

# Déterritorialisation, dématérialisation, décentralisation et résurgence de l'urbain en Amérique Latine <sup>1</sup>

Alfredo Rodriguez et Lucy Winchester

Tout au long de la dernière décennie, le contexte économique, social et politique des villes latino-américaines s'est modifié – et continue à changer – suite aux processus de réajustement structurel des économies nationales, de globalisation du système économique et de transition démocratique propre aux pays latino-américains. Cet article a pour objet de décrire les changements dans les structures sociales et urbaines que ces tendances générales provoquent actuellement dans les principales villes d'Amérique latine.

## LE CHANGEMENT DE CONTEXTE URBAIN

Les modifications, portant en tout premier lieu sur le plan économique, se sont heurtées à l'inertie de l'organisation politique et sociale de l'État, aux formes traditionnelles de la vie politique locale et à une structure matérielle de la ville issue de modalités de production et de reproduction différentes de celles qui se manifestent maintenant.

Les politiques de développement des gouvernements latino-américains, comme les instruments de planification urbaine, les politiques sociales et celles de soutien à la production, sont encore trop souvent définies en référence à une image urbaine surannée, qui est en train de disparaître : il n'y a pas (ou plus [ndt]) d'État-providence ; les identités collectives traditionnelles s'effacent ; « l'usine » n'est plus le support de la base productive

---

1. Cet article est basé sur les textes présentés aux séminaires du projet Global Urban Research Initiative, organisé par le Centre for Urban and Community Studies de l'Université de Toronto, sous les auspices de la Fondation Ford. Une version plus développée a été alors présentée. Un texte issu aussi de cette formulation plus globale a été rédigé sous le titre « Villes, démocratie et gouvernance en Amérique latine » pour la Revue Internationale des Sciences Sociales de l'UNESCO, numéro 147, mars 1996.

et de l'emploi ; et les pauvres sont maintenant en majorité urbains.

La ville d'Amérique latine constitue une matrice matérielle et symbolique de la modernité de nos sociétés (PGU, 1995 : 1). C'est en son sein que se manifestent et se combinent *des phénomènes mondiaux*, tels que la globalisation, la démocratisation, la consommation d'images mondiales ; *des processus nationaux* – le réajustement, la réforme de l'État et la spécificité du développement historique de chaque État-nation ; et leurs *formes locales*, répertoriées comme la désintégration sociale, la violence, la pauvreté et la reconstitution des acteurs collectifs de la société. En outre, c'est dans les grandes villes latino-américaines que se trouvent concentrés les secteurs économiques les plus dynamiques (CEPAL, 1995). Leur développement soutenu (ou durable [ndt]), comme celui des pays latino-américains, dépend de la capacité de procéder à une gestion effective et conforme aux exigences de cette nouvelle réalité.

## LA VILLE DANS LA GLOBALISATION

Une caractéristique majeure actuelle du système économique mondial est l'augmentation de la flexibilité du mouvement de capitaux, c'est-à-dire l'accélération du cycle de rotation des capitaux au niveau mondial. Étant données les pressions sur les marchés financiers visant à maintenir des profits élevés et grâce à la révolution dans le domaine des communications et de l'informatique, le modèle économique pousse actuellement les capitaux à circuler rapidement d'un marché à l'autre, dans un contexte mondial où prédomine la recherche des meilleurs opportunités de rentabilité. D'importantes transactions, des changements de propriété et la conclusion d'affaires entre des acteurs économiques inconnus se font maintenant en quelques secondes, ce qui affecte les places financières et le pouvoir qu'elles exercent sur les localisations spatiales.

En Amérique latine, face aux crises économiques des dernières décennies et aux nouvelles modalités du marché mondial, les politiques de réajustement ont encouragé l'ouverture et la libéralisation des marchés financiers. Chaque pays cherche aujourd'hui autant à attirer les investissements du secteur privé étranger et national, qu'à accroître sa participation à cette dynamique mondiale. Il en découle une modification de la distribution fonctionnelle des revenus, au bénéfice du capital étranger et des entreprises locales, et à l'encontre du secteur public et des travailleurs, en particulier de ceux qui résident en zone urbaine. (Infante 1993 : 6).

Suite à l'accélération du cycle des capitaux, l'espace économique dépendant de ces transactions se réoriente vers le singulier et le global : « Vers le singulier parce qu'il s'agit de rapprocher le plus possible les décisions d'investissement public et privé des conditions réelles des marchés spécifiques. Vers le global, parce que le capitalisme a réussi à internationaliser la production, la circulation et la valorisation, en attachant directement les marchés locaux au marché mondial » (Restrepo, 1994 : 99).

L'activité courante de l'économie urbaine répond ainsi à la spécificité de la dynamique du système économique local, toujours relié au marché mondial : à travers les mouvements de capitaux et de l'information, de par les coûts de production et la consommation, avec la recherche de nouvelles opportunités et avec l'augmentation d'incertitude que comporte la grande rapidité du cycle de capitaux. La condition urbaine et la capacité de la ville à s'insérer dans une optique globalement orientée conditionnent avant tout le maintien et l'accroissement de sa productivité.

Dans toutes nos villes en général, apparaissent deux phénomènes d'une importance particulière en Amérique latine de par leurs évidents effets sur la structure sociale et spatiale des agglomérations : la déterritorialisation et la dématérialisation.

### **Les effets de la déterritorialisation économique**

Dans nos villes, la globalisation se traduit par l'impact de la déterritorialisation de l'économie. Il s'agit là autant de l'accroissement des échanges de biens culturels avec des villes étrangères, que de l'augmentation du flux d'information, de personnes, d'argent et autres biens symboliques avec celles-ci. On note par ailleurs le poids croissant de l'informatisation dans les décisions commerciales et productives (Duhau et Schteingart, 1995 : 56-57 ; Calderón, 1994 : 4-5). C'est en cela que la déterritorialisation affecte la dynamique des villes et leur système de prise de décisions. La gestion de la ville selon la perspective de l'État-nation n'est plus suffisante pour comprendre la dynamique d'une urbanisation « déterritorialisée », ni pour répondre effectivement à celle-ci.

Les villes de La Paz et Cochabamba en Bolivie, d'Arica au Chili et de Buenos Aires en Argentine, sont de parfaits exemples de ces changements. Dans le cas de La Paz, sur les hauts-plateaux andins, « la ville est devenue une source de consommation internationalisée et l'un de ses flux économiques, commerciaux et culturels les plus importants est établi avec la ville libre chilienne d'Arica. Il ne s'agit pas seulement de l'impact de ces relations

d'échange, mais aussi de la multiplication des circuits qui affectent des traits fondamentaux de sa structure urbaine » (Calderón, 1994 : 5).

En ce qui concerne Cochabamba, les réseaux d'organisation familiale dominants dans l'économie ne se limitent plus à l'espace régional ou national ; ils s'étendent jusqu'en Argentine, en particulier à Buenos Aires où vivent un million de Boliviens, principalement originaires de cet arrière-pays continental. Des cas similaires, connaissant des processus encore plus intense, ont lieu entre des villes d'Amérique centrale ou du Mexique, et des agglomérations des États-Unis ou du Canada.

### **L'impact de la dématérialisation productive**

De nos jours, les biens de production industrielle dépendent de moins en moins de la disponibilité de matière première – voire plus du tout dans le sens classique du terme, comme c'est le cas pour la production de software<sup>2</sup>. De même, l'évolution industrielle tend à exiger une plus grande utilisation des connaissances et de la matière grise plutôt que la force physique. Ceci entraîne, d'une part, la modification de la structure sociale de la main d'œuvre urbaine dans les lieux historiques de concentration de force de travail. Ceci donne aussi de nouvelles caractéristiques aux usines reliées aux systèmes de communications et de transports, qui peuvent s'éloigner des sources de matières premières tout en gardant un contact plus étroit avec une nouvelle main-d'œuvre qualifiée. De même, on observe le déplacement des usines appartenant aux grosses entreprises depuis les grandes villes vers les petites, ou bien du centre de la ville vers la périphérie, tandis que leur siège social reste localisé dans le centre ville.

Cette évolution de la production – la réduction à long terme du nombre d'usines, de leur taille moyenne et, par conséquent, de l'emploi dans les grandes entreprises – modifie les conditions d'emploi urbain et la physionomie de la ville. La tendance à la

---

2. Jorge Schvarzer (1993 : 7-8) signale que « le prix par kilogramme des produits industriels permet d'offrir une image très claire de la valeur ajoutée des nouveaux biens par rapport aux traditionnels. Il cite plusieurs exemples : le kilo de pétrole fluctue entre 10 et 20 centimes de dollars, la farine 40 centimes, un kilo d'automobile 15 à 20 dollars, un téléviseur 70 dollars, un ordinateur 600 dollars. Les produits pharmaceutiques se vendent par grammes. A la limite supérieure, on retrouve des activités pour lesquelles l'activité de fabrication implique une forte prédominance du travail intellectuel : création de software et les communications ».

dématérialisation de la production est probablement le plus puissant facteur de changement, et ceci selon plusieurs sens (Schvartz, 1994 : 6-9). Avec la dématérialisation, les secteurs ouvriers traditionnels de la main-d'œuvre (dont le prix n'a plus qu'une importance relative) perdent de leur importance dans le processus de production. Ceci implique des changements en ce qui concerne les acteurs sociaux urbains et les formes de qualification de la force de travail. Pour les villes, cette tendance entraîne aussi d'autres modifications. Les nouveaux secteurs et pôles dynamiques configurent le segment d'une économie urbaine qui requiert des supports pour produits immatériels, avec des gabarits de localisation différents, un marché du travail et un nouveau type de travailleur : en bref, moins d'ouvriers aux sens traditionnel.

Dans cette perspective, la ville latino-américaine, qui constituait antérieurement le centre et le support matériel de l'industrialisation par substitution, subit de fortes tensions quand s'effondre le modèle économique qui la fit croître durant les quarante dernières années. Que ce soit à Montevideo, à Santiago, ou à Buenos Aires, des images en mouvement illustrent cette évolution : celles de la disparition des zones actives proches du centre ville, des industries devenant des friches, des voies de chemin de fer abandonnées, des quais déserts : Montevideo, Santiago, Buenos Aires<sup>3</sup>...

## LA VILLE A L'HEURE DU RÉAJUSTEMENT STRUCTUREL

Les réajustements structurels appliqués en Amérique latine durant les quinze dernières années reflètent l'adoption de politiques économiques néo-libérales, tant par la Banque Mondiale et le Fonds monétaire international que par de nombreux gouvernements occidentaux : c'est le modèle visant à mettre à niveau et à orienter la croissance des économies du monde. Dans cette région du monde, les réajustements structurels comportent généralement une dévaluation monétaire, un accroissement des taux d'intérêt, une réduction des importations, une flexibilité et une liberté accrues pour les capitaux étrangers, la réduction ou l'élimination des diverses mesures protectionnistes, la privatisation des entre-

---

3. Ces espaces physiques commencent à être récupérés par des mégaprojets urbains qui peuvent être d'usage public ou privé. Un exemple d'usage public, le Parque de los Reyes et le Centre Culturel Mapocho dans le centre de Santiago, correspondent à la récupération d'une ancienne gare de chemin de fer et aux entrepôts de trains.

prises d'État et la réduction des dépenses publiques *via* une diminution des subsides de l'État en faveur de l'alimentation, du transport, de l'éducation, etc. (Walton et Seddon, 1994 : 101).

Actuellement, un tel train de mesures tend à se caractériser par l'austérité et comporte trois étapes : la première, de réajustement et de stabilisation ; la seconde, de transformations structurelles profondes ; et, finalement, une étape de consolidation des réformes et de rattrapage des niveaux d'investissements (Leiva et Afacino, 1995 : 11-12). Dans la première étape, on veut consolider la base nécessaire à la stabilité macro-économique, *via* des politiques de choc et d'austérité (Leiva et Afacino, 1995 : 11). Dans la deuxième, on cherche à augmenter la compétitivité sur les marchés de biens, à réduire les coûts productifs et financiers et à rationaliser le système institutionnel. Ce dernier point se réfère expressément à la privatisation des services publics et à la modernisation de l'appareil étatique et financier. La troisième étape vise à légitimer les deux précédentes et à rétablir ainsi des niveaux d'investissement satisfaisants.

Comme les tendances observées ci-dessus, ces politiques affectent profondément les structures économiques, politiques et sociales des pays latino-américains et de leurs villes. Il nous semble particulièrement important de faire ressortir deux aspects de cette restructuration : ses effets et implications sur le marché du travail et son impact sur la pauvreté urbaine, ainsi que le processus de décentralisation, composante obligée de la réforme de l'État latino-américain et de la réduction des dépenses publiques.

### **Un marché du travail urbain appauvrissant**

L'ouverture des économies latino-américaines et les réformes de réajustement structurel ont affecté négativement le marché du travail urbain à deux niveaux : celui de l'emploi et celui des salaires. En ce qui concerne le premier point, Ricardo Infante (1993 : 7-10) signale trois grands changements dans la nature du problème de l'emploi. Il y a eu une augmentation de l'offre de la force de travail urbaine, due à la croissance du taux de participation des femmes – causée en partie par l'exclusion des hommes, qui traditionnellement ont des salaires plus élevés – et à la permanence de la migration vers les zones urbaines. De plus, le travail a perdu en qualité. Étant donnée la moindre demande de force de travail du secteur moderne de l'économie, il se produit actuellement une augmentation des emplois dans le secteur urbain dit informel. Parallèlement, la moindre stabilité de l'emploi et l'augmentation du recours à la sous-traitance par les

grandes entreprises ont rendu précaire la qualité même des emplois urbains réguliers (Diaz, 1993). Enfin, le chômage a augmenté et sa composition a changé. Comme le signale Hilda Herzer (1992 : 37), pour la première fois à Buenos Aires le nombre de chômeurs hommes est supérieur à celui des femmes.

Les changements économiques ont aussi induit une nette dégradation des niveaux de revenu des travailleurs en milieu urbain sur l'ensemble de l'Amérique latine, du fait d'un réajustement des salaires et d'une contraction des revenus réels du secteur informel. Selon une étude du Bureau international du travail (Prealc, 1992), les rémunérations dans le secteur public ont été réduites de 30 % en termes réels durant les années quatre-vingt, et les salaires minima de 33 % (Infante, 1993 : 10). Dans le même temps, la chute du revenu réel des travailleurs du secteur informel urbain aurait atteint 42 % (*ibidem* : 11).

Le tableau 1 indique les variations relatives du revenu par habitant et du salaire minimum urbain pour huit pays d'Amérique latine. Ces chiffres révèlent la réduction du revenu personnel et des salaires minima en ville. Ces deux tendances expriment l'appauvrissement des travailleurs « informels » autant que celui des travailleurs salariés (Diaz, 1993) et de l'accroissement parallèle de la concentration du revenu en ville.

**Tableau 1 – Variations réelles en pourcentage du revenu et du salaire minimum urbain dans huit pays d'Amérique latine, 1980-1992**

Pays	Variations (en pourcentage)		
	Période	Revenu par habitant	Salaire minimum urbain
Argentine	1980-1992	- 14.2	- 56.0
Bolivie	1980-1992	- 25.7	
Brésil	1979-1992	- 6.3	- 45.4
Chili	1980-1992	6.7	0.0
Colombie	1980-1992	10.6	1.6
Mexique	1984-1992	- 2.5	- 41.8
Uruguay	1981-1992	2.9	- 42.0
Venezuela	1981-1992	- 23.9	- 29.6

Source : Cepal (1994:127-128), Tableau 1.

L'effet le plus clair de ces changements sur le marché du travail réside dans une précarité redoublée de la force de travail urbaine. Plus que jamais, la force de travail latino-américaine connaît des indices élevés de chômage et d'instabilité, s'accommode de conditions de travail irrégulières, voit le salaire minimum baisser (dans des situations où fréquemment moins de la

moitié de la population active reçoit l'équivalent d'un salaire minimum, lequel dépasse rarement les 100 US\* par mois [ndt]) et des indices élevés d'emploi non-salarié. Cette précarisation génère de nouvelles demandes sociales et économiques dans l'espace public de la ville. Dans tous ces pays, les effets négatifs de la crise économique dès la fin des années soixante-dix, et du réajustement structurel dans la décennie des quatre-vingt, ont été plus intenses dans les zones urbaines que dans les zones rurales.

Les données du tableau 2 montrent qu'autour des années quatre-vingt dix, dans tous les pays considérés à l'exception de l'Uruguay, les foyers réduits à la survie en deçà du seuil de pauvreté sont proportionnellement plus nombreux que dans les années soixante-dix. Quelques récentes améliorations ne sont qu'un rattrapage partiel des indices obtenus dans le passé (Cepal, 1994 : 17).

**Tableau 2 – Importance relative des foyers au revenu inférieur au seuil de pauvreté en zone urbaine dans dix pays d'Amérique latine, 1970-1992**

Année	Argentine	Bolivie	Bésil	Chili	Colombie	Costa Rica	Mexique	Pérou	Uruguay	Venezuela
1970	5		35	12	38	15	20	28	10	20
1980	7		30 (b)		36	16		35	9 (d)	18 (d)
1986	12		34 (c)	37 (c)	36	21	28	(b)	14	25
1990		50 (a)	39	34	35	22	34	45	12	33
1992		46		27	38	25	30		8	32

(a) 1987, (b) 1979, (c) 1987, (d) 1981. Source : Cepal (1994), Tableau 22, p. 158-159.

On aboutit ainsi à une situation sociale plus complexe en zone urbaine, marquée à la fois par une plus grande concentration de la pauvreté et par une plus grande inégalité dans la répartition des revenus. A en croire le bureau régional des Nations unies (Cepal, 1994 : 35-45), cette tendance s'est maintenue même dans les cas où il a pu dernièrement se produire certain rattrapage, étant donné que la participation au marché du travail des secteurs sociaux de revenu inférieur augmente essentiellement par la création d'emplois aux salaires très bas, tandis que les secteurs professionnels et techniques obtiennent comparativement des augmentations supérieures de salaires réels.

L'hétérogénéité de la pauvreté rend la situation sociale urbaine plus complexe. Alberto Minujin et Gabriel Kessler signalent que la « quantification de la pauvreté » produit une catégorisation des pauvres qu'on peut grossièrement différencier : les pauvres structurels – ceux qui n'ont jamais connu d'autre situation – ; de nouveaux pauvres – dont les revenus ont baissé en-dessous du seuil de pauvreté et qui ne peuvent plus satisfaire à leurs besoins de

base ; apparaissent aussi ceux qui ne peuvent plus satisfaire leurs besoins, même quand leurs revenus sont supérieurs au seuil de pauvreté. Des individus « pauvres » – relégués jusque dans un même foyer – utilisent différentes stratégies en vue d'affronter leur propre situation (1995 : 41). En outre, les cultures des différents groupes qui composent une catégorie de pauvres se différencient entre elles (Martinez et Palacio, 1995)<sup>4</sup>. Toute politique tendant à alléger les situations de pauvreté qui n'intégrerait pas cette hétérogénéité ne parviendrait pas nécessairement aux résultats souhaités.

La concentration de la pauvreté dans les villes a changé leur géographie, en renforçant la traditionnelle ségrégation spatiale au point qu'il est parfois « difficile de continuer à parler d'une seule ville », puisque ces groupes ainsi séparés vivent leur vie différemment, confinée – par préférence ou par force – dans des cadres spatiaux différents (Portes, 1989 : 108).

Avec la prédominance des groupes aux bas revenus et pauvres, le paysage de la ségrégation nous montre des villes différentes des antérieures. Les poches de pauvreté ne sont plus leur caractéristique mais au contraire, c'est l'auto-ségrégation des groupes aux revenus élevés qui constitue le nouvel élément de ce paysage. Quelques exemples : Bogotá, les groupes aux revenus élevés au nord, les secteurs moyens entre les enclaves élevées et le centre de la ville, au sud et au sud-ouest les quartiers ouvriers puis ensuite, jusqu'aux hauteurs les pauvres en sous-divisions illégales (Portes, 1989 : 97). Lima, les groupes aux revenus élevés sont concentrés au sud et sud-est de la ville, tandis que les quartiers pauvres couvrent toute la périphérie. Santiago, les groupes aux revenus élevés localisés entre le centre et les flancs de la Cordillère, les groupes de revenus moyens au sud-est, et les pauvres au nord et au sud de la ville. Rio de Janeiro, la pauvreté apparaît à la périphérie de la ville.

### **Une décentralisation restrictive**

L'État, qui par son intervention dans la vie économique avait été le principal agent du développement économique et de redistribution dans les pays latino-américains, commence à jouer un rôle subsidiaire à celui du marché. Comme l'indique Restrepo (1994), « le résultat le plus notable depuis la levée de la frontière économique est le démantèlement de l'intervention de l'État

---

4. Voir l'étude « Rapport sur la décence. La différenciation échelonnée de la pauvreté et les subsides publics », Document de travail n° 147, Éd. SUR.

comme entrepreneur commercial, fournisseur de services, productif, bancaire, culturel et éducatif ». L'État abandonne son rôle moteur dans le développement économique et transfère ce rôle au marché et au secteur privé. Il tend à présent à intervenir comme régulateur des conditions nationales requises par le développement économique, et en encourageant l'initiative privée.

Dans le cadre de sa « réforme », l'État national cesse peu à peu d'être le responsable direct de l'intégration sociale et nationale. Actuellement, cette fonction commence à être le résultat automatique de la logique de marché et de l'action des moyens de communication de masses. Les identités nationales et de classes tendent à être remplacées par des identités locales (d'entreprise, professionnelles, régionales, religieuses, etc.) et particularistes, ou par des identités supra-nationales (la consommation, l'assimilation de stéréotypes ou de styles de vie supranationaux) (Tenti, 1993 : 76).

Différents auteurs proposent une « réappropriation » des espaces de pouvoir et de liberté antérieurement étatique par la société civile. Celle-ci pourrait prendre trois formes différentes (Restrepo, 1994 : 96) :

- la restitution ou la privatisation de propriétés ou fonctions qui étaient auparavant du domaine de l'État (la privatisation du domaine public) (Pirez, 1994a : 1-3) ;
- la différenciation entre l'étatique et le public ;
- l'incitation à la participation de citoyens, communautés, associations et localités de différentes tailles et différents statuts.

L'État commence à se recomposer et à se décentraliser en de nombreux acteurs et instances. La phase de transition se caractérise par « le démontage du caractère étatique d'une série de services et d'entreprises, les nouvelles tendances de l'administration publique, la valorisation de la pluralité des acteurs privés, la primauté des indices du marché et de leurs agents comme déterminants de l'attribution des biens dans la société, et la revalorisation de la conception de la démocratie en tant que système politique » (Restrepo, 1994 : 97)<sup>5</sup>.

La décentralisation est un processus de changements institu-

---

5. Restrepo visualise la démocratie et le développement « comme un processus inachevé, problématique, réversible, de nombreuses instances, et non comme des variables de quantité et d'univocité. Dans ce contexte, gagnent du terrain l'idéologie du contrat social, la recherche de consensus, la reconnaissance des spécificités et, de ce fait, le droit à l'autonomie et à la participation » (1994 : 96).

tionnels récent et inachevé en Amérique latine<sup>6</sup>. Celui-ci est tout autant soutenu par ceux qui le perçoivent comme un mécanisme qui diminuerait la taille de l'État et le contrôle de celui-ci sur le capital, que par ceux qui y voient la possibilité d'une plus grande démocratisation de l'État et de la société civile (Prates et Diniz, 1995 : 15). Sans aucun doute, la décentralisation fait part de la stratégie des pays latino-américains de rationalisation de leurs systèmes institutionnels. Et comme composante de la modernisation, le gouvernement cherche, dans son aspect technico-administratif, à rationaliser les investissements et à améliorer l'efficacité et la surface de l'appareil étatique.

Emilio Tenti (1993a), en commentant les effets des politiques de décentralisation en Argentine, signale que l'une des clefs d'interprétation du processus de décentralisation réside dans le fait que les décisions ont été imposées aux régions ou aux provinces par le gouvernement central. L'expérience historique montre que le débat décentralisation/centralisation n'est pas seulement une question technique, ou de simple efficacité dans l'utilisation des moyens en jeu. Le jeu entre la valeur de l'efficacité et celle de l'équité crée des tensions. Il ne faut pas oublier qu'en Amérique latine les États modernes sont nés d'un centre qui, entre autres, s'est imposé en créant une certaine homogénéité et en éliminant les particularismes culturels, linguistiques et économiques. Historiquement, la culture latino-américaine est imbibée d'une idée ou d'une attente d'égalité, produit de l'intervention d'un centre de pouvoir doté de moyens politiques, militaires et financiers qui lui permettent de procéder à une redistribution autoritaire des biens. Sans un centre, il semblerait que la constitution de systèmes de transport, d'éducation, de santé publique n'aurait pas lieu.

En accord avec Tenti (1993a : 70), tout paraît indiquer qu'il s'agit d'une nouvelle répartition des tâches et responsabilités – déconcentration – plus que d'une répartition effective du pouvoir (Prates et Diniz, 1995 : 23-30, 41-2).

Les changements dans le rôle de l'État et le transfert de fonctions et de tâches à des unités territoriales – au-delà de la question de savoir s'il s'agit d'une décentralisation proprement dite ou seulement d'une déconcentration – donnent naissance à de nouveaux espaces politiques : les gouvernements locaux (Nunes, 1994). Et à son tour, la convergence d'intérêts respectifs des admi-

---

6. Les réformes municipales sont récentes. Élections populaires d'autorités municipales : Chili, 1992 ; Bolivie, 1985 ; Colombie, 1986 ; Venezuela, 1989 ; Mexique, 1983, Réforme Constitutionnelle ; El Salvador, 1993, Accords de paix (Rodriguez et Winchester 1995 ; Duhau et Schteingart 1995).

nistrations et des gouvernements locaux en Amérique latine est un fait politique qui octroie à ces instances de gouvernement un grand pouvoir de changement et de modernisation.

Edson Nunes (1994 : 185) nous indique que « à la décentralisation de l'État correspond ainsi une décentralisation équivalente du conflit, ce qui dans la pratique implique la transformation des gouvernements locaux en espaces de lutte et d'expériences de conquête pour la citoyenneté ». Les acteurs sociaux urbains, le secteur privé national et étranger, les gouvernements locaux et l'État, partagent le territoire public de la ville, constitué tout autant par l'infrastructure urbaine et les services publics que par le système de prise de décisions sur le développement urbain et les conflits dérivés.

Dans ce processus, l'identité locale peut être renforcée. Si ceci présente des aspects positifs et permet une proximité qui facilite la participation, telle évolution comporte aussi ses limites et ne doit pas être surévaluée. La légitimité de cet espace – accès équitable pour la société civile urbaine, participation effective et transparence dans la prise de décisions – est un sujet de débat. Cet espace rend vulnérable la vie politique locale et certains voient dans le contexte local des blocages aux changements et le renforcement des aspects les plus traditionnels, comme le caciquisme ou le clientélisme (Prates et Diniz, 1995 : 5 ; Gonzalez, 1994 : 12).

## L'IMPLOSION DU SOCIAL<sup>7</sup>

Les changements dans l'économie urbaine s'expriment dans l'ordre social par la perte d'importance « des grands acteurs collectifs nationaux classiques, en particulier de la bourgeoisie et de la classe ouvrière organisées dans le cadre d'une économie tournée vers le marché interne » (Tenti, 1993a : 75). Les transformations subies par le marché de l'emploi et par le cadre juridique institutionnel qui le régit, ont contribué à la déstructuration du monde ouvrier. Dans la majorité des villes latino-américaines, l'appareil syndical a perdu de ses adhérents, de sa capacité de mobilisation et de négociation face au patronat et à l'État, et se trouve de moins en moins capable de participer à des actions collectives d'intérêt général.

---

7. Suivant le raisonnement de Tenti (1993b : 11) sur « "l'implosion du social", compris comme une multiplication et une augmentation de la complexité, mais non comme la "mort" du social ».

Les processus de différenciation croissant des conditions de travail et de revenu constituent un obstacle à l'apparition de l'identification de classe parmi les salariés. Tenti (1993b : 256) nous indique que les principaux piliers structurants actuellement sont les modes d'incorporation au système productif. Le « nouveau travailleur », que caractérise une production dématérialisée, illustre ce point. Ces nouveaux travailleurs se caractérisent par leur capacité à s'adapter rapidement et à assumer des responsabilités de qualité, de fiabilité ; par leur responsabilité et leur autonomie ; leur capacité à s'intégrer et à intégrer les nouvelles fonctions avec esprit de stratégie ; et leur ouverture vers le monde extérieur à l'entreprise. L'existence de ce type de travailleur, même moins qualifié mais concentré dans les zones urbaines, change la répartition sociale des avantages associés à l'emploi.

La restructuration des acteurs collectifs ne représente pas la mort du social, au contraire. Les anciennes identités nationales et de classe tendent à être remplacées par une multitude d'identités particularistes (d'entreprise, professionnelles, régionales, religieuses, etc.), et par des identités supranationales (la consommation, l'assimilation de stéréotypes ou de styles de vie supranationaux) (Tenti, 1993a : 76). Celles-ci s'expriment et agissent dans la ville, et se regroupent autour :

- du spatial (mouvements de quartiers, régionaux) ;
- du culturel (mouvements ethniques, de femmes, écologiques) ;
- des conditions de reproduction (services publics : eau, logement, éducation ; services sociaux).

Dans le nouveau contexte urbain, caractérisé par un État qui a limité ses activités en tant qu'agent de distribution et en matière de politique sociale, les groupes sociaux qui auparavant basaient leur reproduction sur les politiques et les initiatives de l'État se sont vus obligés de trouver des mécanismes d'auto-résolution de leurs nécessités et d'élaborer des stratégies de survie et d'auto-production des services essentiels (Herzer, 1992 : 38).

Dans ce contexte, ces dernières années les organisations non-gouvernementales ont acquis une grande importance dans l'accomplissement d'actions liées au développement social. Le transfert de responsabilités de l'État au marché dans le contexte de politiques macro-économiques a transformé les Ong en micro-laboratoires où s'expérimentent de nouvelles formes de participation, de proposition, de réalisation de programmes et d'information (Gonzalez, 1994 : 9-11).

Avec le retrait de l'État, une partie de l'espace de solidarité et d'assistance est maintenant occupée par les Ong. « Il se trouve

parmi ces groupes des organisations de solidarité et d'assistance à des groupes de base relativement bien structurées, qui procurent biens et services à des groupes de bas revenus, des organisations de base tels les coopératives, les associations de voisinage et les mouvements sociaux locaux, régionaux ou nationaux de population de bas revenu, qui tendent à être plus éphémères, même s'ils sont fréquemment plus ardents, et dédiés à résoudre un problème spécifique » (Reilly, 1994 : 2).

Les Ong effectuent des actions à une micro échelle, limitées par les moyens disponibles, dépendantes d'un financement externe, tentant de répondre aux demandes sociales que produit la conjoncture. Dans ce sens, plusieurs auteurs signalent qu'il faut « tempérer » l'enthousiasme provoqué par les Ong (Reilly, 1994 : 1 ; Herzer, 1992 : 38) et la tendance à les faire valoir en tant que « laboratoires » d'essais et de prestations de services pour des secteurs de bas revenus, mais qu'elles sont dépassées par la force des problèmes de pauvreté et de répartition des richesses<sup>8</sup>.

## VERS UNE RÉSURGENCE DE L'URBAIN

Nous avons observé que l'espace local de la ville a acquis une importance majeure dans le système économique mondial et, étant donnée l'internationalisation de l'économie urbaine, la portée du gouvernement des villes a été réduite dans ses possibilités d'influence dans l'économie urbaine. De plus, avec la déterritorialisation, les limites de la ville et des nations perdent de leur netteté. Ces processus accroissent les niveaux d'incertitude pour les gouvernements locaux et exigent des acteurs locaux hautement qualifiés pour affronter un environnement changeant.

Avec la dématérialisation de la production, les secteurs ouvriers traditionnels et le prix de la main-d'œuvre perdent de leur importance dans le processus de production, ce qui suppose des changements en ce qui concerne les acteurs sociaux urbains et les formes de qualification de la force de travail. Nous avons aussi observé que les changements dans le marché du travail urbain, entraînent une précarisation de la force de travail urbaine provoquant le chômage, l'instabilité, la baisse des revenus réels et

---

8. Plus encore parce que, comme le signale Reilly (1994 : 8-9) « beaucoup de dirigeants [des Ong] répugnent à mettre en pratique des décisions prises par d'autres. Le but de ces hommes et de ces femmes n'est pas de se convertir en fournisseurs substituts des services de l'État, surtout qu'ils n'ont pas leur mot à dire dans la formulation de politiques et de programmes ».

l'irrégularité. Cette précarisation peut donner lieu à de nouvelles demandes sociales et économiques dans le cadre local de la ville.

La décentralisation de l'État pose le local comme nouvel espace de résolution des conflits. Nunes (1994 : 185) nous indique que « à la décentralisation de l'État correspond ainsi une décentralisation équivalente du conflit, ce qui, dans la pratique, implique la transformation des gouvernements locaux en espaces de lutte et d'expériences de conquête pour la citoyenneté ». Les acteurs sociaux urbains, le secteur privé national et étranger, les gouvernements locaux et l'État, partagent le territoire public de la ville, représenté tout autant par l'infrastructure de la ville et les services publics que par le système de prise de décisions sur le développement urbain et les conflits dérivés.

Dans ce processus, l'identité locale peut se voir renforcée. Cette évolution présente des aspects positifs et permet une proximité qui facilite la participation, qui ne doit pourtant pas être surévaluée. La légitimité de cet espace – accès équitable pour la société civile urbaine, participation effective et transparence dans la prise de décisions – est un sujet de débat et un objet d'étude. Cet espace tend à être vulnérable à la vie politique locale, et certains voient dans le contexte local des blocages aux changements et le renforcement des aspects les plus traditionnels (Gonzalez, 1994 : 12).

## BIBLIOGRAPHIE

- Calderón Fernando, 1994. « Gobernabilidad y ciudad : notas para su comprensión ». Seminario Subregional GURI Urban Poverty and Governability, SUR, Center for Social Studies and Education, Santiago, 4-5 julio.
- CEPAL, 1994. *Panorama Social de América Latina*. Santiago : Naciones Unidas, CEPAL.
- CEPAL, 1995. Department of Human Settlements. Document prepared for Habitat II. Multigr.
- Díaz Alvaro, 1993. « Restructuring and the New Working Class in Chile. Trends in Waged Employment, Informality and Poverty, 1973-1990 ». Documento de Trabajo. Nueva York : United Nations Research Institute for Social Development.
- Duhau, Emilio & Martha Schteingart, 1995. « Governance and Poverty at the Local Level. Mexico, Colombia and Central America ». Seminario Regional Global Urban Research Initiative (GURI), Otavalo, Ecuador, 17-20 enero.
- González Mariana, 1994. « Participación y movilización ciudadana : reflexiones e incertidumbres acerca de sus nuevas formas ». Semina-

- rio *Las Ciudades al 2000 : Problemas Emergentes y Gobernabilidad*, Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 31 mayo-1 junio.
- Herzer Hilda, 1992. « Ajuste, medio ambiente e investigación. A propósito de la ciudad de Buenos Aires ». En *Habitat y cambio social*. Salvador : FUNDASAL.
- Infante Ricardo, ed. 1993. *Deuda social ; desafío de la equidad*. Santiago : PREALC, OIT.
- Leiva Fernando y Rafael Agacino, 1995. « Mercado de trabajo flexible, pobreza y desintegración social en Chile, 1990-1994 ». Documento de Trabajo. Universidad ARCIS, Escuela de Ingeniería Comercial.
- Martínez Javier & Magarita Palacios, 1995. « Informe sobre la decencia. La Diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios públicos ». Documento de trabajo n° 147. Ediciones SUR.
- Minujin Alberto y Gabriel Kessler, 1995. *La nueva pobreza en la Argentina*. Buenos Aires : Editorial Planeta Argentina.
- Nunes Edson, 1994. « Conclusión ». En Alfredo Rodríguez y Fabio Velásquez, eds. *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago : Ediciones SUR, p. 183-205.
- PGU, 1995. « Documento técnico sobre la ciudad latinoamericana : retos actuales y propuestas ». Encuentro Preparatorio de Habitat II, Rio de Janeiro, 1 enero.
- Pérez Pedro, 1994a. « Gobernabilidad/gobernanza y pobreza en la ciudad (una película con final abierto) ». Seminario Subregional de GURI Pobreza Urbana y Gobernabilidad, SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación SUR, Santiago, 4-5 julio.
- Pérez Pedro, 1994b. *Buenos Aires Metropolitana. Política y Gestión de la Ciudad*. Buenos Aires : Bibliotecas Universitarias Centro Editor de América Latina.
- Portes Alejandro, 1989. « La urbanización de América Latina en los Años de Crisis ». In : *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana*. Montevideo : Ediciones de la Banda Oriental, p. 81-134.
- Prates Coelho Magda y Eli Diniz, 1995. « Local Governance and Poverty in Brasil ». Seminario Regional Global Urban Research Initiative (GURI), Otavalo, Ecuador, 17-20 enero.
- PREALC, 1992. Empleo y transformación productiva en América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo 369. Santiago : PREALC.
- Reilly Charles A., comp. 1994. Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana. Arlington : Fundación Interamericana.
- Restrepo Darío, 1994. « Aspectos espaciales de la reestructuración : Descentralización y apertura ». EURE 20 (59).
- Rodríguez Alfredo & Lucy Winchester, 1995. « The City : Governance and Urban Poverty in Six Countries in Latin America ». Seminario Regional GURI, Otavalo, Ecuador, 17-20 enero.
- Schvarzer Jorge, 1993. « La restructuration de l'économie argentine (1989-1992) ». *Problèmes d'Amérique latine* 8, p. 3-23.

- Schvarzer Jorge, 1994. « Cambios de largo plazo en la estructura productiva industrial y sus efectos sobre la evolución urbana ». Seminario Pobreza Urbana y Gobernabilidad, Centro de Estudios Sociales y Ambientales (CESA), Buenos Aires marzo.
- Tenti Fanfani Emilio, 1993a. « Argentine : la décentralisation des politiques sociales ». *Problèmes d'Amérique latine* 12, p. 65-77.
- 1993b. « Cuestiones de exclusión social y política ». In *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires : UNICEF, p. 241-274.
- Walton John y David Seddon, 1994. *Free Markets and Food Riots*. Oxford : Blackwell.