

Privatisation et recherche urbaine en Argentine ¹

Guénola CAPRON*

Depuis les premiers grands travaux d'urbanisme haussmannien à Buenos Aires, en 1880, l'urbanisme et l'aménagement ont parcouru un chemin long et chaotique dans un pays caractérisé par la précocité de ses traditions modernisantes. Inspirée par le développementalisme dominant dans les années d'après-guerre en Amérique latine et par le rationalisme planificateur triomphant en Europe, les années 1960 virent s'élaborer plusieurs schémas d'aménagement tant urbain (pour la capitale fédérale, l'aire métropolitaine, à Bahia Blanca, à Mendoza, à Rosario, etc.) que régional. Ils ne furent jamais appliqués. Dans l'aire métropolitaine de Buenos Aires, les obstacles politiques et institutionnels, comme l'absence de consensus politique à l'échelle de l'agglomération, s'avèrent trop puissants, et il n'existe aucune mesure contraignante pour leur mise en œuvre, ni même les structures légales institutionnelles et territoriales. Néanmoins, cette réflexion urbanistique a permis la production de nombreux documents, d'outils, de statistiques en matière d'urbanisme, démarche qui s'est poursuivie pendant la dictature des généraux, quand l'urbanisme, de planificateur, était devenu autoritaire et dirigiste.

Depuis le début des années 1980, la décentralisation et ses corollaires — démocratisation, participation, modernisation — se sont imposés dans toute l'Amérique latine comme le principal discours sur l'urbain, maintenant banalisé. L'Argentine, plus que toute autre sensible aux influences européennes, n'a pas échappé à ce mouvement. Le local paraît être l'échelon territorial le plus approprié pour engager les processus de démocratisation. Mais quelle est la signification réelle de la décentralisation et l'effectivité du triptyque « décentralisation-démocratisation-modernisation » ? Le retour à l'État de droit et les tendances vers une plus grande décentralisation politique et administrative

* *Doctorante, université de Toulouse-Le Mirail, 32, rue des Champs-Élysées, 31500 Toulouse.*

¹ C'est à l'issue d'un séjour de plus d'un an et demi à Buenos Aires que cet article a été rédigé. Des missions effectuées à Bahia Blanca, au sud de la province de Buenos Aires, et à Neuquen, capitale de la province éponyme, m'ont permis de compléter ces réflexions.

devraient être en principe favorables au travail du chercheur. La recherche des sources, notamment, l'une des conditions *sine qua non* du travail du chercheur, ne va pas de soi dans les pays en développement. Si l'Argentine a connu à cet égard une période faste, où en est-on aujourd'hui ? Il faut se poser quelques questions, nées d'une expérience sur le terrain : comment la recherche urbaine a-t-elle intégré les nouveaux paradigmes et thèmes de recherche ? La décentralisation a-t-elle réellement signifié une plus grande transparence dans l'accès aux sources d'information ? Même s'il ne travaille pas directement sur les pouvoirs locaux, le chercheur qui travaille sur la ville est nécessairement confronté, à un moment ou à un autre, à des réseaux d'acteurs liés à ces pouvoirs.

Après avoir fait un panorama de l'organisation administrative et territoriale de l'Argentine et rappelé les principales expériences décentralisatrices, sur lesquelles nous ferons le point, nous verrons comment la recherche urbaine a abordé la décentralisation. Pour explorer le lien entre démocratisation, décentralisation et recherche après dix ans de démocratie, nous nous limiterons à la question de la recherche des sources, en prenant comme cas concret d'étude la ville de Buenos Aires.

L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE, ADMINISTRATIVE ET TERRITORIALE EN ARGENTINE, ET SON ÉVOLUTION

D'après la constitution de 1853, l'Argentine dispose d'une organisation administrative fédéraliste, résultat de près de 50 ans de luttes entre fédéralistes et unitaristes. Le modèle nord-américain a fortement influencé la constitution argentine. En principe, le pouvoir des 23 provinces est délégué à l'État national et aux municipalités qui forment l'échelon territorial inférieur. La capitale fédérale et le territoire national (Antarctique) sont sous la tutelle directe de l'État national. Chaque échelon territorial et administratif possède son représentant exécutif (président, gouverneur de la province, maire), son organe législatif (congrès national, provincial, conseil délibérant) et ses structures de contrôle et de justice (à l'échelon national et provincial seulement). Le système, au sein des pays d'Amérique latine, est considéré comme assez démocratique : président, gouverneurs, parlementaires nationaux et provinciaux, maires et conseillers municipaux sont élus au suffrage universel direct. Buenos Aires constitue un cas à part : la ville-capitale est contrôlée directement par l'exécutif national, et le maire y est nommé par le président de la nation, tandis que les pouvoirs du conseil délibérant lui sont délégués par le parlement.

Ce fédéralisme formel a évolué vers une centralisation de fait, assez exemplaire en Amérique latine. Plusieurs facteurs expliquent ce renver-

sement de situation. Le premier est l'importance primordiale prise par Buenos Aires dans la création de la richesse argentine et le déséquilibre géographique qui en résulte. En 1881, est décidée la fédéralisation de Buenos Aires, qui devient la capitale de la nation. La même année, les autorités de la province de Buenos Aires sont transférées vers une ville nouvelle, à 100 km au sud de la capitale, La Plata. La construction du port moderne de la capitale fédérale, à la même époque, est la base de la fortune et de l'expansion de la ville. Comme le montre le schéma d'organisation des voies de chemin de fer du pays, rayonnant à partir de la capitale, et exceptionnellement dense dans toute la pampa humide, Buenos Aires drainait une grande partie des richesses de la pampa et constituait le premier port d'importation du pays. Le décollage économique du pays provoque une très rapide croissance de la ville puis de son agglomération, sous le coup de plusieurs vagues successives d'immigration, externes (1880-1910) puis internes (1930-1960). La macrocéphalie de Buenos Aires se confirme rapidement : aujourd'hui, l'agglomération concentre un tiers de la population sur seulement 7,8 % du territoire, 48 % de l'emploi industriel et 41 % de l'emploi tertiaire. Le nombre des représentants de la capitale à la Chambre des députés renforce son poids politique dans les décisions nationales : elle en a autant que la Patagonie et les provinces du Nord-Ouest réunies.

Le fédéralisme argentin a aussi été modifié par les mécanismes d'attribution des ressources fiscales nationales aux différentes entités territoriales. Pendant la période d'expansion du modèle économique agro-exportateur, l'État central, en charge du commerce extérieur et des relations internationales, a été le principal créateur et bénéficiaire des ressources publiques, alimentées en grande partie par les taxes douanières. La coparticipation, sorte de dotation financière, conçue lors de sa création en 1936 comme un mécanisme favorisant une redistribution des ressources fiscales nationales et provinciales entre l'État et les provinces inégalement dotées, a vite tourné à l'avantage du premier. La négociation laissait place à un clientélisme pervertissant le système originel. Le montant de la coparticipation a été constamment réduit, et les régimes militaires imposèrent une plus forte centralisation de la coparticipation (1976-1983), tandis que les régimes démocratiques (en particulier en 1984 et en 1988) favorisaient une plus grande décentralisation. La discussion annuelle du Pacte fiscal entre les provinces et l'État national est devenue un instrument de pression de l'État sur celles-ci pour leur faire accepter les rigueurs de l'ajustement fiscal. Si l'on considère que les provinces les plus pauvres (provinces du Nord-Ouest et du Nord-Est) n'assurent même plus le paiement de leur administration avec le produit de la coparticipation et que l'emploi public est la principale source d'emploi dans certaines d'entre elles, on comprend l'importance cruciale de la décentralisation des ressources.

Quant aux municipalités, elles ont un assez faible degré d'autonomie. Le régime municipal est défini par les constitutions provinciales (article 5 de la Constitution). Leurs compétences formelles s'étendent généralement à l'urbanisme (élaboration des plans d'occupation des sols, octroi des permis de construire), à la gestion des espaces publics et des cimetières, au maintien de la propreté et de la sécurité, à la culture et aux activités récréatives, aux transports publics, aux services publics et locaux, et, pour la municipalité de Buenos Aires, à la gestion des écoles primaires et des hôpitaux. Elles n'ont que peu de compétences, au départ, en matière de développement social et économique. Leur action est de toute façon limitée par l'insuffisance de leurs ressources, constituées des taxes municipales perçues pour les services qui leur incombent, du produit de l'unique impôt municipal existant, foncier et immobilier, et des transferts au second degré de la coparticipation. Dépendant encore plus que les provinces du produit de la coparticipation, les municipalités n'interviennent pas dans la discussion sur ses modalités de répartition et n'ont pas le droit de lever des impôts. Fréquemment, c'est la province qui assume des fonctions relevant de la responsabilité des municipalités, faute de moyens financiers. En 1987, le gouvernement provincial apportait 42 % des ressources des municipalités au titre de la coparticipation d'impôts provinciaux², et, entre 1974 et 1983, seulement 8 % des dépenses publiques nationales étaient consacrés aux municipalités³. Seule la municipalité de Buenos Aires jouit d'un régime particulier : depuis la prise en charge de sa dette colossale en 1983 par l'État, les transferts financiers nationaux ont été réduits, mais elle lève un impôt sur les revenus bruts des entreprises qui lui assure une richesse largement supérieure à celle des autres municipalités. Quant aux relations politiques entre la société civile et ses représentants politiques, elles sont essentiellement de nature clientéliste. L'organisation administrative interne de la municipalité est à l'image de celle de l'État : les décisions et le pouvoir sont très centralisés, et l'appareil bureaucratique privilégie le fonctionnement interne de la structure plutôt que les relations avec les administrés. Le renouvellement du personnel après chaque consultation électorale bloque le suivi et la mise en œuvre des politiques engagées, tandis que l'absence de fonctionnaires publics professionnels donne lieu à un puissant népotisme. Un fort taux d'absentéisme, une faible modernisation de l'appareil et des compétences techniques réduites caractérisent les *municipes* argentins. Le *municipio* apparaît donc comme un organisme faible, inefficace, aux moyens limités.

² Source : PIREZ (1986).

³ Source : CLICHEVSKY (1990).

LE CONTEXTE POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET CULTUREL

Le contexte politique, économique et culturel de l'énonciation du discours sur la décentralisation en Argentine éclaire les fondements de l'organisation administrative et politique de l'Argentine et son évolution, ainsi que la signification de la décentralisation après dix ans de démocratie.

Le système économique argentin, celui du capitalisme moderne, n'est pas différent de celui du reste de l'Amérique latine, pas plus que le modèle économique aujourd'hui dominant, celui du néo-libéralisme, imposé à partir de 1976 par les militaires. Depuis l'arrivée au pouvoir en 1989 de l'actuel président de la nation, Carlos Menem, l'Argentine a adhéré à un néo-libéralisme particulièrement orthodoxe : avec la dérégulation totale et l'ouverture complète des marchés ainsi que la privatisation de tous les services et des entreprises publiques (transports aériens, ferroviaires, eau, électricité, hydrocarbures, etc.), imposée par les lois 23.696/89 et 23.697/89 de réforme de l'État et d'état d'urgence, elle a même outrepassé les directives du Fonds monétaire international. La politique économique actuelle, même si elle connaît des succès indéniables (stabilisation de l'inflation, baisse des taux d'intérêt, remontée du PIB, relance du crédit, du taux d'investissement), laisse encore de nombreuses séquelles chez les classes moyennes et les catégories socio-économiques paupérisées qui supportent le poids de l'adhésion de l'Argentine au plan Brady de réduction de l'endettement. Le plus grand vœu de Carlos Menem est de voir l'Argentine entrer dans le groupe des nations développées, et les orientations de sa politique internationale ainsi que ses discours le montrent : pour lui, l'Argentine, avec ses luxueux centres commerciaux, ses « country clubs » et sa multitude d'hôtels de grand standing a franchi la barrière qui sépare le tiers monde du « premier monde », après une longue phase de déclin qui lui avait fait parcourir le chemin inverse. L'Argentine, fière de ses origines européennes, essaie de renouer avec la splendeur de son passé. Pourtant, aujourd'hui, comme durant les années dorées du pays (1880-1960), elle n'a pas perdu ses caractéristiques de pays dépendant, même si les apparences suggèrent une modernisation, une démocratisation et des orientations politiques similaires à celles qui sont prises dans les pays développés. La légitimité de l'État, en réalité très fragile malgré les apparences démocratiques, résulte d'une collusion entre les éléments intriqués et complémentaires incarnant l'État : l'Armée et l'Église, mais encore plus le grand capitalisme dont l'État représente et soutient les intérêts, et dont la fortune est au départ largement issue de l'économie pampéenne. La concentration du pouvoir économique et politique aux mains de quelques grands groupes fonde la centralisation effective de l'appareil administratif et institutionnel. La mise en place de la poli-

tique néo-libérale, l'instabilité économique des années 1980 et les mouvements de privatisation des entreprises nationales publiques et de concession des services l'ont encore accentuée.

DÉCENTRALISATION, DÉMOCRATISATION ET MODERNISATION DE L'ÉTAT

Comme dans les autres pays d'Amérique latine, l'émergence du local traduit un triple besoin de démocratisation après six ans de dictature, de modernisation de l'appareil d'État, englué dans ses pesanteurs bureaucratiques, et de débudgétisation des dépenses locales de l'État central. La décentralisation a, dans le discours et dans la pratique, quatre référents majeurs, indicateurs de sa signification réelle : politique et institutionnel (décentralisation des compétences et des pouvoirs), économique et financier (désengagement de l'État central), administratif (réforme de l'État national, provincial et municipal), territorial (délocalisation géographique, déconcentration, rééquilibrage du territoire et régionalisation). La décentralisation argentine, tout en correspondant aussi à un mouvement mondial, apparaît comme l'instrument nécessaire pour redynamiser et renforcer le fédéralisme du pays. Plusieurs expériences se sont succédé ou ont coexisté.

Dans un premier temps, l'État s'est plus intéressé aux processus de délocalisation et de régionalisation qu'à une réelle décentralisation administrative et politique. Impulsée par l'idéologie développementaliste, la régionalisation a pour objectif de réduire les inégalités entre le centre et la périphérie, en s'appuyant sur les concepts de pôle de développement, de substitution aux importations, et sur le recours à la planification. Elle se concrétise en 1954 par la création de nouvelles provinces, anciens territoires nationaux (provinces de Chaco, Neuquen, Rio Negro, Chubut) et surtout par une politique de déconcentration spatiale de l'activité productive et de promotion industrielle, largement reprise par le gouvernement militaire entre 1976 et 1983. Un organisme de planification, le Consejo Federal de Inversiones (CFI) est ainsi créé en 1959 à l'initiative des provinces. Dirigé par une assemblée constituée des gouverneurs des vingt-trois provinces et de l'intendant de la municipalité de Buenos Aires, il est chargé de réaliser des études pour le compte des provinces et de les assister dans la mise en place d'un développement fondé sur la décentralisation, clairement mentionnée comme l'un des objectifs principaux du CFI. Mais ses attributions et son pouvoir sont limités : il s'agit avant tout d'un organe consultatif. Durant la dictature militaire, la politique de promotion industrielle et de désindustrialisation de la capitale a favorisé les provinces déjà riches (Buenos Aires, Santa Fé et Cordoba) au détriment des provinces les

plus reculées, où les incitations fiscales profitaient aux grands groupes économiques. Elle était assimilée au processus de réorganisation interne des sociétés. Dans la même lignée, entre 1985 et 1989, le président Raul Alfonsin avait lancé le projet de transférer la capitale à Viedma, au nord de la Patagonie. Il essayait de s'attaquer non seulement à l'inégal développement territorial mais aussi à l'excessive centralisation politique. Ce transfert, abandonné en 1989, aurait dû à la fois contribuer à la promotion économique de la Patagonie et diminuer le poids de Buenos Aires dans la nation argentine. Cependant, la simple délocalisation du pouvoir et des décisions politiques, sur le modèle des grandes capitales comme Brasilia, ne pouvait en rien modifier la répartition réelle du pouvoir économique, qui restait en réalité concentré à Buenos Aires.

Pendant la dictature militaire est mis en place un processus de décentralisation administrative à travers la décentralisation de la gestion des écoles primaires, de l'eau et des hôpitaux vers les provinces et la municipalité de Buenos Aires. Mais elle ne s'est pas accompagnée d'un transfert des moyens budgétaires et s'est traduite par un contrôle politique accru sur le local par le biais de la nomination d'intendants politiquement fidèles aux militaires. Aujourd'hui, ces nouvelles dépenses grèvent lourdement le budget de la municipalité de Buenos Aires et des provinces. Dans ce cas, sous couvert d'une décentralisation des compétences, la décentralisation s'est résumée à un simple désengagement de l'État, motivé par le contexte économique et politique.

Face à la paupérisation de la population au début des années 1980, les municipalités sont apparues comme les acteurs politiques les plus proches pour répondre aux urgences sociales et aux revendications des associations d'habitants, qui s'organisaient pour prendre en charge l'urbanisation de leur quartier et leur survie. Cette nouvelle dynamique associative contribua à l'évolution des relations entre la société et les pouvoirs politiques, qui se modernisaient en se politisant, abandonnant l'archaïque clientélisme qui les caractérisait. Amenées de fait à jouer un rôle dans le développement social que l'État n'assurait plus, les municipalités ont instauré des programmes dans les domaines de l'alimentation (restaurants populaires), de l'habitat (services urbains, réhabilitation de bidonvilles), de la santé (antennes de premiers soins de quartier, hôpitaux municipaux) ou encore de l'éducation. Mais tant qu'elles n'auront pas les moyens économiques et financiers de leur autonomie, elles ne pourront pas supporter de telles dépenses.

Actuellement, le discours sur la décentralisation persiste : comme dans le projet de création d'une nouvelle capitale à Viedma, qui visait à « recréer le fédéralisme argentin, en modernisant l'administration et en décentralisant les décisions », il s'inscrit dans une problématique plus large de démocratisation de la vie publique et de rationalisation de la

gestion publique. La municipalité de Buenos Aires, qui stigmatise les dysfonctionnements, a été l'une des premières engagées dans ces processus : la réforme actuelle de la constitution nationale de 1853 sur la possibilité de réélection du président de la nation, adoptée en septembre 1994, comporte également un volet sur l'autonomie politique de Buenos Aires, avec l'élection du maire au suffrage universel direct. Le programme municipal de 1989 liait clairement la décentralisation politique à la modernisation de l'administration et à la démocratisation de son fonctionnement : l'informatisation et la création de banques de données municipales devaient contribuer à la modernisation technique et administrative de l'appareil municipal ; la création d'unités administratives décentralisées dans les quartiers en charge de services délégués par l'administration centrale, les *unidades de gestión y resultados* (UGR), réduirait la distance entre les usagers et l'administration, en rendant la gestion plus efficace. La participation des habitants, suscitant une redistribution du pouvoir municipal, s'est concrétisée par deux actions : d'une part, l'organisation d'ateliers d'aménagement ouverts par le secrétariat à l'Urbanisme de la municipalité, dans le but d'intégrer au budget de l'année 1990 les projets surgis de l'initiative des habitants et des associations de quartier ; d'autre part, la mise en place d'un instrument municipal de concertation avec les habitants, légal, intégré au code de l'aménagement de Buenos Aires, l'audience publique (ordonnance municipale 44094/89). Cinq ans après, le bilan est maigre. Les UGR n'ont quasiment pas d'existence légale et réelle. L'administration reste figée, et la modernisation de l'État a été tout juste entamée. La décentralisation, évincée par la politique de réforme de l'État, existe plus dans les discours que dans la réalité. Un exemple, en matière d'urbanisme, pour illustrer ce paradoxe : l'audience publique est un mécanisme favorisant la participation des habitants pour une plus grande transparence dans les décisions urbanistiques. En l'absence de toute procédure de consultation publique, cette instance, inspirée de l'urbanisme espagnol⁴, peut être considérée comme particulièrement démocratique. Convoquée pour toute modification du zonage du plan d'occupation des sols d'un terrain de plus de 5 000 m² de superficie ou pour la présentation de projets ayant un impact important sur le quartier, elle réunit les élus de quartier et les représentants des associations d'habitants, ainsi que les techniciens en urbanisme de la ville et des membres de l'exécutif municipal. L'audience publique n'est cependant qu'un outil de concertation et d'information : la décision finale d'adoption du projet appartient au conseil délibérant. Il s'avère que, dans de nombreux cas (privatisation du zoo, du jardin botanique, de l'Ital Park, etc.), elle s'est prise contre l'avis formulé par les

⁴ L'audience publique a été mise en place sous la direction du secrétaire à l'aménagement de la municipalité de Buenos Aires, Alfredo Garay (1989-1992), dont la formation académique s'est faite en grande partie en Espagne, durant la dictature.

audiences et a été favorable aux investisseurs privés. Ces affrontements révèlent la dissociation entre la volonté politique, qui est loin de se confondre avec la volonté générale, les décisions techniques et la société civile. L'exemple illustre bien un fait évident et sous-jacent à l'existence et au fonctionnement de l'État, obstacle central à toute politique de décentralisation, de démocratisation et de modernisation, quelle qu'en soit l'échelle : la pierre angulaire de la centralisation politique reste la concentration du capital, et, tant que les politiques de décentralisation ne s'y attaqueront pas, elles seront vouées à l'échec. Or, dans le contexte actuel, il est évident que peu nombreux sont ceux qui ont intérêt à le faire. Les privatisations, devenues le moteur central de l'action municipale depuis le vote des lois de réforme de l'État et d'état d'urgence, ainsi que de leurs décrets afférents, ont encore accentué la concentration du capital et la présence de secteurs économiques dans les échelons les plus centralisés de l'État. Les apparences modernisantes de l'Argentine sont décidément trompeuses.

CENTRALISATION, DÉCENTRALISATION ET RECHERCHE URBAINE

La prééminence historique de Buenos Aires se reflète d'abord, et aujourd'hui encore, dans la centralisation géographique de la recherche urbaine et de l'urbanisme opérationnel, dans la polarisation du choix des lieux étudiés.

Jusqu'au début des années 1960, ce sont surtout la ville de Buenos Aires et l'aire métropolitaine qui sont l'objet des recherches et des interventions en urbanisme. D'abord préoccupation des ingénieurs, des hygiénistes et des architectes paysagistes, l'urbanisme est relancé par la venue de Le Corbusier en Argentine et par l'élaboration de son plan de Buenos Aires (1937-1938), en collaboration avec les architectes J. Ferrari Hardoy et J. Kurchan. Autour de ces derniers, se forme une équipe pluridisciplinaire, qui intègre des architectes, des urbanistes et des universitaires, et dont les positions vont s'exprimer jusqu'au début des années 1980. L'influence du rationalisme moderne, le rôle des théories néo-positivistes et économicistes s'étendent aussi bien à la recherche urbaine, qui émerge au début des années 60 avec la création du CEUR (Centro de Estudios Urbanos y Regionales) et de l'Instituto di Tella, qu'à l'urbanisme opérationnel, orienté vers la planification territoriale. La création d'organismes de planification, nationaux (le Conade, Consejo Nacional de Desarrollo, en 1969) et territoriaux (l'OPRBA, Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires, en 1957, l'Ordam, Oficina Regional de Desarrollo Area Metropolitana, sous l'autorité du Conade), pour mener à bien les travaux de réflexion, a donné lieu à la production de schémas directeurs (le plan directeur de

l'OPRBA en 1958-1962, *Esquema Director Ano 2000* en 1969), influencés respectivement par le plan de Londres, de Abercrombie, de 1945, et par la planification française à travers la collaboration avec l'IAURP (Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne). En recherche, la régionalisation est l'un des principaux axes de réflexion. Les premiers travaux urbains, qui se focalisent surtout sur Buenos Aires, s'intéressent à la planification et à la structure urbaine (Difrieri, Pastor, Randle), mais aussi aux questions socio-urbaines, abordées sous un angle critique par les sociologues (Sebreli, Germani), et inspirées dans les années 1970 par les théories de la dépendance et de la marginalité. Le divorce entre une recherche urbaine, qui se rapproche de plus en plus des sciences sociales (Yujnovsky, Schteingart, Ziccardi, Pastrana), et l'urbanisme technocratique des militaires, éloigné des réalités sociales, se creuse dans la seconde moitié des années 1970. Cette disjonction se confirme au retour de la démocratie, avec l'abandon progressif des utopies planificatrices et des grandes théories urbaines, soutenues entre autres par Odilia Suarez, ancien membre de l'équipe de l'OPRBA et directrice, en 1984, du CPU (Consejo de Planificación Urbana), service chargé de l'urbanisme dans la municipalité de Buenos Aires.

Le basculement du pays dans le ménémisme, en 1989, marque le passage à un urbanisme plus gestionnaire, caractérisé dans la capitale par un ensemble de mesures ponctuelles et partielles qui essaient avec difficulté de concilier les actions de prestige menées dans le centre et des préoccupations plus sociales, dont on trouve des échos dans la revue municipale *Cambios*⁵. L'aménagement du vieux port de Madero, projet phare de la municipalité péroniste, est significatif du rôle croissant joué par le secteur privé dans la production et dans la planification urbaines, et du déclin des politiques et des idéologies urbaines. La Comisión Nacional de los Museos, Monumentos y Lugares Historicos, chargée de la mise en place de la politique du patrimoine et dirigée jusqu'à sa mort, en 1993, par J. E. Hardoy, directeur de l'IIED-AL (Instituto Internacional de Estudios en Desarrollo America Latina), demeure le dernier bastion, fragile et impuissant, des grands penseurs de la ville. La recherche urbaine, qui affronte des difficultés financières majeures, en raison de la disparition des crédits de fonctionnement internationaux (CEUR : Centro de Estudios Urbanos y Regionales ; Cedes : Centro de Estudios de Estado y Sociedad ; université publique), et en quête, elle aussi, de nouvelles théories, adopte fréquemment une position critique

⁵ La revue *Cambios*, publiée par le secrétariat à l'Aménagement de la municipalité de Buenos Aires, était destinée à favoriser la communication interne et se proclamait comme un lieu de débat ouvert pour les chercheurs, les chargés d'opération et les responsables de l'urbanisme de la municipalité. Après trois numéros, la publication a cependant été arrêtée, la nomination au poste de premier magistrat de la ville de Samuel Bouer marquant le début d'une époque de restrictions drastiques des dépenses.

par rapport aux choix politiques effectués, tandis que se manifeste un nouvel intérêt pour la gestion urbaine (Brunstein, Dupuy), à travers les privatisations, pour les inégalités sociales et enfin pour les inégalités régionales, le local et la réforme administrative (Rofman, Pirez, Peñalva). Les premières études, portant sur des provinces de l'intérieur et sur leur capitale, dans les années 1960, étaient dominées essentiellement par des préoccupations géohistoriques et régionales à caractère général, et se limitaient encore trop fréquemment aux régions pampéennes ; dans les deux décennies suivantes, se développent des travaux portant sur un éventail plus large de régions, notamment sur le Nord-Ouest et la Patagonie. Cependant, la majorité des chercheurs et tous les centres de recherche sur la ville sont situés dans la capitale (CEUR, IED-AL, Centro, Cedes, Clacso) et même dans le centre de celle-ci, bien que la hausse des prix immobiliers et la baisse de leurs moyens les obligent à déménager vers des quartiers moins chers et plus périphériques. Seule une part infime de chercheurs du Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) travaille en province. Des vingt-cinq universités nationales existantes, quinze sont encore très jeunes, puisqu'elles ont été créées entre 1970 et 1974, et ont connu depuis une longue période difficile. La dictature a laissé d'importantes séquelles. Les centres de recherche installés en province et travaillant sur l'urbain s'intéressent avant tout au rôle des associations et des coopératives dans le développement des quartiers, aux questions du logement et de l'emploi.

Les pouvoirs locaux municipaux ont été encore très peu étudiés dans les villes de province. C'est la capitale qui continue de monopoliser l'attention des chercheurs de Buenos Aires, alors qu'avec la crise apparaissent des nécessités urgentes en province et que l'émergence du local devrait conduire à une « expatriation » des chercheurs⁶. Quant à l'enseignement, la seule formation doctorale et professionnelle aux métiers de l'urbanisme existante est dispensée à la Faculté d'architecture et d'urbanisme (FAU) de l'Université de Buenos Aires (UBA). Partout ailleurs, l'urbanisme n'est qu'une matière facultative du cursus d'architecture.

Comme dans le reste de l'Amérique latine, la recherche répercute fidèlement mais avec un peu de retard la lente émergence des pouvoirs

⁶ Mentionnons cependant les travaux de chercheurs du CEUR : ceux de César Vapñarsky et de Mabel Manzanal sur l'Alto Valle de Neuquen, ceux d'Alejandro Rofman sur la régionalisation et la décentralisation, ceux de Rofman, Caputo et Satterthwaite sur les villes petites et moyennes, qui abordent tous indirectement le thème des pouvoirs locaux. Le centre de recherche créé par Pedro Pirez et Hilda Herzer en 1990-1991, Centro (Estudios Sociales y Ambientales), se consacre en grande partie à l'étude des pouvoirs locaux et a publié un ouvrage où sont analysés les cas d'autres villes, parmi lesquelles Mar del Plata et Cordoba (HERZER et PIREZ, 1988).

locaux et du discours sur la décentralisation. Jusqu'à la première moitié des années 1980 et le retour de la démocratie, ils sont pratiquement oubliés des analyses géographiques et politiques. Les travaux portent aujourd'hui principalement sur l'autonomie municipale, les problèmes juridiques et institutionnels de l'aire métropolitaine de Buenos Aires, la nécessaire formation d'une administration publique territoriale compétente et indépendante, la participation et les mouvements populaires. Ce sont surtout des juristes, des architectes et des sociologues qui s'intéressent à la problématique locale. Les sujets de recherche des chercheurs sont en grande partie conditionnés par le second ou troisième emploi qu'ils sont obligés de prendre dans l'administration publique ou dans le secteur privé, et par les faibles ressources qui leur sont allouées en tant que chercheurs.

ENTRE LE DISCOURS ET LA PRATIQUE : LES OBSTACLES À LA RECHERCHE SUR LE TERRAIN, DANS LE CONTEXTE ACTUEL DE LA DÉCENTRALISATION

Le cas de Buenos Aires, dotée d'une administration lourde et très bureaucratique, mais où le programme municipal de 1989 mettait dès le début la décentralisation et la modernisation de l'État au centre de son intervention, suffit à l'illustrer. Deux aspects empiriques ont plus particulièrement retenu notre attention : celui du repérage préalable des acteurs, et celui de l'accès aux sources, à travers la modernisation technique et l'informatisation municipale, liées à la transparence de l'information et de la gestion.

Dans l'agglomération du grand Buenos Aires, les compétences municipales, provinciales et nationales sont mal délimitées. La situation est particulièrement complexe sur le territoire municipal, où se superposent les juridictions des *municipes*, de la province, de l'État (à travers ses grands corps comme l'Armée), et des entités publiques nationales et provinciales qui ont un statut autonome et maintenant les entreprises privées auxquelles ont été concédés les services urbains. À ces organismes dont la gestion est très centralisée s'en ajoutent d'autres, créés à la suite d'une décentralisation sectorielle, comme le Cinturón Ecologico del Area Metropolitana (Ceamse), créé conjointement par la province de Buenos Aires et la capitale fédérale pour gérer les déchets à l'échelle de l'agglomération. L'absence d'une circonscription territoriale autonome ayant de réels pouvoirs de décision politique dans l'agglomération de Buenos Aires est un obstacle à une gestion transversale, globale et intercommunale de l'urbain. Elle s'inscrit en porte-à-faux avec le besoin actuel de décentralisation. La Comisión Nacional del Area Metropolitana de Buenos Aires (Conamba), créée en 1987, résulte d'un accord entre le gouverneur de la province, le maire de la ville de Buenos Aires et la nation, et dépend du pouvoir exécutif national. Il

n'a abouti à aucune mesure concrète. Souvent, il est impossible de dénouer l'écheveau des responsabilités, et la confusion entre les différents niveaux de décision et d'exploitation est un obstacle à une approche intercommunale efficace des questions métropolitaines, tout autant qu'à un repérage aisé et rapide des acteurs publics locaux.

Le décalage entre le discours sur la décentralisation et la réalité se traduit aussi dans la difficulté de l'accès à l'information, qui s'est poursuivie et même renforcée depuis le retour à la démocratie. Paradoxalement, dans l'administration municipale, si l'information technique et statistique est éparpillée (et non décentralisée), l'information stratégique, elle, est considérablement centralisée. La manipulation et la détention de l'information ne font que refléter, d'une part, la concentration du pouvoir qui se cristallise en des lieux centraux, d'autre part, la faible efficacité et la bureaucratie de l'administration municipale.

La multiplication des dérogations à la réglementation urbanistique imposée par le plan d'occupation des sols de 1977, très strict, est apparue pendant la dictature et s'est considérablement accentuée durant la gestion péroniste (1989-1994), dans des conditions parfois douteuses. Le conseil délibérant, dont le fonctionnement repose sur les alliances de partis et sur le lobbying, est fortement discrédité. Durant le premier semestre de l'année 1994, des poursuites judiciaires pour abus de biens sociaux et enrichissement illicite ont été engagées contre des membres de celui-ci. Le manque de transparence dans le fonctionnement et dans la circulation de l'information, au lieu de reculer, a eu tendance à se renforcer depuis 1989. Les dossiers importants comme les accords entre les investisseurs privés et la municipalité, pourtant publics en principe, disparaissent des archives municipales dans des directions administratives qui elles-mêmes sont remaniées lors de refontes de l'organigramme municipal, engloutissant avec elles des trésors peut-être embarrassants. L'information détaillée sur le budget et les comptes municipaux n'est pas disponible. La situation à l'échelle locale n'est d'ailleurs qu'un pâle reflet de celle à l'échelle nationale... Luis Yanes, géographe engagé et polémique, jeune doyen de la Faculté des lettres de l'Université de Buenos Aires (où se range la géographie), ne mentionnait-il pas, lors d'un colloque en août 1993 dans la capitale portègne, que la non-production de sources statistiques et la réduction volontaire de l'accès des chercheurs à celles-ci menaçaient la recherche. Le manque d'information et de mécanismes d'analyse critique ainsi que la concentration des instruments de décision sont à la mesure de la faiblesse du contrôle social sur l'État.

Quant à la modernisation de l'État, qui comprenait aussi un volet sur la réorganisation du système d'information municipal, elle n'a que peu progressé, malgré les intentions affichées en matière d'informatisation de la gestion municipale dans le programme de 1989. L'information

statistique demeure très sectorialisée et éclatée, malgré l'existence d'une direction statistique dont l'état poussiéreux en dit long sur le degré de modernisation technologique de la municipalité. Certains services sont encore totalement dépourvus de matériel informatique, et les ordinateurs changent de bureau au gré des besoins et des priorités. Nombreux sont les fichiers encore gérés manuellement. La consultation du fichier des permis de construire, par exemple, exige des délais qui ne sont pas inférieurs à... six mois. Les demandes continuent à devoir emprunter obligatoirement les voies interminables de la bureaucratie officielle. Comme le montre le cas de la direction des patentes et des habilitations commerciales, l'informatisation peut aussi avoir été l'occasion de créer une mémoire vive, tout en effaçant la mémoire de la municipalité et en supprimant les dossiers précédents, devenus « inutiles ». Elle peut aussi dévoiler un manque de transparence politiquement peu souhaitable : l'informatisation du cadastre d'une municipalité du grand Buenos Aires, décidée par son maire, n'a-t-elle pas été bloquée au dernier moment, alors que tous les instruments nécessaires avaient été mis en place ? D'importants propriétaires, non assujettis à l'impôt foncier, voyaient d'un mauvais œil l'installation de cet outil performant, conduisant à la réactualisation de l'assiette fiscale de l'impôt foncier et à une régularisation des situations illégales.

Les privatisations risquent aussi d'avoir un impact négatif sur la recherche. La concession du cadastre municipal, effectuée le 1^{er} janvier 1993 dans le cadre de la privatisation des services municipaux prévue par les décrets municipaux d'application de la loi de réforme de l'État, a transformé ses logiques d'usage et d'utilité. Le prix de l'informatisation et de la réactualisation du cadastre a été la monétarisation d'un droit d'accès — élevé — à l'information. Désormais, ce n'est plus la direction municipale à l'aménagement urbain (ancien CPU, dépendant du secrétariat à l'aménagement) qui gère le cadastre, mais une entreprise privée, Catastro S.A. Comble de l'absurdité pour un instrument, en principe public, permettant l'établissement de l'assiette fiscale ! Dans ce cas précis, l'ordre de la bureaucratie classique est inversé : alors que l'administration satisfaisait en priorité les demandes émanant de ses services, négligeant celles des usagers, dorénavant, les demandes de la municipalité de Buenos Aires passent après celles du secteur privé. La direction à l'aménagement urbain, qui a en charge l'instruction des demandes de permis de construire, dispose d'une carte cadastrale datée de... 1935. D'autres fichiers ont aussi été l'objet de privatisations (notamment le fonds, très riche, de l'ex-Obras Sanitarias de la Nación). Avec les privatisations et les concessions municipales, instruments majeurs de la réforme de l'État, c'est désormais l'économique qui régit l'urbain. Celui-ci est en permanence soumis à des critères de rentabilité qui vont à l'opposé de la logique bureaucratique de l'administration publique et qui s'éloignent de celle de la recherche.

CONCLUSION

Le chemin à parcourir pour parvenir à une décentralisation réelle, signe d'une démocratisation et d'une modernisation de l'État, à tous les échelons territoriaux, reste donc important. À travers l'exemple de Buenos Aires, on en mesure mieux les difficultés. Le chercheur est quotidiennement confronté à des obstacles qui traduisent le décalage entre des vœux pieux et une réalité politique aux mécanismes encore peu transparents et peu démocratiques. La concentration du capital et l'étroite intrication de l'économique et du politique sont des obstacles majeurs à une décentralisation effective, et les intentions réelles du gouvernement en place sont peut-être trop claires. Au vu de la pesanteur du corps municipal de la capitale et de l'importance des enjeux politiques et économiques sous-jacents, on peut se demander si le travail du chercheur n'est pas facilité dans les villes moyennes, où l'organigramme municipal est plus lisible et où les contacts sont plus personnalisés. La distance géographique est un frein permanent à un travail rapide, et l'absence de délocalisation et de décentralisation à l'intérieur même des provinces est à l'image de celle qui règne à Buenos Aires. Les lenteurs et les pesanteurs politiques sont aussi inhérentes à la société et à la culture argentines. Les errances de la décentralisation soulignent bien les contradictions qu'implique l'adaptation d'un modèle de gouvernement extérieur.

BIBLIOGRAPHIE

- CLICHEVSKY (N.), 1990 — *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires, GEL/IIED-AL, 526 p.
- Consejo de Planificación Urbana, Municipalidad de Buenos Aires, 1989 — *Bases para la participación pública en la planificación territorial de Buenos Aires*. Buenos Aires, Eudeba, 160 p.
- GARAY (A.), 1985 — « El rol de los gobiernos locales en la política argentina ». In : *Pensamiento iberoamericano, Madrid : « el reto de las metrópolis »*, Cepal/ICI : 13-71.
- GOMEZ (A.), LOSA (Nestor O.), dir., 1992 — *El municipio argentino*. Buenos Aires, Ceal, Biblioteca Política Argentina, n° 369, 123 p.
- GORELIK (A.), SILVESTRI (G.), 1992 — « Réquiem para el puerto. El pensamiento urbano y las transformaciones de la ciudad ». Buenos Aires, In : *Punto de vista* : 17-25.
- GUIGO (D.), 1991 — *Poderes en la administración municipal*. Buenos Aires, Ceal, Biblioteca Política Argentina, n° 307, 125 p.
- HERZER (H.), PIREZ (P.), 1988 — *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*. Buenos Aires, GEL/IIED-AL.
- LAURELLI (E.), ROFMAN (A.), dir., 1989 — *Descentralización del Estado, requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires, CEUR, Fundación Friedrich Ebert, 527 p.

- MANZANAL (M.), 1990 — « El estado de la investigación urbana en Argentina. Sus perspectivas ». In Carrion (F.), dir. : *La investigación urbana en América latina. Caminos recorridos y por recorrer*. Quito. Ciudad, Estudios nacionales n° 1 : 283-304.
- PEÑALVA (S.), PIREZ (P.), ROFMAN (A.) — « Centralización / descentralización del Estado en la Argentina ». In : *Hacia un nuevo orden estatal en América latina ?*. Buenos Aires, Clacso, Biblioteca de Ciencias Sociales : 101-158.
- PIREZ (P.), 1986 — *Coparticipación federal y descentralización del Estado*. Buenos Aires, Ceal, Biblioteca Política Argentina, n° 165, 140 p.
- PIREZ (P.), 1991 — Gobierno local en el Area Metropolitana de Buenos Aires. *Medio Ambiente y Urbanización*, 9 (35) : 43-58.
- PIREZ (P.), 1992 — « Tendencias de la planificación del desarrollo local en las áreas centrales. La ciudad de Buenos Aires ». Encuentro « Grandes ciudades : la problemática de las áreas centrales », Santiago de Chile, 28-31 de agosto de 1992, documento preliminar, 21 p.
- Projets de recherche en matière de développement en Amérique latine*, 1982 — Buenos Aires, Clacso-Idin- OCDE, 454 p.
- Revista *Cambios*, 1991-1992 — Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, n° 1, 2, 3.
- RIVIÈRE D'ARC (H.). 1992 — « La décentralisation de l'État ». In Couffignal (G.), dir. : *Réinventer la démocratie. Le défi latino-américain*, Paris, Presses de la FNSP : 297-312.
- SABATO (J.), 1988 — *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*. Buenos Aires, Cisea, GEL, 280 p.
- SCHNEIER (G.). 1988 — « Gestion urbaine et pouvoir local dans la périphérie de Buenos Aires ». In Bataillon (C.), dir. : *La grande ville en Amérique latine*, Paris, éditions du CNRS : 107-123.
- SUAREZ (O.), 1986 — *Planes y códigos para Buenos Aires. 1925-1985*. Buenos Aires, FAU, UBA, 104 p.
- URTIAGA (I.), 1987 — *Base documentaire pour la recherche urbaine en Amérique latine : le cas de l'Argentine*. Paris, Credal, document de recherche n° 27, 185 p.