglementation des activités urbaines, et des actions directes concernant la configuration urbaine; par exemple, la mise en œuvre d'équipements publics. Les municipalités ont aussi parmi leurs compétences celle de déclarer l'utilité publique des biens

3. Jorge E. Hardoy, Richard Morse, *Repensando la ciudad en América latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

Les associations de quartier

Les associations de quartier ont toujours été présentes dans le cadre de la politique urbaine argentine au moins depuis le début du siècle. Parmi les raisons de cette présence continue et de l'importance des associations, on peut citer l'instabilité gouvernementale, la pénurie permanente dans la prestation des biens publics, la sous-représentation politique des classes moyennes et pauvres, et en général, la limitation des moyens de participation de la population.

Pour combler le vide entre l'État centralisateur et interventionniste et les bases sociales, celles-ci ont développé plusieurs formes d'organisations volontaires. Avec plus ou moins de succès, les autorités ont souvent cherché à s'immiscer dans la société civile. Dans les villes argentines, les associations de quartier ont été les organisations faisant le lien entre les résidents des quartiers et les autorités locales. Les associations se sont investies pour organiser les intérêts et les besoins des résidents pour obtenir des services urbains. Dans ce but, elles recevaient le mandat des riverains et présentaient leurs demandes aux autorités sous forme de pétitions. Au fil du temps, la capacité de certaines associations de quartier a évolué. La capacité de négociation et d'autogestion des résidents et des autorités de quartier, et leur expérience politique et organisationnelle, les ont transformés en acteurs à part entière dans les décisions politiques au niveau local.

Dans les cas où l'État n'est pas parvenu à se désengager de la propriété ou de la gestion, le capital privé a été encouragé à y participer. Une politique de privatisation périphérique a été imposée aux entreprises du secteur public, stipulant que «... les entreprises de l'État pouvaient sous-traiter à des firmes privées le plus grand nombre possible de leurs travaux et de leurs services»⁴.

Les rapports communauté-autorités étudiés ici concernent des quartiers de classe moyenne. Ces rapports peuvent être mieux observés et analysés dans des villes de taille moyenne, dont les conditions permettent aux habitants d'établir des liens plus ou moins étroits entre eux et avec les autorités publiques. Les habitants de ces villes se sentent plus capables de contrôler leur territoire de proximité et les institutions locales. Ils ont un accès direct aux fonctionnaires municipaux chargés des dossiers concernant la fourniture de biens collectifs, les problèmes sociaux ou de l'environnement, l'aménagement de la ville.

À Mar del Plata, les fonctionnaires de la *Secretaría de Acción Comunitaria* étaient habituellement invités aux spectacles culturels organisés par les associations de quartier à l'occasion du Carnaval. La présence des résidents et des fonctionnaires au banquet annuel pour fêter le Jour des Associations de quartier était devenue un bon baromètre pour évaluer la qualité des rapports entre les autorités et la communauté locale. De temps en temps, le maire de Godoy Cruz invitait les dirigeants élus d'une association récemment formée pour discuter des règles de fonctionnement des associations de quartier. A Mar del

Plata et à Godoy Cruz, la population se souvient encore des maires de jadis, qui parcouraient les rues de la ville au petit jour, en vélo et incognito, pour s'assurer que les employés municipaux faisaient les travaux que les habitants avaient demandés. Le maire de Mar del Plata était régulièrement invité, non seulement à l'occasion des fêtes, mais aussi pour inspecter les travaux en cours, entrepris conjointement par les habitants d'un quartier et la commune (tel que la construction du siège de l'association de quartier, ou l'entretien des rues). Des assistants du maire de Godoy Cruz effectuaient des visites périodiques dans les quartiers, afin de discuter des problèmes du quartier avec les résidents.

Godoy Cruz

Godoy Cruz, chef-lieu du *departamento* du même nom, est considéré comme une partie du Gran Mendoza, métropole secondaire dans le réseau urbain argentin. Le *departamento* est connu pour ses vignobles et ses caves, ses usines et ses entreprises de quincaillerie générale. L'essentiel de sa population est urbaine.

L'économie de la région environnante est caractérisée par l'agriculture intensive (vignobles, vergers), l'industrie agroalimentaire (notamment la vinification et les conserves) et l'extraction de pétrole. Ayant valorisé le foncier aux abords de la ville, l'activité agricole a concentré la croissance urbaine.

Suivant le modèle caractéristique des villes latino américaines, la ville de Godoy Cruz s'est étendue du centre vers la périphérie, le long des routes qui la relient



Godoy Cruz

aux *departamentos* voisins. Sa croissance s'est accélérée après les années 60, lorsqu'un déclin généralisé des prix des terrains agricoles a frappé drastiquement les zones rurales de la région.

En 1980, la ville de Godoy Cruz comptait environ 142 000 habitants. Du point de vue socio-économique, sa population est hétérogène. Il y a une proportion impor-

4. Carlos Abalo, « Argentina, 1976-1981. Objetivos y resultados de la política económica, » *Comercio Exterior*, vol. 31, n° 6, juin 1981, pp. 635-648, et vol. 31, n° 9, septembre 1981, pp. 1017-1030.

tante d'ouvriers et d'employés de bureau, dont beaucoup ont acquis leur logement dans des bâtiments construits par leurs syndicats respectifs. A côté de ces groupes, on trouve la main d'œuvre rurale émigrée à Godoy Cruz, attirée par les usines. Une grande partie de cette population habitait les bidonvilles.

L'emploi d'une importante main d'œuvre caractérise les exploitations agricoles dynamiques, ce qui a forgé l'identité des intérêts économiques et politiques locaux. Et cela en dépit de la structure centralisée du pouvoir et des partis nationaux en Argentine, fortement marqués par les intérêts de la province de Buenos Aires. La politique provinciale s'est de la sorte développée avec une certaine autonomie. Les puissants intérêts agricoles ont ainsi favorisé le développement d'un vigoureux parti conservateur provincial, le *Partido Demócrata*, que l'on retrouve également dans l'arène politique de Godoy Cruz.

Le *Partido Demócrata* a toujours été soutenu par la classe moyenne, dont il a très bien représenté les intérêts. Du fait même de la forte présence de ce parti politique, les politiciens de Mendoza se sont dévoués davantage aux



Godoy Cruz

enjeux locaux. A chaque occasion possible, et malgré les sursauts de la vie démocratique, la culture politique locale s'est donc développée tenant compte des exigences des électeurs et des élus.

Une autre conséquence de cette identité forte d'intérêts a été la continuité des politiques, chose peu fréquente en Argentine. Malgré les profonds changements politiques qui se sont succédé, les institutions clés de la province ont conservé leur structure et leurs objectifs. C'est le cas de la direction des Ressources hydrauliques, directement chargée de la gestion et de l'utilisation de l'eau pour l'irrigation et les ouvrages d'art correspondants⁵.

Cette autonomie relative du monde politique provincial et local, ainsi que sa continuité, expliquent aussi que les autorités se soient senties responsables de leurs actions vis-à-vis des électeurs, et soucieuses de leur opinion. Cet engagement en faveur des intérêts locaux et régionaux rend habituel le fait qu'à Mendoza un politicien commence sa carrière provinciale ou nationale en tant que dirigeant de quartier ou conseiller municipal. De nombreux conseillers municipaux de Godoy Cruz ont

d'abord été des dirigeants de quartier; certains sont même arrivés à être élus au pouvoir exécutif provincial, avant de devenir des sénateurs ou des députés nationaux, en représentation de leur province. Le poids politique de la communauté locale arrivait donc à contrecarrer les intérêts externes, tout comme ceux qui n'étaient pas liés aux intérêts des résidents, construits autour d'une notion partagée du bien commun. Lors des périodes démocratiques, cela favorisait aussi l'alternance.

Dans la mesure où les circonstances politiques le permettaient, les politiciens arrivés au pouvoir accomplissaient leurs fonctions jusqu'à la fin de leur mandat et représentaient les intérêts de leurs bases électorales; ils pouvaient alors compter avancer leur carrière politique. Cette imbrication des intérêts des autorités locales et de leurs électeurs contribua à limiter le piège du clientélisme politique et le poids de la hiérarchie partisane provinciale et nationale des partis traditionnels.

Par ailleurs, face à la manifestation souvent cacophonique d'intérêts par les groupes de citoyens, le vote donnait aux élus municipaux une légitimité d'arbitres et de garants du bien commun de la communauté en général.

À Godoy Cruz, les associations de quartier ont été les principaux acteurs. Elles ont notamment pu faire pression pour que des politiques publiques distributives soient mises en place, avec comme résultat l'amélioration de la qualité de vie de toute la population.

Là, l'apprentissage de la résolution de conflits et de la prise de décisions par voie consensuelle et négociée a permis aux membres des associations de quartier d'affronter de manière réussie les profondes transformations du rôle de l'État, à partir de 1989. C'est ainsi que les autorités et les résidents ont compris que ce nouveau rôle ne comportait pas un désengagement total vis-à-vis de la privatisation ou de la sous-traitance de services publics. Au contraire, l'État devait assumer un rôle différent. En d'autres termes, communauté et autorités ont compris qu'en se désengageant, l'État ne pouvait pas laisser un grand vide. Tenant compte des rapports construits par la communauté et les autorités autour de l'intérêt général, il fallait exiger que les fonctions de l'État soient réadaptées.

Mar del Plata

Cette ville est le chef-lieu du *Partido* du General Pueyrredón, dans la province de Buenos Aires, et elle est située sur la côte de l'Océan Atlantique Sud⁶. Fondée en 1879, après les campagnes militaires pour l'extermina-

5. Entretien de l'auteur avec des chercheurs de l'INSTECON, Instituto de Estudios Económicos, Mendoza, 1994.

6. Le *partido* et le *departamento* sont des divisions politico-administratives qui correspondent en gros à la même échelle et réglementation. Pour des raisons historiques, seule la province de Buenos Aires est divisée en *partidos*, les autres provinces ont des *departamentos*. Dans tous les cas *departamentos* et *provincias* ont des chefs-lieux dont les autorités sont élues par vote direct de la population concernée, rurale et urbaine.

tion des indigènes, Mar del Plata fut reliée quelques années plus tard à la ville de Buenos Aires par la construction du chemin de fer. En ses débuts un port de pêche artisanale, ses plages ont attiré des vacanciers de la haute bourgeoisie, auxquels la Grande Guerre en Europe empêchait le déplacement vers les plages européennes. Des maires socialistes ont pourtant réussi à se faire élire et à faire avancer les projets d'aménagement qui intéressaient la population permanente.

La principale activité économique de la région environnante est l'agriculture extensive (élevage et culture de la pomme de terre). Cependant, depuis une cinquantaine d'années, l'économie de Mar del Plata est tributaire de l'industrie de la pêche et du poisson, du tourisme social, et du bâtiment, ces deux derniers en déclin depuis la fin des années 60. En 1980, la population de l'agglomération était d'environ 430 000 habitants⁷.

À partir des années 50, l'attrait touristique croissant de Mar del Plata comme villégiature des ouvriers syndicalisés a rendu la valeur immobilière des terrains urbains en bord de mer très supérieure à celle des terrains éloignés de la côte, où se localisent les quartiers populaires, les usines de traitement de poisson et l'industrie textile. Il en est résulté une configuration spatiale de la ville en forme d'éventail, mélange de croissance urbaine linéaire le long de la côte, et d'anneaux concentriques à partir du centre touristique plus ancien. Sur cet éventail, la densité d'occupation et la qualité de vie urbaine diminuent au fur et à mesure que l'on s'éloigne du bord de mer. Du point de vue des caractéristiques de la population, la ville est coupée en deux : les résidents estivaux ou permanents de la frange parallèle à l'océan et leurs activités annexes, et le reste.

Notons toutefois qu'en été la population double à peu près. Par exemple, 775 373 personnes ont été recensées pendant la haute saison de 1980 (janvier et février). Selon ce recensement, la ville comptait plus de 200 000 logements, dont 40 % était vide pendant neuf mois⁸.

Malgré l'interdépendance nécessaire des deux secteurs de la ville, à partir de l'essor des fonctions touristiques, leur développement et leur dotation en services ont évolué séparément. Une partie comparativement réduite de la ville est depuis longtemps intégralement dotée de tous les services urbains. Elle comporte le centre commercial, les anciens quartiers résidentiels de haut de gamme, aujourd'hui presque abandonnés, et les centres de loisirs avoisinants. L'autre partie, qui comprend l'ensemble des quartiers habités par la population permanente, a lutté sans grand succès pour obtenir ces mêmes services. Cette dualité n'a fait que se renforcer au fil du temps.

Comme conséquence, à Mar del Plata les intérêts des résidents à l'égard de la dotation de services publics ont commencé à être divergents de ceux des acteurs économiques et politiques venus exploiter les avantages de la ville. Traditionnellement, ces grands intérêts économiques – grandes entreprises du bâtiment, agroalimentaires, de tourisme – ne sont pas dans les mains des résidents locaux. Le développement de l'industrie de traitement du

poisson – propriété de holdings nationaux et internationaux – et des grandes entreprises financières et du bâtiment, venant surtout de la ville de Buenos Aires, a profité de la spéculation foncière provoquée par la croissance touristique et l'inflation des années 60.

Avant l'application de la politique de subsidiarité de l'État, il était habituel que la résolution des conflits pour la distribution des services collectifs favorise les alliés des



Mar del Plata, front de mer

autorités politiques ayant le plus grand poids (pouvoir économique ou politique), au dépens des secteurs de la population moins favorisés. La faiblesse de l'influence politique de la communauté locale sur les décisions des autorités était la conséquence, entre autres, des modalités de la politique partisane, vouée aux intérêts politiques et économiques nationaux.

Cet état de choses n'a pas encouragé l'épanouissement de la population locale. Les emplois saisonniers, d'habitude bien rémunérés, créés par les entreprises externes et par le tourisme, permettaient aux résidents permanents de vivre pendant le reste de l'année. Pendant que la prospérité économique se traduisait en emplois pour les résidents, les inégalités ont été relativement tolérées, ainsi que l'engagement faible et sporadique des autorités en faveur de la population locale. La configuration de Mar del Plata reflète le gouffre qui sépare les pouvoirs économiques et les habitants riches – résidents du quartier central et touristique – des quartiers périphériques des classes moyennes et populaires⁹.

En d'autres mots, l'histoire des rapports entre la communauté de Mar del Plata et les autorités locales est donc marquée par l'abandon des autorités et par la sous-représentation des intérêts locaux. Dans ces conditions, le mouvement associatif, et en particulier les associations

7. INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda, 1980.

8. M.C. Viñas, « Consideraciones sobre el presupuesto de la ciudad de Mar del Plata, » in H. Herzer et P. Pérez, *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

9. Diana Mosovich Pont-Lezica, « Power, Tourism, and the Local Community, » in *Power, Technology, and the Representations of the Vernacular*, volume 43, IASTE WP43-92.

de quartier, ont eu beaucoup de mal à se développer. L'échec de leurs démarches auprès des autorités locales a découragé les résidents et les dirigeants de quartier de participer à la ville locale. Plusieurs associations ont été accaparées par des éléments étrangers aux quartiers, et leurs finalités sociales et territoriales ont été détournées. D'autres associations ont pris le chemin de la confrontation avec les autorités, ce qui n'a pas non plus contribué à promouvoir la participation de ses membres. Enfin, certaines associations ont opté pour tisser avec les autorités des liens clientélistes et d'assistanat, ce qui leur a valu quelques réussites en termes de services, mais un développement politique manqué.

Une étude des pétitions des associations

Dans une analyse précédente, on a recensé les pétitions et revendications de services à Mar del Plata et Godoy Cruz¹⁰. Les quartiers étudiés (cinquante-huit à Godoy Cruz, cinquante-sept à Mar del Plata) ont été choisis en tenant compte de l'homogénéité de leur niveau socio-économique. La plupart des résidents appartiennent à la classe moyenne.

Dans l'étude mentionnée, on a recueilli des données étalées entre 1965 et 1985. Cette période a été caracté-



Mar del Plata, quartier résidentiel

risée par une forte instabilité politique et économique, et elle précède de peu la mise en place de la politique de subsidiarité.

Les services publics dont les demandes ont été répertoriées sont : l'éclairage et le pavage des rues, les réseaux de gaz propane, d'eau potable et d'égouts. A côté des actions collectives (pétitions), on a analysé les caractéristiques historiques de la politique locale, la représentativité des comités de quartier, la fréquence de leur renouvellement démocratique, et la qualité des rapports des associations avec les autorités politiques locales. L'étendue des quartiers, leur homogénéité physique et la distance qui les sépare du centre ville ont aussi été considérés¹¹. Quelques-unes des données ont été résumées dans les tableaux 1 et 2.

Les conclusions les plus importantes de cette étude sont que l'action collective des résidents est, comme prévisible,

fortement influencée par les objectifs poursuivis. Mais les caractéristiques politiques internes des associations, les ressources dont elles disposent, et, notamment, les conditions d'environnement ou de culture politique, sont aussi très importantes.

TABLEAU 1. PÉTITIONS POUR SERVICES URBAINS 1965-1985

	GODOY CRUZ	MAR DEL PLATA
Nombre de pétitions	500	1944
Nombre de quartiers qui avaient tous les services	36	13
n'avaient aucun service	0	13
n'avaient qu'un service	1	18
n'avaient que deux services	14	11
avaient plus de deux services	7	2

Source : D. Mosovich Pont-Lezica, « *Collective Action in an Unstable Environment. Community-Authority Relations in Two Argentine Cities, 1965-1985.* » Thèse de doctorat, Washington University in Saint Louis, USA, 1993.

Dans le tableau 1, si l'on compare, d'un côté, le nombre de demandes collectives pour services publics (sous forme de pétitions) présentées par les associations de quartier des deux villes pendant la période considérée, et de l'autre, le pourcentage de quartiers qui pendant ces années avaient réussi à obtenir les services demandés, on constate que les associations de Mar del Plata avaient présenté quatre fois plus de pétitions que celles de Godoy Cruz. Par ailleurs, le nombre de quartiers de cette ville qui avaient obtenu l'installation et la prestation de tous les services était trois fois inférieur à celui des quartiers de Godoy Cruz. Et de surcroît, à Mar del Plata, les quartiers qui avaient obtenu tous les services étaient aussi nombreux que ceux qui n'avaient réussi à en obtenir aucun. En revanche, à Godoy Cruz, aucun quartier ne manquait de services.

Dans le tableau 2 on peut observer des données concernant quelques caractéristiques politiques des associations de quartier, et de leurs rapports avec les autorités politiques locales. Tout en admettant que pendant plusieurs années de la période étudiée, la population avait eu des difficultés à exercer ses droits civiques, les données montrent qu'à Godoy Cruz la qualité des relations de pouvoir dans les associations avait davantage de valeur démocratique : participation et alternance dans le comité de direction, représentativité, entre autres. La même observation est valable pour ce qui concerne les rapports

10. Diana Mosovich Pont-Lezica, « *Collective Action in an Unstable Environment. Community-Authority Relations in Two Argentine Cities, 1965-1985.* » Thèse de doctorat en Sciences Politiques, Washington University in Saint Louis, USA, 1993.

11. Vu les caractéristiques spatiales des villes argentines, dont le centre est recherché pour son prestige (les plus hautes valeurs politiques, sociales, économiques, foncières, etc., sont rattachées au centre-ville), la distance d'un quartier au centre donne une idée approximative du niveau socio-économique de ses résidents.

des associations avec les autorités, puisque à Godoy Cruz les bons rapports, ou les rapports tantôt bons, tantôt mauvais, étaient plus fréquents qu'à Mar del Plata. Dans cette ville les associations avaient davantage entretenu avec les autorités des relations instables, et les bons rapports étaient moins fréquents.

Ces données indiquent donc bien une plus grande maturité politique à Godoy Cruz, qui correspond aux habitudes politiques déjà décrites. Afin de faire évoluer leurs intérêts politiques, les élus prenaient en charge leurs responsabilités vis-à-vis des intérêts catégoriels des habitants. Ils étaient donc plus attentifs aux besoins de la population, s'engageant dans des politiques de services dont le but était une desserte aussi égalitaire que possible. A son tour, la population locale avait le pouvoir de récompenser ou de punir les élus, suivant que leurs actions dans le gouvernement avaient ou non contribué à l'amélioration de leur qualité de vie. Par conséquent, la bonne exécution des fonctions pour lesquelles ils avaient été élus était devenue la règle. En somme, la culture politique locale s'est développée en tenant compte des exigences mutuelles des électeurs et des élus ; le règlement de comptes se faisait à chaque enjeu électoral.

À Mar del Plata, par contre, on a observé que, dès que les intérêts économiques venus d'ailleurs, et soutenus par les partis politiques traditionnels, sont devenus le moteur de la croissance de la ville, ces acteurs ont été hégémoniques dans les décisions des autorités politiques locales. Celles-ci ont été contraintes de respecter cet ordre de choses. La demande concrète des résidents permanents est donc restée limitée aux rapports personnels avec les autorités, et l'assistanat à la population a joué un grand rôle.

Tant que les activités liées au tourisme et à l'industrie du bâtiment ont prospéré (jusqu'environ la moitié de la décennie des années 70), dans la mesure où la popula-

tion locale bénéficiait des emplois liés aux activités productives saisonnières, les autorités et jusqu'à un certain point les habitants acceptèrent d'être relégués, au risque de négliger l'amélioration de la qualité de vie des résidents permanents.

Politique locale et transformation du rôle de l'État

La crise économique de la fin de la décennie de 80 a mis à vif les problèmes dérivés de l'hypertrophie de l'État. Dans les villes, des mesures de désengagement de l'État et d'autogestion ont été imposées « de haut en bas ». Leur but était de séparer la résolution des problèmes liés à l'habitat des politiques publiques et des budgets municipaux. A Godoy Cruz, le mouvement actif et participatif des membres des associations de quartier qui s'était développé, a été à la base d'un nouveau rapport de la population avec les autorités publiques.

En effet, une fois la crise économique en voie de résolution, les résidents et les autorités municipales de Godoy Cruz se sont mis d'accord pour appliquer le principe de subsidiarité de l'État sans provoquer une rupture avec la culture politique de négociation qui sous-tendait leurs rapports. Les autorités ont pu garder le rôle de garant de l'efficacité et de la transparence des contrats signés entre les voisins et les entreprises sous-traitantes pour la provision de services. Les activités solidaires et consensuelles ont conduit à renforcer la capacité politique et autogestionnaire des résidents et à consolider l'identité et l'unité de la population locale. Quand la crise économique fut surmontée, il y a eu une augmentation du nombre de quartiers où, grâce aux efforts collectifs et au soutien technique des autorités, les services (pavage des rues, égouts, eau potable) ont été assurés¹².

A Mar del Plata, l'application du principe de subsidiarité a eu lieu dans un contexte de grande discorde parmi les associations de quartier. Le mouvement des associations s'est scindé. Un groupe d'entre elles, très actif, a mis à l'œuvre ses capacités acquises d'organisation pour mobiliser le soutien de ses membres. L'autre groupe a continué la défense des intérêts de ses membres, sans s'intéresser à leur mobilisation, ni abandonner les habitudes de clientélisme, d'échanges de faveurs politiques, d'assistanat.

Le premier groupe a constitué une fédération d'associations de quartier, laquelle a entrepris une étude de faisabilité pour la construction d'un aqueduc. Ce projet avait pour but de résoudre les problèmes de manque d'eau potable qui avaient toujours hanté les quartiers d'une grande partie de la ville. Une fois l'étude et le projet achevés, les dirigeants sont allés en mairie pour demander le soutien financier nécessaire.

TABLEAU 2. ASSOCIATIONS ET AUTORITÉS 1965-1985

	GODOY CRUZ	MAR DEL PLATA
Pourcentage d'associations qui renouvelèrent leur comité		
toujours	21	16
jamais	21	8
parfois	58	76
Pourcentage des associations dont le comité était représentatif		
toujours	16	14
jamais	18	8
parfois	66	78
Qualité des relations des associations avec les autorités locales		
toujours bonnes	65	54
toujours mauvaises	5	28
tantôt bonnes, tantôt mauvaises	30	18

Source : D. Mosovich PontLezica, « *Collective Action in an Unstable Environment. Community-Authority Relations in Two Argentine Cities, 1965-1985.* » Thèse de doctorat, Washington University in Saint Louis, USA, 1993.

12. Observations de terrain réalisées par l'auteur en 1994.

Les autres associations n'ont pas réussi à structurer leurs intérêts de façon à peser sur la politique locale. Certaines se sont désintégréées et le comité de direction a été abandonné. Dans d'autres, l'association de quartier a été récupérée par quelques résidents qui ont continué à entretenir des rapports d'assistantat et de copinage avec les autorités.

Il faut insister sur le fait que, au fil des années, les conditions de la politique locale à Mar del Plata ont empêché le développement du potentiel politique des associations intermédiaires. Il n'y a pas eu d'encouragement au renouvellement des dirigeants, pour la participation, pour le développement des responsabilités civiques, etc.. Par conséquent, lorsqu'il a fallu que la population se mette d'accord sur des intérêts partagés (établir les priorités et une idée de ville, c'est-à-dire définir le bien commun), et qu'elle décide des moyens



Mar del Plata, quartier traditionnel

pour y parvenir, les associations de quartier se sont heurtées à de grandes difficultés. Par ailleurs, les politiques publiques qui visaient les intérêts et les problèmes communs à l'ensemble de la population locale étaient largement insuffisantes. Dans une certaine mesure, à Mar del Plata il n'existe pas d'acteur légitimé

par tous, tel les autorités locales, qui puisse assurer à la politique locale homogénéité et consensus. Le risque est grand que chaque groupe d'acteurs de la politique locale, y compris les associations de quartier, agisse pour son compte pour résoudre ses problèmes. Il s'en suivrait alors un approfondissement des différences sociales et économiques et le renforcement des processus de marginalisation.

Épilogue

Les transformations opérées dans le cadre plus large de l'économie et de la politique, et appliquées «de haut en bas», ont des répercussions souvent inattendues au plan local. Il est donc nécessaire de prendre en compte le fait que ces changements ont lieu dans des circonstances éminemment politiques, définies par la culture politique et par l'histoire locale.

La culture politique locale détermine le rôle joué par les organisations intermédiaires. Ainsi, chaque ville a adopté une manière particulière d'organiser les intérêts de groupe et de les articuler avec d'autres échelons de la société civile et politique locale, provinciale et nationale. Dans l'une, la transition vers la pleine mise en place de la subsidiarité de l'État a pu se faire sans heurts, à partir d'habitudes installées parmi les acteurs, de négocier des solutions le plus consensuelles possibles. Face à la nouvelle situation, à Godoy Cruz la notion partagée du bien commun, ainsi que la prise en compte des intérêts des différents groupes, ont amené les acteurs à prendre en compte leurs nouvelles responsabilités.

À Mar del Plata, par contre, il y a eu des sursauts. Les rapports inégaux entre la communauté, les facteurs économiques et les autorités locales, et la négligence de celles-ci face aux demandes locales, ont débouché sur des formes conflictuelles de participation. Cela a eu des conséquences négatives sur l'amélioration des conditions de l'habitat.

Diana Mosovich Pont-Lezica

BIBLIOGRAPHIE

- Aguirre R., Bugnicourt J., Carrion D. *et al.*, *Conversaciones sobre la ciudad del Tercer Mundo*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, and Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - IIED - América Latina, 1989.
- Armus D. (ed.), *Mundo urbano y cultura popular*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1990.
- Baer W.C., « Just What is an Urban Service Anyway? » in *Journal of Politics*, vol. 47, n° 3, 1985, pp. 881-898.
- Cavarozzi M., *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, 1987.
- Clichevsky N. *et al.*, *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - IIED - América Latina, et Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

- Corradi J.E., *The Fitful Republic. Economy, Society and Politics in Argentina*, Boulder and London, Westview Press, 1985.
- Del Bruto B., *Política municipal y participación*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1986.
- Dix R.H., « Cleavage Structure and Party Systems in Latin America » in *Comparative Politics*, October 1989, pp. 25-37.
- Elster J., « Rationality, Morality, and Collective Action, » in *Ethics*, 96, October 1985, pp. 135-155.
- Garner R.A. and Zald M.N., « The Political Economy of Social Movement Sectors, » in Zald M.N. and McCarthy J.D., (eds), *Social Movements in an Organizational Society. Collected Essays*. New Brunswick, Transaction Books, 1987. pp. 293-317.
- Hardoy J.E. and Satterthwaite D. (eds.), *Small and Intermediate Urban Centres. Their Role in National and Regional*

- Development in the Third World*, Boulder, Colo., Westview Press, 1986.
- Hardoy J.E. and Morse R.P. (eds.), *Repensando la ciudad en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Hardoy J.E. and Morse R.P. (eds.), *Nuevas Perspectivas en los Estudios Sobre historia Urbana Latinoamericana*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.
- Herzer H. and Pirez P., *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Coleccion Estudio Politicos y Sociales, 1988.
- Hirscham A.O., *El avance de la colectividad : experimentos populares en América Latina*. México, Fondo de Cultura Economica, 1986.
- Isuani E., Lumi S., Golbert L., LoVuolo R., Pérez I. C., *Estado Democratico y Politica Social*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1989.
- Karl T.L., « Dilemmas of Democratization in Latin America », in *Comparative Politics*, octobre 1990, pp. 1-21.
- Lopez J.A. and Stohl M. (eds.), *Liberalization and Redemocratization in Latin America*, New York, Greenwood Press, 1987.
- Marshall A., *Políticas sociales : el modelo neoliberal*, Buenos Aires, FLACSO/Legasa, 1988.
- Merelman R.M., « The Politics of Territoriality » in *Environment and Behavior*, vol. 20, n° 5, septembre 1988, pp. 576-600.
- Mosovich D., « Siste urbano en el sudeste de la provincia de Buenos Aires. Nivel de calidad de vida intraurbana. El rol de los actores urbanos en la dotacion de bienes y servicios de equipamiento colectivo » Final Report, Advanced Research Fellowship, Concejo Nacional de Ciencia y Técnica, Argentina, 1987.
- Mullins P., « Community and Urban Movements, » in *The Sociological Review*, vol. 35, 1987, pp. 347-369.
- Nun J. and Portantiero C. (eds.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur Editores, 1987.
- Oszlak O. (ed.), « Proceso », *crisis y transición democrática/1*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, 1987.
- Pinch S., *Cities and Community Services : the Geography Collective Consumption*. London, England ; Boston, Mass., Routledge & K. Paul, 1985.
- Przeworski A., « Some Problems in the Study of the Transition to Democracy, » in O'Donnell G. Schmitter Ph. and Whitehead L. (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 47-63.
- Roberts K., « Democracy and the Dependent State in Latin America » in *Monthly Review*, octobre 1985, pp. 12-26.
- Sabia D.R., « Rationality, Collective Action, and Karl Marx », in *American Journal of Political Science*, vol. 32, Feb. 88, pp. 50-71.
- Silva J. and Schuurman F., « Neighborhood Associations in Buenos Aires : Contradictions Within Contradictions », in Frans Schuurman and Ton Van Naerssen (eds.), *Urban Social Movements in the Third World*, London and New York : Routledge, 1989, pp. 45-62.
- Sloan J. and Tedin K.L., « The Consequences of Regime Type for Public Policy Outputs », in *Comparative Political Studies*, vol 20, n° 1, avril 1987, pp. 98-124.
- Smith W.C., *Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy*. Stanford, California, Stanford University Press, 1989.
- Taylor M., « Rationality and Revolutionary Collective Action », in Michael Taylor (ed.), *Rationality and Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, pp. 63-97.
- Taylor M., *The possibility of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- Tenti Fanfani E., *Estado y pobreza : estrategias de intervención*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, 1989.
- Tilly C., « Models and Realities of Popular Collective Action », in *Social Research*, vol. 52, n° 4, Hiver 1985, pp. 717-747.
- Vacs A., « Authoritarian Breakdown and Redemocratization in Argentina », in James M. Malloy and Mitchell Seligson, *Authoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987.
- Viola E. and Mainwaring S., « Transitions to Democracy : Brazil and Argentina in the 1980s », in *Journal of International Affairs*, n° 38, Hiver 85, pp. 193-219.
- Wiarda H. and Kline H. (eds.), *Latin American Politics and American Politics and Development*, Boulder, Colo., Westview Press, 1985.
- Zuccherino R. M., *Teoria y practica del derecho municipal*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1986.

> **Diana Mosovitch Pont-Lezica** est architecte-urbaniste, Ph.d. en Sciences politiques, et chercheur associé au GRAL (Groupe de Recherche sur l'Amérique latine), CNRS-Université de Toulouse-Le Mirail.