

La Municipalité et les formes spatiales dans la ville

I. LA MUNICIPALITÉ COMME PARTIE INTÉGRANTE DE L'ÉTAT

Il est indéniable que la bonne compréhension des contradictions et des dynamiques des processus sociaux, spécialement quand ceux-ci ont lieu dans un milieu urbain, suppose nécessairement l'analyse des institutions qui, comme les Municipalités, sont issues des rapports de classe et de propriété existant en milieu urbain et, de ce fait, possèdent des caractéristiques propres et spécifiques.

Parmi les codes de fonctionnement des phénomènes sociaux de caractère urbain, il en existe un qui est axé sur la dynamique propre aux Municipalités, avec ses services et ses problèmes, ses canaux d'information, ses domaines de décision et d'influence, et ses implications socio-politiques. Nous pensons, par conséquent, que la crise urbaine est, à différents degrés, aussi liée à la crise des institutions municipales, lesquelles sont bien entendu révélatrices de la crise générale de l'Etat capitaliste.

La Municipalité, comme partie intégrante de la structure générale de l'Etat, est un élément actif et constitutif du processus de valorisation du capital, à travers une relation d'implications et de transformations réciproques concernant la configuration des classes sociales urbaines. Dans ce sens, le Cabildo regroupe des fonctions et des institutions d'une extrême complexité, à l'intérieur desquelles les différents courants des classes au pouvoir concilient leurs intérêts et gommant les divergences immédiates qui les séparent, dans le but de mieux assurer leur domination.

Ceci fait que la Municipalité détient une autonomie relative et partielle face à l'ensemble des entités publiques. Dans ce sens, il est utile de préciser que la Municipalité, en tant qu'élément de l'Etat, fait preuve d'une relative autonomie face aux classes et aux fractions de classes prises individuellement ; tandis qu'en

(*) Quito - Equateur.

tant qu'appareil étatique – c'est-à-dire comme organisation et configuration des différentes branches, des organes et des fonctions de l'Etat dans la ville – elle représente l'ensemble des politiques et des relations interinstitutionnelles organisées en fonction de sa taille, de ses priorités et de ses fonctions vis-à-vis de la lutte des classes.

Cette capacité de désagrégation de l'Etat fait que, dans le cadre de la Municipalité, un courant réclame pour lui une hégémonie particulière, tout en imposant le privilège de sa propre stratégie. La Municipalité est alors perçue comme une institution qui remplit essentiellement des tâches d'intégration, grâce à des mécanismes de participation ou de concession visant à satisfaire les besoins des habitants de la ville. Les résultats doivent, néanmoins, être compatibles avec les conditions de reproduction du capital, car ils ne peuvent déborder le cadre institutionnel qui les régit.

La Municipalité, dans la mesure où elle est le produit des formes particulières du rapport Etat/société urbaine, suppose également une différenciation territoriale comme condition nécessaire pour conserver « l'équilibre » politique du système. Grâce à cette différenciation, la Municipalité s'intègre au processus historique du pouvoir local, lequel se trouve, à son tour, étroitement imbriqué aux décisions de type régional qui lui impriment une identité propre, un style particulier d'administration, et qui coiffent la gestion municipale.

II. LA SPATIALITÉ CAPITALISTE

Si nous partons du principe que la Municipalité constitue l'appareil étatique urbain par excellence, et que de ce fait elle est la présence active d'une forme sociale essentielle pour l'existence du rapport de production capitaliste, nous pensons que la configuration spatiale doit être analysée à partir de cette même logique.

C'est ainsi que, pour ce qui est des processus sociaux urbains, il faut souligner que leur développement est fondé sur l'existence matérielle d'objets physiques, ce qui ne veut pas dire que la spatialité des phénomènes sociaux soit la même que celle des phénomènes physiques. Au contraire, on constate que la spatialité des processus, des dynamiques et des objets sociaux – indépendamment de leur propre spatialité physique – est déterminée par les lois sociales qui les régissent. Nous pouvons donc affirmer que l'espace constitue la condition et la dimension primaires pour l'existence des objets et des relations matérielles et sociales.

Dans le cadre des rapports entre formes spatiales et processus sociaux, J.L. Coraggio¹ a défini le concept d'*espace* dans le but d'introduire la notion de *milieu* : le milieu territorial d'un rapport social est « le segment de territoire qui

1. Coraggio, J.L. : *Sobre la espacialidad social y el concepto de región*. El Colegio de México, Avances de Investigación, CEED, 3, 1979.

inclut la localisation des agents et des moyens directement associés par le rapport, ainsi que les voies des flux matériels qui le réalisent »².

Cette définition se réfère aux « segmentations » de territoire où se localisent les processus et les rapports sociaux, en même temps que les processus et les éléments naturels, dont l'articulation se produit à travers l'étroite interrelation de processus écologiques et biologiques. De là vient que les caractéristiques les plus générales des milieux territoriaux répondent à la logique des processus sociaux, logique qui engendre les modalités d'organisation de l'espace et d'appropriation du territoire. « Ceci signifie qu'une région est la forme spatiale d'un sous-système social historiquement déterminé, considérant cette forme spatiale comme une configuration territoriale dont la logique peut être comprise à partir d'un processus social concret qui manifeste régularité et récurrence »³.

Dans cette perspective, une première caractéristique de la forme urbaine historiquement existante est définie par la participation de l'élément spatial dans l'organisation des processus de travail soumis au processus de valorisation. Ceci suppose que la spatialité joue un rôle actif dans l'exploitation elle-même, dans la mesure où ses fonctions sont en rapport avec les possibilités qu'elle offre à l'agglomération des travailleurs, à la coordination de processus divers, à la concentration et à la centralisation de moyens de production, à la traditionnelle séparation entre le producteur direct et les conditions matérielles, à la localisation et à l'organisation des parties variables et constantes du capital, à la création d'une division technico-économique et sociale de l'espace, et aux pratiques de « dévalorisation » capitaliste (spécialement parce que la ville constitue, sur ce point, le milieu où se développent en priorité les actions de l'Etat)⁴.

Cette première participation de la ville – ou de la forme urbaine – dans le rapport de production capitaliste, est définie par la nature physique ou géographique de l'espace qui intervient inévitablement dans toute relation sociale entre les hommes. Néanmoins, l'élément spatial, en tant que partie constitutive du rapport de production capitaliste, ne se limite pas à son aspect physique ou territorial, mais au contraire, il s'amplifie et s'accroît à partir du moment où il retrouve son aspect qualitatif. Ceci signifie que le rapport entre les producteurs et la spatialité matérielle reproduit la contradiction fondamentale entre le processus de travail et la reproduction de la force de travail.

Ceci ne veut pas nécessairement dire que les deux processus doivent avoir lieu dans des endroits différents, mais avant tout que les caractéristiques de base de l'organisation spatiale ne peuvent faire la distinction entre les deux.

Nous nous référons ici à quelque chose de tout à fait différent de la simple participation de l'espace physique dans les processus de travail. Il s'agit plutôt de l'existence d'une double relation entre les producteurs et l'espace : la première se

2. Coraggio, J.L. : *op. cit.* p. 42.

3. Palacios, J.J. : « Le concept de région : la dimension spatiale des processus sociaux », in *Revista Interamericana de Planificación*. Volumen XVII, n° 66, SIAP, México, 1983, p. 64.

4. Pour un élargissement et un approfondissement de ce sujet, voir le texte de Victor M. Moncayo : *Forma urbana, Estado y valorización capitalista*. Editorial CINEP, Bogotá, 1981, spécialement à partir de la page 17.

produit dans les différents moments du processus productif en tant que tel, et la deuxième est liée à la reproduction de son existence sociale. Par conséquent, les relations avec l'espace maintiendront, de manière inéluctable, la distinction entre les processus de travail (de valorisation capitaliste) et ceux de la consommation individuelle et collective liés à la reproduction de la force de travail.

La vie quotidienne dans les quartiers pauvres et démunis des villes, nous prouve que la plupart des travailleurs se trouvent exclus du processus qui est régi par la valorisation du capital et qui « reproduit » le travailleur comme « sujet libre ». Cette exclusion ne peut être combattue sans menacer le noyau de la production capitaliste ; les travailleurs ne peuvent pas s'intégrer à la production immédiate car cela porterait atteinte à la propriété privée et au concept même de citoyen, centre de « l'extorsion salariale ».

Pourtant, cette opposition, marquée par un contenu d'extériorité, est écartée par le système capitaliste grâce à l'intégration du travail domestique au processus d'urbanisation. C'est ainsi que la ville met en rapport les espaces de reproduction de la force de travail et les espaces de production, sans parvenir à supprimer leur écart. En fait, cet écart prend des aspects multiples et divers suivant les conditions historiques du processus d'accumulation et les caractéristiques régionales qui, en aucun cas, ne résolvent la dualité fondamentale.

La ville est, d'une part, le siège du pouvoir, de la richesse et de la culture, mais elle est aussi le lieu du dénuement, de la déchirure et de l'échec. Cette ambivalence se révèle dans le paysage urbain, où le succès et l'exclusion s'opposent cruellement.

III. LES POLITIQUES MUNICIPALES FACE AU PROBLÈME DE LA SPATIALITÉ

Dans le schéma analytique proposé ci-dessus, le rapport Municipalité/Ville constitue la concrétisation du rapport Etat/Spatialité, dans ce sens que la plupart des actions de la Municipalité ont un lien plus direct avec la spatialité, ce qui les différencie de l'ensemble des autres actions de l'Etat qui ont aussi ce rapport à la spatialité mais plus indirectement.

Autrement dit, il s'agit de considérer les relations existant entre la ville et la Municipalité à partir des déterminations de leur spécificité ; c'est-à-dire, non seulement comme de simples liens relativement autonomes, mais comme des composantes soumises, elles aussi, aux mêmes déterminations imposées par la lutte des classes.

Il est évident qu'à ce niveau, les politiques municipales – tout comme les différentes étapes du processus d'accumulation – ne détruisent pas de façon définitive les circonstances précédentes, elles n'aboutissent pas non plus à des résultats irréversibles, car elles agissent dans le cadre complexe de processus de transition qui reflètent, en partie, leur caractère apparemment contradictoire et parfois ambigu.

Ceci est dû, en grande partie, au fait que les projets municipaux, en tant que tels, ne peuvent pas changer fondamentalement la configuration urbaine, mais doivent plutôt adapter la ville aux besoins, toujours différents et nouveaux, du processus de valorisation.

Pour une meilleure compréhension de cette problématique, il nous semble utile de rappeler la proposition théorique de Victor Manuel Moncayo⁵ qui définit cinq niveaux différents de politiques étatiques concernant la spatialité capitaliste. A notre avis, cependant, toutes ces politiques renferment certaines dimensions qui intègrent de façon définitive les actions municipales à la configuration urbaine.

Le premier niveau est constitué par les politiques municipales dépendant directement de l'Etat et qui sont en rapport avec la spatialité capitaliste comme forme, sujette en permanence aux changements historiques. Cette modalité considérée comme un ensemble, signifie que « indépendamment des constructions qu'elle contient, ou des activités qui se tiennent à l'intérieur, la spatialité en tant que telle, participe au processus de valorisation, à la création et à la réalisation de la plus-value, c'est-à-dire, au processus d'exploitation lui-même »⁶. Il s'agit donc d'un produit social possédant, comme tout produit social, une valeur d'utilisation.

De façon analogue, la spatialité organise et met en rapport tous les éléments physiques qui interviennent dans la reproduction sociale et biologique de la force de travail. D'autre part, étant donné que la spatialité n'est pas tournée vers les titulaires de la force de travail et vers leur unité de production, mais vers l'ensemble de la population, elle constitue une condition générale de la production. Il s'agit donc d'un ensemble de politiques municipales qui sont en rapport avec l'efficacité de l'organisation spatiale, du point de vue de son insertion en tant que valeur d'utilisation dans les différents processus productifs.

Dans le cas particulier du Cabildo de Quito, où la loi municipale définit le domaine d'intervention⁷ et ses différentes politiques, on intègre dans les programmes de développement urbain et régional la coordination interinstitutionnelle des municipalités afin de mettre en oeuvre des projets régionaux concernant la localisation industrielle, l'aménagement physique et spatial, le développement et l'équipement urbain, les ressources naturelles et le cadastre⁸. D'une façon plus directe, quelques politiques de ce genre sont ébauchées dans le Plan Quito, lequel prévoit « de rationaliser la localisation de l'industrie en renforçant l'interrelation entre les activités et en évitant les effets de pollution, et de rendre possible l'auto-dynamisation des centres urbains périphériques, favorisant ainsi la décongestion de la zone urbaine de Quito et la relation immédiate

5. Cf. *Espacialidad capitalista y políticas estatales*. Ediciones CINEP, Bogotá, 1982.

6. Moncayo, Victor Manuel : *op. cit.*, p. 40.

7. Cf. Loi du Régime Municipal, chap.II, concernant les objectifs municipaux (spécialement l'art. 15-1, 4, 8 et tout le chap.IV concernant les projets physiques et urbains des travaux publics).

8. *Plan National de Développement 1980-1984*. Deuxième partie, Tome V, Politiques et programmes sectoriaux : ressources naturelles, infrastructure physique et développement urbain, CONADE, voir pp. 195 à 206.

avec la localisation de la main-d'oeuvre, l'infrastructure et les services, afin d'éviter la dispersion de l'industrie »⁹, tout ceci grâce à la création de « politiques municipales sur les sites industriels »¹⁰.

Le deuxième groupe de politiques concerne l'organisation de l'espace, non comme une totalité mais comme une partie des composantes constantes et variables du capital. D'après Moncayo, il s'agit d'un « sous-ensemble de politiques étatiques » sans rapport avec la totalité de la conformation spatiale, mais plutôt liées aux divers éléments qui la constituent et qui, comme nous l'avons dit précédemment, participent à des degrés différents aux processus de production.

Nous croyons que, dans la ville, la Municipalité déclenche une série d'actions liées à la création des conditions matérielles concernant les moyens et les objets de consommation, lesquels, à leur tour, agissent comme les fondements des pratiques matérielles de consommation (ou capital variable). A l'intérieur de cette logique, nous pouvons détecter des politiques qui se rapportent aux facteurs fixes, comme celui qui permet au noyau familial une localisation relativement stable – le logement – à l'écart de la sphère immédiate de production. Le logement, pour sa part, suppose un équipement domestique et une gamme d'éléments fixes directs (que nous appellerons « équipement personnel »), ainsi que des supports matériels aux différents niveaux de consommation, lesquels sont définis comme des « biens mobiles » et concernent l'approvisionnement en eau potable, électricité, services de communication, transports, santé (égouts, ramassage d'ordures), sécurité individuelle et familiale, etc.¹¹.

L'intervention municipale répond à un ensemble de besoins en rapport direct avec la reproduction biologique, et qui concernent essentiellement la nourriture, les médicaments, la santé, les loisirs, l'hygiène, l'assistance sociale, la protection et la sécurité¹². Nous nous trouvons donc face à un ensemble de politiques municipales régissant les conditions matérielles liées à la reproduction de la force de travail, et dont le contenu dépend strictement de facteurs historiques.

Comme précédemment, la Municipalité est engagée dans la « programmation » nationale et régionale ; elle devra, en matière de logement, collaborer dans la réalisation de projets d'habitat à coût modéré en fixant les normes élémentaires d'urbanisation ». Les actions engagées viseront à « la révision des normes existantes et à la création de nouvelles normes élémentaires d'urbanisation tendant à favoriser les programmes de logement populaire »¹³.

-
9. Plan Quito, Esquema Director, I. Municipalité de Quito, Dirección de Planificación, Décembre 1980, p. 55.
 10. Cf. « Politiques et instruments de développement pour Quito et sa micro-région », in Plan Quito, *op. cit.*, pp. 624-625.
 11. Actions prévues dans le Loi de Régime Municipal, chap. I, titre III, concernant les fonctions de l'Administration Publique, art. 158 à 163.
 12. Loi de Régime Municipal, chap. I, titre III, art. 164 à 167.
 13. « Programmes et projets pour l'intégration spatiale et l'organisation du territoire », in *Plan National de Développement 1985-88*, annexe II, CONADE, Secretaria de Planificación, Quito-Ecuador, Oct. 1985, p. 7

Le troisième groupe de politiques municipales se rapporte au secteur de la construction, car celui-ci implique l'utilisation du sol urbain comme support physique. Ce type d'actions municipales concerne la gestion du revenu de la terre, les activités de construction et les rapports avec les propriétaires de terrains¹⁴.

Du fait que la ville est une partie de l'espace, et qu'elle est constituée par des éléments qui jouent un rôle important dans la reproduction de la force de travail, elle donne lieu à des tensions et à des luttes de classes engendrées essentiellement par les impératifs de survie. Le quatrième groupe de politiques municipales est alors orienté vers l'intégration, le contrôle et la répression des luttes qui attendent au principe de convivialité urbaine.

Dans ce sens, la Loi Municipale prévoit un ensemble de normes et d'ordonnances lui permettant de remplir les fonctions de « Justice et Police »¹⁵, tâche qui est complétée par les institutions policières qu'elle gère : police municipale, prison municipale et police métropolitaine.

Le dernier groupe de politiques municipales concerne la fiscalité. En effet, les différentes politiques municipales de la ville exigent le recouvrement d'une certaine plus-value sociale, soit par l'impôt, soit par la contribution, afin de couvrir les dépenses publiques et de réaliser de nouveaux projets. Tant du point de vue de la provenance des fonds que de celui de leur destination, la fiscalité est liée aux phénomènes propres de la spatialité capitaliste.

De par sa nature même, ce type de politique est prioritaire. Nous constatons que plus de 30 % des normes et des ordonnances de la Loi du Régime Municipal concernent la réglementation et les modalités d'obtention de divers recouvrements tels que impôts, taxes municipales, contributions spéciales pour les améliorations, revenus non tributaires¹⁶. De même, nous observons dans tous les plans et les projets régionaux, la volonté de doter les municipalités d'une base technique de fiscalité leur permettant de renforcer leur propre économie.

C'est dans ce même sens qu'est orienté l'ensemble des initiatives inter-institutionnelles touchant la modernisation de l'administration du Cadastre Urbain, lequel est défini comme un « système d'appui qui permet à la Municipalité d'atteindre plusieurs objectifs, parmi lesquels le contrôle de l'utilisation du sol urbain et la perception des impôts sur la propriété urbaine. Le cadastre est constitué non seulement par l'inventaire de la propriété immobilière urbaine, mais aussi par sa gestion, son actualisation et son contrôle »¹⁷.

14. La Loi du Régime Municipal s'octroie le contrôle total des activités de construction dans la ville et en assure le suivi à travers des ordonnances relatives aux Plans Régulateurs du Développement Physique et Urbain, titre IV.

15. Loi du Régime Municipal, titre III, 2e section, Paragr. 7, art. 167 et suivants.

16. A partir du Chap. II des Revenus Municipaux, art. 307, jusqu'au chap. III, art. 519 (pratiquement 212 articles consacrés à la fiscalité municipale).

17. Cours National de Cadastre Urbain, JUNAPLA-OEA, PNCT/Ecuador/1974, p. 73.

IV. LA DIMENSION SYMBOLIQUE DE L'ESPACE

Comme résultat de cette coparticipation de la Municipalité dans la configuration urbaine, et dans la mesure où ses politiques ont une incidence directe sur la constitution de l'espace capitaliste, la ville moderne (dans ce cas, la capitale du pays), devient un centre de décisions qui tend à organiser et à intensifier l'exploitation générale de la société toute entière. Ceci signifie que, dans la ville, il n'existe pas de situation de passivité ou de concentration de capitaux, mais que, bien au contraire, on peut observer une relation où l'aspect urbain intervient activement dans le domaine productif, tout en laissant de côté l'espace reproductif.

Cette situation se vérifie tout particulièrement à l'intérieur du « tissu urbain », mais elle ne se limite pas à sa simple morphologie ; elle est au contraire l'expression, le montage et la trame plus ou moins intense ou désagrégée inhérente à la société urbaine. C'est-à-dire, qu'elle est la structure d'un système de valeurs et d'une échelle de priorités qui assume une rationalité très spécifique et qui s'étend sur toute la ville.

En parlant du caractère de transition des politiques municipales, nous nous référons au fait que les qualités esthétiques du noyau urbain de la ville (le centre colonial) ne disparaissent pas complètement lors de la réalisation d'un nouveau projet. Au contraire, elles résistent et, dans de nombreux cas, elles se transforment, mais elles survivent toujours grâce à leur valeur d'utilisation qui les transforme soit en lieu de consommation, soit en consommation de lieux (c'est-à-dire en tourisme).

Il faut donc mettre en évidence que, derrière ce désordre urbain apparent, dont la Municipalité est co-auteur – car toutes ses politiques se présentent comme des réponses tardives à des faits déterminés par l'expansion urbaine, par l'augmentation de la densité démographique, par les besoins croissants en équipement et en infrastructure, etc. –, il existe une situation engendrée par l'opposition de secteurs sociaux qui, occupant des unités territoriales différentes, donnent naissance à un système de significations qui est, lui aussi, différent. C'est ainsi que, dans la ville, l'identité se définit par opposition : les habitants d'un bidonville s'identifient grâce aux caractéristiques qui les opposent aux habitants d'un autre quartier, et donc d'un autre habitat.

La spatialité urbaine prend ainsi une dimension symbolique : immeubles, places, avenues et monuments, symbolisent le cosmos, le pouvoir, la société et les intérêts de l'Etat gestateur. Simultanément, elle prend une dimension paradigmatique qui implique et exprime des oppositions : centre/périphérie, nord/sud, vallée/ville, intégration/non-intégration à la vie urbaine ; il s'agit là de conditions qui favorisent le processus d'individualisation de l'unité familiale et qui tendent à disparaître dans l'anonymat.

Ces phénomènes se produisent bien sûr dans le cadre de la ségrégation urbano-sociale qui, historiquement, s'est toujours manifestée lors de la répartition de l'espace.

Nous constatons que, d'une part, la structure physique de la ville acquiert une dimension émotive qui crée chez les habitants d'intenses sentiments d'identité et d'attachement, et que, d'autre part, les signes distinctifs du capital ont tendance à se renforcer : avenues et rues avec une circulation linéaire, création de grands centres commerciaux, disparition progressive de la place publique et des centres d'agglomération populaire.

Par ailleurs, la ville maintient des conditions favorables aux formes de communication symbolique (qui sont en rapport avec la structure sociale de domination, avec des intérêts privés et opposés, avec des idéologies fétichistes qui trouvent un milieu très favorable à leur transmission à travers l'aspect sémantique des structures physiques – façades, rues et places, panneaux, etc.) émettant des messages qui créent chez l'habitant le sentiment de participer à la vie urbaine et, par conséquent, de se considérer partie intégrante de la totalité sociale.

Voici donc, à notre avis, le sens symbolique de la spatialité urbaine, dont la Municipalité joue le rôle de « gardien », nécessaire pour que ce processus de significations se reproduise, à chaque fois plus efficace et défini.