

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

ÉTUDE DES PROJETS PARTICIPATIFS DU GOUVERNEMENT LOCAL
DE LA MUNICIPALITÉ DE MORÓN EN ARGENTINE :
VERS LA CONSTRUCTION D'UNE NOUVELLE CITOYENNETÉ ?

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
JULIE MÉDAM

SEPTEMBRE 2007

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

À titre personnel, j'aimerais remercier mes parents (ma mère pour ses tendres encouragements et mon père pour ses conseils et son écoute toujours attentive) ; mon amoureux Antoine (pour les voyages partagés, sa patience et son talent pour me faire dédramatiser les choses) et mes amis de maîtrise (Claire, Jennifer et Jorge) pour leur complicité. Merci aussi beaucoup à mon amie argentine Laura Maffei pour ses explications et ses contacts.

Parmi les gens du milieu académique que j'ai eu la chance de rencontrer, je souhaite remercier ma directrice de mémoire, Nancy Thède (pour sa rigueur, sa disponibilité et ses bons conseils) ; les gens de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques (en particulier, Élisabeth Vallet et Charles-Philippe David) pour leurs encouragements ; l'Initiative interuniversitaire pour les études en développement international à Montréal (en particulier Victor Armony) pour son soutien financier et logistique ; les professeurs Bonnie Campbell, Thierry Hentsch, Marc Lévy, Carlos Milani et Philipp Oxhorn, pour leurs encouragements, conseils et commentaires à un moment ou l'autre de l'élaboration de ce mémoire de maîtrise. Je remercie également l'Office Québec-Amériques pour la Jeunesse de m'avoir appuyée dans la réalisation d'un terrain de recherche en Argentine. Enfin, merci énormément à Teresa Malalan (Fundación Ecosur) qui m'a fait découvrir Morón et à Lucas Ghi (municipalité de Morón) pour sa disponibilité.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	vi
RÉSUMÉ.....	vii
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I	
LES ASSISES CONTEXTUELLES INDISPENSABLES À UNE RÉFLEXION SUR LA PARTICIPATION CITOYENNE EN ARGENTINE.....	13
1.1. Les causes de l'explosion de la demande citoyenne.....	13
1.1.1. Le retour à la démocratie en 1983.....	14
1.1.2. L'implantation de mesures macro-économiques d'inspiration néolibérale.....	15
1.2. L'émergence de l'arène politique locale.....	20
1.2.1. Plusieurs interprétations quant à la raison de l'émergence du local.....	20
1.2.2. Des conséquences pour l'interaction entre les élus et les citoyens.....	23
1.3. L'apparition d'une dynamique de gouvernance locale inédite.....	26
1.3.1. Une nouvelle forme d'innovation sociale.....	26
1.3.2. Les assises d'une nouvelle dynamique de gouvernance locale.....	30
1.4. Des pratiques qui redéfinissent la notion de citoyenneté.....	32
1.4.1. Le legs du mouvement des droits humains.....	33
1.4.2. La réinvention de la citoyenneté.....	33
1.5. Conclusion.....	34

CHAPITRE II	
LE CONTEXTE D'ÉMERGENCE DU LOCAL À MORÓN.....	36
2.1. Quelques éléments de rigidité du cadre municipal.....	36
2.1.1. Un débat politique ranimé grâce à l'émergence de nouveaux partis politiques.....	37
2.1.2. Des structures institutionnelles nationale et provinciale rigides...	39
2.1.3. La mince marge de manœuvre juridique et pécuniaire des municipalités.....	41
2.2. Les faiblesses et atouts de la Municipalité de Morón.....	43
2.2.1. Quelques caractéristiques de la Municipalité de Morón.....	43
2.2.2. Des élus municipaux qui cherchent à susciter la participation citoyenne.....	51
2.2.3. Une vision symbiotique des relations entre élus municipaux et citoyens.....	54
2.3. Conclusion.....	56
CHAPITRE III	
LA CONSTRUCTION ARDUE D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DE GOUVERNANCE LOCALE.....	58
3.1. Des projets municipaux qui visent la participation citoyenne.....	58
3.1.1. Le <i>Programa de Discrecionalidad Cero</i>	59
3.1.2. Le <i>Plan de Desarrollo Estratégico de Morón</i>	65
3.1.3. Le <i>Programa de Descentralización de Morón</i>	67
3.1.4. L'adoption du <i>Presupuesto Participativo para 2007</i>	70
3.2. La construction d'une dynamique de confiance entre les élus et les citoyens de Morón.....	73
3.2.1. Description générale du <i>Programa Auditoria Ciudadana</i>	73
3.2.2. Les conclusions optimistes du rapport du <i>Programa Auditoria Ciudadana</i> sur Morón.....	78
3.3. Conclusion.....	85
CONCLUSION.....	88

APPENDICE A	
LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES.....	95
APPENDICE B	
LOCALISATION GÉOGRAPHIQUE DE LA MUNICIPALITÉ DE MORÓN.....	97
APPENDICE C	
INDICATEURS DE MESURE DE LA QUALITÉ DE LA DÉMOCRATIE DANS LA MUNICIPALITÉ DE MORON.....	99
BIBLIOGRAPHIE.....	104

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AFIP :	<i>Administración Federal de Ingresos Públicos</i> (Ministère des Revenus de la République Argentine)
ANSES :	<i>Administración Nacional de la Seguridad Social</i> (Ministère de la Sécurité sociale de la République Argentine)
ARI :	<i>Alternativa Para Una República Igualitaria</i> (Alternative pour une République Égalitaire)
BM :	Banque Mondiale
CRISES :	Centre de Recherche sur les Innovations Sociales
FMI:	Fonds Monétaire International
FREPASO :	<i>Frente País Solidario</i> (Front pour un Pays Solidaire)
IOG :	<i>Institute on Governance</i> (Institut sur la Gouvernance)
INAP :	<i>Instituto Nacional de Administración Pública</i> (Institut National de l'Administration Publique)
INDEC :	<i>Instituto Nacional de Estadísticas y Censos</i> (Institut National de la Statistique et des Recensements)
PJ:	<i>Partido Justicialista</i> (Parti Péroniste)
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
UCR :	<i>Unión cívica radical</i> (Union Civique Radicale)
etc. :	etcetera
p. :	page

RÉSUMÉ

L'objectif de ce mémoire de maîtrise est de réfléchir à la participation des citoyens à l'élaboration des politiques de développement local en Argentine. L'hypothèse de recherche est que la crise économique de 2001 a eu une incidence positive sur la participation citoyenne à l'échelle locale : la crise serait donc le révélateur d'un dynamisme social. L'emphase est mise sur les initiatives des gouvernements locaux en matière de participation.

Ce mémoire possède trois chapitres : un cadre conceptuel, une analyse du contexte institutionnel argentin et une étude de cas de la localité de Morón.

Il apparaît que la participation citoyenne est un phénomène complexe aux multiples causes – le retour à la démocratie en 1983, les politiques d'inspiration néolibérale des années 90 et la crise économique de 2001 – et que les élus locaux gouvernent dans un contexte institutionnel extrêmement rigide.

L'étude de Morón révèle qu'il s'agit d'une *arène politique locale* aux diverses pratiques participatives susceptibles de redéfinir la notion de *citoyenneté* en Argentine. Ces pratiques participatives constituent des *innovations sociales* dans la mesure où elles visent une *articulation* soutenue entre les citoyens et le gouvernement local, dans le but de reconstruire progressivement la confiance. Bien que la perception des citoyens à l'égard du gouvernement local soit de plus en plus favorable (aspect *qualitatif*), leur participation aux espaces de dialogue demeure faible (aspect *quantitatif*). Cette situation compromet le caractère durable du dynamisme social de Morón.

Mots clés : Participation locale – Démocratie participative – Citoyenneté – Amérique latine.

INTRODUCTION

1. Sujet de recherche

C'est une chose que de vouloir créer des espaces pour que les citoyens participent, c'est autre chose que ces espaces soient effectivement occupés. Notre travail visera justement à proposer une réflexion sur les défis de la participation citoyenne à l'échelle locale.

Depuis la crise économique de 2001, l'Argentine est souvent perçue comme un pays où vibre avec force la participation citoyenne – une participation citoyenne qui, certes, s'est surtout exprimée dans un contexte de survie. Il nous intéressait de vérifier ce que l'on pouvait effectivement retenir de cette crise en matière de participation citoyenne. La crise économique de 2001 a eu des conséquences extrêmement douloureuses pour la plupart des Argentins. Mais cette crise a-t-elle aussi été le révélateur d'un dynamisme social ? Quels éléments positifs pouvons-nous retenir de la réponse citoyenne collective à la crise ?

Une littérature de plus en plus exhaustive s'intéresse aux expériences citoyennes qui ont spontanément émergé de la crise – souvent, bien sûr, avec l'appui des partis politiques et des mouvements populaires, en particulier celui des droits humains. On a par exemple beaucoup parlé des usines autogérées, des services d'échanges locaux, des foires de troc. Il nous intéressait d'étudier, en complément, les initiatives de gouvernements locaux décidés à profiter de la situation de crise pour créer les conditions d'émergence de « manières de faire autrement » dans l'espace politique local. Tout au long de ce travail, nous concentrerons donc notre attention sur les agissements d'un gouvernement local en matière de participation citoyenne – et non pas sur les expériences citoyennes qui ont pu émerger avec la crise.

Si la crise de 2001 a représenté un bouleversement majeur dans les dynamiques d'interaction entre les élus et les citoyens, elle est en fait la résultante d'autres phénomènes politiques et économiques de l'histoire récente argentine – entre autres, le processus de démocratisation post-1983 et l'implantation de mesures macro-

économiques d'inspiration néolibérale dans les années 1990 – que nous aborderons ultérieurement. Bien que la dictature militaire (1976-1983) ait eu une incidence certaine sur la façon dont les citoyens argentins perçoivent aujourd'hui la démocratie, nous avons décidé de commencer notre analyse en 1983 : en effet, c'est à partir du retour à la démocratie que les revendications citoyennes ont pu librement s'exprimer dans l'arène politique.

La Municipalité de Morón, en périphérie de la capitale Buenos Aires, constitue un cas d'étude propice à l'analyse des initiatives implantées par un gouvernement local dans le but de créer des espaces pour que les citoyens participent aux dynamiques politiques locales – et par conséquent, de changer leur perception à l'égard des pratiques démocratiques locales. Depuis 1999, le gouvernement local est dirigé par Martín Sabbatella, un jeune maire qui a lancé son propre parti politique, *Nuevo Morón* (Nouveau Morón) afin de créer une « démocratie de proximité » :

Il s'agit de trouver des moyens pour que le gouvernement local soit plus proche des gens et que ceux-ci aient davantage d'espaces pour participer. Il s'agit de respecter l'engagement d'améliorer la gestion du gouvernement local mais à partir de la communauté, en promouvant la planification et la gestion participative et en démocratisant la relation entre l'État et la société civile (Municipio de Morón, 2006, p. 18)¹.

Bien que la culture politique locale soit en pleine gestation – les citoyens ne peuvent élire leur maire que depuis 1995 – les dirigeants locaux tentent par divers projets participatifs de repousser les limites d'une structure institutionnelle nationale rigide. Cinq projets municipaux ont retenu notre attention: le *Programa de Discrecionalidad Cero* (Programme de Transparence Totale), le *Plan de Desarrollo Estratégico de Morón* (Plan de développement stratégique de Morón), le *Programa de Descentralización de Morón* (Programme de décentralisation de Morón), le *Presupuesto Participativo para 2007* (Budget participatif pour l'année 2007) et le

¹ Tout au long du mémoire, les traductions des documents officiels de la Municipalité de Moron ainsi que celles des citations de nos sources bibliographiques, sont nôtres.

Programa Auditoría Ciudadana (Programme du Vérificateur citoyen). Ces projets nous semblent particulièrement intéressants à analyser car ils ont tous été implantés au début du mandat de Sabbatella ; de plus, ils illustrent différentes interventions municipales telles que les planifications urbaine et budgétaires ainsi que les mécanismes de consultation et de prise de décision des politiques publiques. Ces projets témoignent donc de la diversité des interventions de la Municipalité de Morón.

Notre étude des projets d'un gouvernement local argentin doit être placée dans une perspective plus globale : celle d'une réflexion plus approfondie quant aux difficultés de toutes les tentatives locales de participation citoyenne – du Plateau Mont-Royal en 2006, à Bologne en 1968, à Porto Alegre en 1989. Car finalement, quelle que soit le lieu ou l'époque, la question qui subsiste pour le pouvoir municipal est celle de savoir comment créer des dynamiques locales novatrices afin de faciliter une nouvelle synergie avec les citoyens.

2. Hypothèses et définition de concepts

Afin de vérifier si la crise économique de 2001 peut aussi être considérée comme le révélateur de nouvelles dynamiques entre les acteurs sociaux (les représentants gouvernementaux et les citoyens), il nous fallait délimiter un espace politique précis sur lequel poser notre regard. Étant donné qu'une littérature exhaustive s'intéresse déjà aux initiatives citoyennes qui ont émergé de la crise, nous nous sommes plutôt intéressé à un autre acteur social de la pratique citoyenne : le gouvernement local. Par gouvernement local, nous entendons un « espace organisationnel institutionnalisé et structuré par des réglementations, fonctions et relations spécifiques dont les frontières sont particulièrement perméables aux influences extérieures » (Cabrero Mendoza, 1996, p. 77). La perméabilité du gouvernement local est l'élément qui nous a convaincu de le choisir comme objet d'analyse afin d'évaluer l'impact positif de la crise. En effet, quels ont été les agissements des gouvernements locaux en matière de

participation citoyenne ? Dans quel contexte social leurs initiatives se sont-elles ancrées ?

Nous avançons que les événements majeurs de l'histoire argentine récente ont eu pour effet de faire exploser les demandes citoyennes : alors que le processus de démocratisation politique post-1983 a permis l'émergence d'une culture de droits, les politiques macro-économiques d'inspiration néolibérale des années 1990 ont impliqué un délaissement du rôle de l'État qui a eu des répercussions concrètes à l'échelle locale.

Ce phénomène d'explosion citoyenne a eu lieu en parallèle avec un autre processus: l'émergence de l'arène politique locale. Celle-ci est considérée comme un espace où des acteurs hétérogènes s'affrontent autour de la question de l'accès aux biens et services collectifs et publics. L'arène politique locale constitue un processus de structuration du pouvoir au niveau local (De Sardan, 2004).

Une crise de gouvernabilité à l'échelle nationale, une mauvaise implantation de politiques nationales dans l'espace local et un discrédit citoyen à l'égard des dirigeants politiques nationaux, sont trois facteurs qui peuvent expliquer ce phénomène.

L'émergence de l'arène politique locale a entre autres modifié l'interaction entre les élus et les citoyens : elle a suscité de l'articulation entre eux.

L'articulation a lieu lorsque deux ou plusieurs organisations, publiques ou privées, étatiques ou non, s'entendent et coordonnent des projets de développement qui se traduisent par des actions concrètes communes ; chaque organisation apporte son savoir-faire et est chargée de certaines tâches spécifiques sans qu'il y ait d'organisations qui soient subordonnées à d'autres. (Cravacuore, Ilari et Villar, 2004, p. 18).

C'est justement l'articulation entre les élus et les citoyens qui a créé l'espace où peut se vivre la pratique citoyenne : ces articulations constituent une innovation sociale dans la mesure où il s'agit d'un processus de redéfinition de la pratique politique qui se manifeste par l'articulation entre le gouvernement local et de

nouveaux acteurs dans la conception, l'élaboration et l'évaluation de projets de développement. L'innovation sociale peut donc être envisagée comme un « processus collectif d'apprentissage et de création de connaissances » (Cloutier, 2003, p. 13).

À l'instar de Julius Nyerere, président de la Commission SUD, nous envisagerons ici le développement comme :

Un processus qui permet aux êtres humains de développer leur personnalité, de prendre confiance en eux-mêmes et de mener une existence digne et épanouie. [...] C'est par le développement que l'indépendance politique acquiert son sens véritable. Il se présente comme un processus de croissance, un mouvement qui trouve sa source première dans la société qui est elle-même en train d'évoluer. (Commission SUD, 1990, p. 10-11).

Puisque ces articulations influencent l'élaboration des processus de développement, elles poussent à inventer une nouvelle dynamique de gouvernance locale. La gouvernance renvoie au processus, à la structure de prise de décision et à la structure de prise de responsabilité en ce qui concerne la définition de projets de développement. Il s'agit d'une dynamique volontaire « d'inclusion d'acteurs non étatiques dans un processus de décision politique » (Cravacuore, Ilari et Villar, 2004, p. 19).

C'est justement de cette nouvelle dynamique de gouvernance locale que provient une redéfinition de la pratique citoyenne. Plus précisément :

Le concept de citoyenneté renvoie à une pratique conflictuelle liée aux jeux de pouvoir qui existent quant au choix des individus qui décideront du sort de la communauté et quant au contenu des solutions élaborées pour résoudre les problèmes identifiés. En ce sens, la citoyenneté et les droits sont toujours en construction et susceptibles de changer. (Jelin, 2003, p. 314).

Nous l'envisagerons comme une pratique participative et conflictuelle susceptible de mener à repenser la notion de pays et à réinventer l'identité collective.

Évidemment, la construction de nouvelles dynamiques de gouvernance locale en Argentine s'opère dans un contexte particulier qu'il est indispensable d'analyser si

l'on veut mesurer la portée des initiatives des gouvernements locaux. Tout d'abord, on assisterait aujourd'hui à l'émergence de nouveaux partis politiques qui introduisent de nouvelles notions (l'équité, la transparence, etc) dans le débat politique national. Toutefois, malgré l'implantation d'un processus de décentralisation qui s'est opéré dans les années 90, les structures institutionnelles nationale et provinciale (en particulier celle de la Province de Buenos Aires) demeurent extrêmement rigides à l'égard des gouvernements locaux. Leur marge de manœuvre juridique et pécuniaire est donc mince.

Dans ce contexte, la situation dans Morón est relativement favorable au changement en matière de pratiques politiques locales. L'implantation de mesures macroéconomiques d'inspiration néolibérale sous Menem dans les années 1990 a eu des conséquences néfastes dans l'espace local. L'infrastructure urbaine moderne de la municipalité a besoin d'entretien et la population instruite de Morón souffre de phénomènes de crise tels que la malnutrition et le chômage structurel. Toutefois, les élus locaux ont la volonté politique d'articuler leurs initiatives à celles des citoyens ; ceci est probablement en mesure de modifier la dynamique politique locale de Morón. En effet, le gouvernement du maire de Morón défend l'innovation sociale dans la mesure où il cherche à enclencher un processus de redéfinition de la pratique politique locale.

L'étude de cinq projets participatifs de la Municipalité de Morón permet de faire un bilan mitigé quant à l'appropriation citoyenne de ces espaces de délibération. Tous ces projets ont été implantés par le gouvernement local dans le but d'établir un projet de transformation politique, d'acquiescer de la légitimité et de regagner la confiance des citoyens. Toutefois, il ressort que ces projets changent progressivement la perception des citoyens à l'égard des pratiques démocratiques ; mais qu'entre l'arrivée du gouvernement de Sabbatella au pouvoir (1999) et aujourd'hui, ils n'ont pas engendré une augmentation de la participation citoyenne à l'échelle locale. Pour qu'une dynamique de gouvernance locale novatrice soit établie à Morón, il faut que l'estime

qu'ont les citoyens pour le gouvernement local se manifeste par davantage de participation de leur part dans les espaces locaux.

3. État de la question

La littérature scientifique quant à l'émergence du local en Argentine depuis le retour à la démocratie en 1983 s'étoffe peu à peu mais reste relativement mince.

Tout d'abord, les interprétations divergent quant aux raisons de l'émergence du local. Pour Garcia Delgado (1997), le local a émergé en réaction à une stratégie décentralisatrice multiforme ratée de l'État national. Guerrero Orozco (1995) l'explique plutôt comme un phénomène de réaction à la faiblesse de gouvernance (*ingouvernabilité*) de l'État national. Bien que Badía (2000) admette que le local a émergé d'une situation de crise, l'auteur insiste pour que cette crise soit envisagée comme un phénomène social positif dans la mesure où elle a permis de créer de nouveaux espaces d'expression des demandes citoyennes. Mendelevich (2006) ajoute que l'émergence du local se produit sur fond d'un discrédit grandissant à l'égard de la classe politique nationale.

Par conséquent, l'espace politique local semble être aujourd'hui le théâtre d'une relation causale unissant deux phénomènes antinomiques (Garcia Delgado, 1997) : la fragmentation sociale mènerait à la revitalisation de l'arène locale – Garcia Delgado parle de « nouveau localisme » (1997), Kolesas de « municipalisme » (1998) et Blanco et Gomà d'« empowerment politique local » (2003). En effet, selon Villar (2002), les répercussions de la crise étatique au niveau local ont eu pour conséquence d'élargir l'éventail des responsabilités du gouvernement local. Dans ce contexte, les gouvernements locaux ont dû trouver de nouvelles manières d'articuler leur action à celle des citoyens. Ces nouvelles articulations sont justement à la source de la revitalisation de l'arène politique locale. Pour Cravacuore, Ilari et Villar (2004), il y a « articulation associationiste » lorsque des actions concrètes communes découlent d'une association entre des acteurs étatiques et non étatiques. Blanco et Gomà (2003)

préfèrent employer le terme de «pratiques participatives de proximité» pour qualifier les nouveaux mécanismes démocratiques qui sont implantés afin de s'adapter à la complexité des processus d'articulation entre les différents acteurs présents au niveau local.

Quoi qu'il en soit, ces tentatives de rapprocher les citoyens argentins des élus municipaux sont à l'origine d'innovations sociales (Cabrero Mendoza, 1996 ; Garcia Delgado, 1997) : elles provoqueraient un processus de reconfiguration institutionnelle à l'échelle locale, à même de générer une amélioration de la qualité des mécanismes de gestion et d'interaction entre les citoyens et le gouvernement.

4. Méthodologie

4.1. Séjour exploratoire en Argentine

Dans un premier temps, un séjour a été réalisé en Argentine du 20 juillet au 10 août 2005. Il nous a permis de procéder à plusieurs rencontres informelles avec des élus et fonctionnaires de la Municipalité de Morón. À ce propos, il nous semble important de signaler comment s'est produite notre « rencontre » avec la Municipalité de Morón. Ce ne sont pas des sources académiques qui nous ont menées vers Morón mais bien des rencontres, des discussions « à la dérive » avec des citoyens engagés.

4.2. Données secondaires et choix des auteurs

Nous avons surtout utilisé des auteurs argentins pour obtenir une meilleure synthèse de la situation nationale en matière de réformes institutionnelles, d'innovations municipales et d'héritages historiques. Les articles de journaux argentins – *La Nación*, *Clarín* et *Poloneuro* – nous ont permis d'avoir de l'information sur la réalité sociale de Morón et le scandale de corruption qui y a eu lieu entre 1995 et 1999. Les réflexions de chercheurs du CRISES ont également contribué à notre appropriation du concept d'innovation sociale. Notre définition de

la notion de gouvernance est redevable à des sources internationales (PNUD, BM, IOG).

4.3. Utilisation de bases de données

Nous avons utilisé les résultats des élections municipales dans la Municipalité de Morón pour connaître l'allégeance politique des représentants municipaux. Par ailleurs, les données sur Morón du *Programa Auditoría Ciudadana* (Programme du Vérificateur citoyen) du *Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina* (Sous-secrétariat pour la réforme institutionnelle et le renforcement de la démocratie de la République argentine) nous ont été d'une aide précieuse pour saisir la perception qu'ont les citoyens de Morón de leurs élus locaux. Nous avons aussi utilisé des données produites par des organisations non gouvernementales tel que *Poder Ciudadano* et des instituts de recherche argentins (INDEC, INAP) afin de quantifier la réalité socioéconomique de l'Argentine et de Morón.

4.4. Sources officielles

L'utilisation de lois a surtout été utile afin d'illustrer les lacunes de la structure institutionnelle argentine et le problème de représentativité politique qui en découle. Pour ce qui est du cadre juridique d'action des gouvernements locaux, les constitutions nationale (*Honorable Senado de la Nación Argentina*) et provinciale (*Gobierno de la Provincia de Buenos Aires*) ont été consultées. Par ailleurs, les données du site Web de la Municipalité de Morón ainsi que du *Honorable Concejo Deliberante de Morón* (Conseil Municipal de Morón) ont été notre principale source écrite en ce qui a trait aux cinq projets participatifs étudiés. Il nous a également paru révélateur de citer certains passages de discours du maire de Morón afin d'illustrer sa vision du rôle du gouvernement municipal et des citoyens dans l'arène politique locale.

4.5. Entrevues²

Enfin, nous avons complété six entrevues téléphoniques sémi-dirigées afin de donner suite aux quatre entrevues informelles que nous avons eues lors de notre passage à Morón en 2005. Celles-ci visaient à déterminer le profil des représentants municipaux et des participants touchés par les expériences de gestion et de planification participatives de la Municipalité de Morón.

5. Démarche argumentative

Nous poserons dans notre premier chapitre, les assises contextuelles indispensables à une réflexion sur la participation citoyenne en Argentine. À notre avis, les changements économiques et politiques qu'ont vécus les Argentins depuis le retour à la démocratie en 1983, ont provoqué une explosion des demandes citoyennes qui se sont, entre autres, exprimées dans l'arène politique locale³. Dans ce nouveau contexte, les gouvernements locaux ont dû repenser leurs façons d'articuler leurs actions destinées aux citoyens – et inversement. Ces nouveaux types d'articulation constituent des innovations sociales dans la mesure où ils modifient la manière d'élaborer les politiques publiques ; et par conséquent, dans la mesure où ils instituent une dynamique de gouvernance locale inédite. Plus fondamentalement, ces nouveaux types d'articulation établissent les conditions dans lesquelles la citoyenneté peut être envisagée comme une pratique participative en construction permanente.

Ces jalons théoriques quant au contexte d'émergence d'une citoyenneté « en construction » en Argentine se devront d'être complétées par l'analyse du gouvernement local qui a retenu notre attention : Morón. Dans cette perspective,

² Voir l'appendice A pour le détail des personnes interviewées.

³ Notre analyse de la participation citoyenne à Morón se fonde essentiellement sur la période suivant le retour à la démocratie en Argentine en 1983. Afin de ne pas donner une impression de coupure entre l'avant et l'après 1983, nous veillerons en section 1.1 à préciser la portée de ce changement politique par rapport au contexte politique précédent cette période.

notre deuxième chapitre fera état du contexte institutionnel extrêmement rigide dans lequel évoluent les gouvernants locaux argentins. La littérature sur la question signale que la décentralisation politique qui a été entamée dès 1983 impose de nouvelles responsabilités aux gouvernements locaux – que Guerrero Orozco nomme les « responsabilités [...] relatives au bien-être social » (1995, 1, p.1). Par exemple, les gouvernements locaux doivent maintenant assurer le bon fonctionnement des institutions locales de santé et d'éducation. Or, l'attribution de nouvelles responsabilités aurait été bien accueillie par les élus locaux si elle s'était accompagnée d'une décentralisation des ressources financières indispensables à la réalisation de projets d'envergure à l'échelle locale. Encore aujourd'hui, et d'autant plus depuis la crise de 2001, la marge de manœuvre (juridique comme pécuniaire) des dirigeants municipaux est extrêmement mince. Dans ce contexte, et bien que l'implantation des mesures macroéconomiques d'inspiration néolibérale sous Menem dans les années 1990 ait eu de lourdes conséquences sur l'arène politique locale, la Municipalité de Morón est plutôt favorisée: elle possède une infrastructure urbaine moderne, une population instruite et un corps d'élus municipaux extrêmement dynamiques. Morón ne constitue en aucun cas un exemple à partir duquel généraliser ce qui se produit actuellement en Argentine : les élus municipaux y envisagent la participation citoyenne comme partie prenante de la dynamique politique locale.

Toutefois, même si les élus municipaux souhaitent créer de nombreux espaces de participation citoyenne, celle-ci n'est pas encore répandue à Morón. En effet, un bilan nuancé ressort de l'analyse des cinq projets participatifs qui retiendront notre attention dans notre troisième chapitre – le *Programa de Discrecionalidad Cero*, le *Plan de Desarrollo Estratégico de Morón*, le *Programa de Descentralización de Morón*, le *Presupuesto Participativo para 2007* et le *Programa Auditoría Ciudadana*. Notre évaluation des quatre premiers programmes de la municipalité a été faite à l'aide des indicateurs suivants : (a) niveau de participation des citoyens aux mécanismes mis en place par la municipalité, (b) existence de mesures municipales incitant à la participation des citoyens, (c) existence d'outils donnant de

l'information aux citoyens quant à la gestion publique et (d) existence de mécanismes – au fonctionnement autonome vis-à-vis de la municipalité – de plaintes et recours pour les citoyens, en cas de mauvais service par un fonctionnaire municipal. Pour ce qui est de l'évaluation du *Programa Auditoría Ciudadana* à Morón, nous nous sommes basés sur les constatations du rapport du Sous-secrétariat pour la réforme institutionnelle et le renforcement de la démocratie de la République argentine (Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina, 2005a) afin de tirer nos propres conclusions. Les 38 indicateurs de mesure développés aux fins du rapport sont d'ailleurs repris en appendice C. Fondamentalement, il faut retenir que si la participation citoyenne n'est pas encore appréciable d'un point de vue quantitatif, un changement d'ordre qualitatif est déjà visible à Morón : le gouvernement de Sabbatella, en fonction depuis 1999, a peu à peu réussi à changer la perception que les citoyens ont de leurs élus locaux. Et si finalement la participation citoyenne ne passait pas d'abord par de solides liens de confiance entre le gouvernement local et les citoyens ?

CHAPITRE I

LES ASSISES CONTEXTUELLES INDISPENSABLES À UNE RÉFLEXION SUR LA PARTICIPATION CITOYENNE EN ARGENTINE

Les changements économiques et politiques qu'ont vécus les Argentins depuis le retour à la démocratie, en 1983, ont mené à une explosion des demandes citoyennes. Ces nouvelles revendications se sont entre autres exprimées dans l'espace local. Par conséquent, les gouvernements locaux ont dû trouver de nouvelles manières d'articuler leurs initiatives destinées aux citoyens ; inversement, ces derniers ont dû apprendre à travailler en partenariat avec la structure institutionnelle locale. Ces nouvelles articulations entre le gouvernement local et les citoyens constituent une innovation sociale dans la mesure où elles mènent à un changement dans l'élaboration des politiques publiques. En d'autres termes, ces nouvelles articulations instituent une dynamique de gouvernance locale inédite. En fait, elles constituent l'essence même de la citoyenneté car elles permettent d'envisager celle-ci comme une pratique participative en construction permanente.

1.1. Les causes de l'explosion de la demande citoyenne

L'explosion des demandes citoyennes entourant la crise économique de 2001 n'a été que la résultante d'autres changements économiques et politiques. Le processus de démocratisation post-1983, tout comme les réformes macro-économiques d'inspiration néolibérale qui ont été implantées par le Président Carlos Saúl Menem dans les années 1990, ont incité les citoyens à exprimer leurs revendications de façon plus vigoureuse.

1.1.1. Le retour à la démocratie en 1983

Le processus de démocratisation de l'espace politique qui s'est élaboré à partir de l'arrivée au pouvoir de Raúl Alfonsín, constitue le premier facteur qui explique l'explosion de la demande citoyenne. Avocat de formation et très impliqué dans le mouvement des droits humains, Alfonsín articule tout de suite son mandat autour du projet de restauration des institutions démocratiques : c'est d'ailleurs de cette époque que datent les premières politiques de décentralisation qui furent promues par les dirigeants politiques nationaux et les institutions financières internationales telles que le FMI et la BM. Les instigateurs des processus de décentralisation considéraient que les citoyens avaient davantage confiance en leur gouvernement local et que celui-ci était donc un terrain propice pour implanter des projets de développement. Sur le plan économique, Alfonsín fait face à une situation désastreuse qui est en grande partie héritée de la stratégie de développement économique qui a été implantée par la Junte militaire au pouvoir entre 1976 et 1983 ; il a donc très peu de marge de manœuvre économique. Le gouvernement d'Alfonsín ne réussit pas à limiter les effets de la crise inflationniste et en 1989-1990, le pays connaît une énorme hyperinflation (Romero, 2000, p. 285). D'un point de vue davantage symbolique, les Argentins sont tout aussi ébranlés: le pays sort à peine de la Guerre des Malouines (1982), qu'il a perdue contre la Grande-Bretagne et qui a terni l'honneur national. Enfin, les citoyens doivent se réappropriier les espaces publics où librement exprimer leurs revendications – des revendications qui étaient jusqu'alors étouffées par la répression systématique à l'endroit de toute opposition à la Junte militaire.

La principale réussite du gouvernement d'Alfonsín a consisté en sa capacité à rétablir un discours éthique et à entamer le travail de mémoire collective, grâce à l'appui d'un mouvement de droits humains dynamique : pour Enrique Peruzzotti (2004, p. 88), ce dernier a joué un rôle essentiel dans l'avènement du consensus autour d'un nouvel ordre démocratique constitutionnel dans la mesure où il a donné naissance à de nouvelles formes d'engagement citoyen structuré autour d'une culture des droits. C'est ce consensus citoyen en faveur d'un ordre démocratique qui a rendu

possible la consolidation d'un système de partis politiques compétitifs en Argentine. Le mouvement de droits humains a aussi permis à des secteurs importants de l'électorat de développer une attitude critique à l'égard des dirigeants politiques : de nouvelles formes d'engagement civique sont apparues, en particulier pour la défense d'une culture de droits et une meilleure responsabilité (*accountability*) des élus (Peruzzotti, 2004, p. 88).

Le processus de démocratisation entamé par Alfonsín fut donc primordial pour l'explosion des demandes citoyennes dans la mesure où il a permis l'émergence de lieux d'articulation des droits⁴. Le sentiment d'appartenance du citoyen à sa communauté s'est développé : en particulier, de nouvelles organisations citoyennes ont surgi autour de revendications citoyennes précises.

1.1.2. L'implantation de mesures macro-économiques d'inspiration néolibérale

La résurgence des revendications citoyennes a aussi eu lieu en réaction aux décisions macro-économiques qui ont provoqué un climat d'austérité économique dès l'arrivée de Carlos Saul Menem au pouvoir en 1989. En plus de subir les conséquences de la reconstruction démocratique, les citoyens ont dû compenser le phénomène de délaissement par l'État de son rôle de stimulateur économique.

Menem a séduit les foules avec son projet de modernisation du mouvement péroniste initié par le charismatique et populiste Général Juan Domingo Perón en

⁴ Avant 1983, bien d'autres phénomènes historiques ont façonné la participation citoyenne à la vie politique argentine. Le péronisme (1946-1973) fut le « résultat de la convergence entre une fraction bourgeoise montante liée à l'industrie nationale, un nouveau prolétariat urbain prêt à exprimer ses doléances et un État qui, à travers le déploiement des mesures interventionnistes, avait acquis une certaine autonomie en tant qu'instance centrale de la régulation » (Armony, 2004, p.41). La dictature militaire (1976-1983), en livrant une « guerre totale à la société civile » (Armony, 2004, p.50), provoqua par contrecoup un renforcement de l'affirmation (et de la résistance) des citoyens. Enfin, il ne faut pas dénigrer l'importance du mouvement syndicaliste (arrivé dans les années 30 en Argentine avec les immigrants espagnols et italiens) dans l'apprentissage de la participation citoyenne aux dynamiques politiques. Nous énumérons brièvement ces trois phénomènes historiques, non pas parce que nous ne les considérons pas importants, mais parce qu'ils ne font pas partie de la période que nous avons retenue pour notre analyse de la participation citoyenne à Morón.

1945. L'économie argentine est en très mauvais état lorsque Menem arrive au pouvoir. Dans ce contexte, Menem décide de restructurer l'économie argentine en réduisant l'intervention étatique dans l'économie nationale: il souhaite réduire les dépenses de l'État, mettre fin aux barrières tarifaires, augmenter les recettes fiscales et ouvrir l'économie à la compétition étrangère. La politique étrangère argentine, qui a historiquement prôné l'anti-impérialisme et la non-ingérence, s'aligne progressivement sur celle des États-Unis. Apparaît aussi une nouvelle forme d'autorité présidentielle, fortement associée aux décrets d'urgence et au droit de veto présidentiel. Le soutien étatique de secteurs économiques n'est autorisé qu'à condition qu'ils soient rentables et la privatisation des compagnies d'État est encouragée. À titre d'exemple, en 1992, les compagnies d'État gazifière *Gas del Estado* et pétrolière *Yacimientos Petrolíferos Fiscales*, fleurons de l'industrie nationale, sont privatisées. Ces mesures se sont accompagnées d'un régime de taux de change fixe (dollar-peso) qui a encouragé l'entrée de capitaux étrangers appartenant à des investisseurs en quête de marchés émergents lucratifs. Jusqu'en 1996, elles eurent des résultats positifs tels que la baisse de l'inflation, la hausse du produit intérieur brut et de la consommation nationale, l'atteinte de taux d'intérêts raisonnables. Même à cette époque de prospérité économique, le gouvernement de Menem ne démontra toutefois aucune préoccupation pour des investissements dans les secteurs sociaux (Romero, 2000, p. 287).

La hausse des taux d'intérêt internationaux et la crise économique mexicaine de 1994 furent les deux éléments déclencheurs de la décroissance économique post-1996. Très rapidement, les investisseurs étrangers retirèrent leurs capitaux de peur d'une contagion de la crise mexicaine. Ceci provoqua une augmentation du taux de chômage et de la dette nationale ainsi qu'une dépendance de l'économie vis-à-vis des capitaux étrangers. Les dévaluations des monnaies thaï (1997) et brésilienne (1999) eurent aussi des conséquences néfastes sur l'économie de l'Argentine qui était entrée dans le processus d'intégration régionale sans aucune mesure de protection. C'est à

cette époque que le gouvernement argentin emprunta des sommes importantes aux institutions financières internationales (Romero, 2000, p. 307).

La mauvaise gestion économique des péronistes leur fit perdre le pouvoir lors des présidentielles de 1999. Fernando de la Rúa fut alors élu à la tête d'une alliance politique de gauche entre l'UCR et le FREPASO. En effet, les présidentielles de 1994 (qui avaient mené à la réélection de Menem) ont correspondu à l'émergence du FREPASO (13,20% des voix), un nouveau parti composé de péronistes et de radicaux dissidents. C'est aux côtés du FREPASO, et constitué en *Alianza para la Justicia, el Trabajo y la Educacion*, que De la Rúa (de l'UCR) battit les Péronistes en 1999. Toutefois, ce pacte électoral entre le FREPASO et l'UCR, inspiré par un idéal démocratique de justice sociale, ne s'est jamais transformé en une force politique véritable capable de gouverner. Ce manque de cohésion empêcha l'Alliance d'adopter une politique économique cohérente.

En effet, dès son arrivée au pouvoir, De la Rúa adopta des mesures économiques sévères, telle que l'adoption d'un taux de change fixe dollar-peso, afin d'ajuster la balance des paiements et d'améliorer l'économie – mais le taux de change fixe n'améliora pas la santé économique nationale ni la capacité productive du pays. Ceci eut des conséquences sociales importantes qui se répercutèrent en particulier à l'échelle locale. En 2000, l'économie du pays tomba en récession. Les capitaux étrangers commencèrent à fuir le pays. À ce moment-là, le gouvernement de De la Rúa demanda une aide supplémentaire au FMI et à des banques privées afin de réduire la pression de la dette extérieure. En décembre 2000, l'État national investit dans un programme de grands travaux publics afin de ranimer l'économie – mais celui-ci n'eut que très peu de résultats. L'ingérence grandissante des institutions internationales dans la politique économique nationale diminua les investissements nationaux dans le secteur social dans la mesure où l'État national eut l'obligation de mettre en place des politiques d'ajustement structurel. Le mécontentement citoyen s'étoffa et éclata en décembre 2001 après que le Ministre de l'Économie, Domingo Cavallo, ait imposé un gel des avoirs des banques (connu sous le terme de *corralito*)

en novembre. C'est ainsi qu'eut lieu la crise économique de 2001 qui a placé l'Argentine à l'avant-scène internationale.

Le 20 décembre 2001, des dizaines de milliers d'Argentins, toutes classes sociales confondues, descendirent dans la rue en frappant bruyamment sur des casseroles et en criant « Que se vayan todos ! » (« Qu'ils s'en aillent tous ! ») afin d'exprimer leur mécontentement face au gouvernement. Entre janvier et mai 2002, le Secrétariat de la sécurité intérieure du gouvernement argentin recensa 11 000 actes de protestation citoyenne à l'échelle nationale (Armony, 2004, p. 149). Certes, comme le signale Armony, les causes de la crise argentine furent d'abord de nature économique (Armony, 2004, p. 150) :

Ses causes sont diverses, autant structurelles que conjoncturelles : une décennie d'ajustement économique aux coûts sociaux fort considérables sous l'administration de Carlos Menem (1989-1999), une récession qui durait depuis 1998, des négociations infructueuses avec le FMI au sujet de la dette extérieure et le refus des Etats-Unis de venir au secours de l'Argentine, l'augmentation effrénée du « risque-pays » (qui indique l'intérêt que l'État doit payer en plus du taux du Trésor américain), la mort appréhendée de la « convertibilité » (la parité fixée du peso avec le dollar, en vigueur depuis 1991) et [...] la restriction de l'accès aux épargnes établie par le gouvernement afin d'éviter l'écroulement du système financier.

Toutefois, ce qui distingue la crise argentine d'autres crises économiques de pays émergents (tels que le Mexique en 1994, la Thaïlande en 1997, le Brésil en 1999 et la Turquie en 2001), c'est « la vigueur et l'étendue de la réponse citoyenne » qui l'a sous-tendue. Bien que la mobilisation citoyenne fut déjà présente dans le paysage social argentin depuis le retour à la démocratie en 1983, la crise constitue l'élément déclencheur de la structuration de la mobilisation. Pour nombre d'analystes des événements récents argentins, c'est donc une « crise de représentation politique » qui est à la source de l'effondrement socio-économique de l'Argentine (Rosanvallon, 1998, p. 416 cité dans Armony, 2004, p. 150). Évidemment, cet « éveil soudain de la société civile argentine (Armony, 2004, p. 150) a eu d'importantes répercussions sur la marge de manœuvre de l'État national. Bien que manquant de ressources

financières pour résorber la crise, les gouvernements locaux sont devenus les interlocuteurs privilégiés des citoyens.

Néstor Kirchner fut élu en avril 2003 avec un programme politique se voulant social-démocrate. Cette victoire péroniste fut sans contredit une réaction citoyenne à la crise : l'attitude ferme de Kirchner face aux institutions internationales a beaucoup joué en la faveur de sa victoire. En effet, les citoyens argentins ont voulu exprimer leur mécontentement quant à l'ingérence des institutions internationales dans l'économie nationale⁵. L'État national a toutefois encore très peu de moyens et de marge de manœuvre en matière de finances publiques. La hausse récente de la consommation domestique pourrait relancer (en partie) l'économie nationale.

Grâce à des élections législatives qui ont eu lieu en octobre 2005, Kirchner sait maintenant qu'il a l'aval de la population pour prendre de lourdes décisions d'ordre économique d'ici les présidentielles d'octobre 2007. Avec une majorité au Sénat et une importante présence à la Chambre des députés – une majorité s'il arrive à convaincre les députés des autres factions péronistes –, Kirchner devra réduire l'inflation, dégeler le prix des biens essentiels et négocier le rééchelonnement du remboursement de la dette avec les institutions financières internationales, sans s'attirer les foudres de la population affectée par la crise de 2001.

Depuis le début des années 1990, le contexte économique a donc eu une incidence certaine pour l'intensification des demandes citoyennes. Les politiques économiques d'inspiration néolibérale qui ont donné lieu à la crise de 2001 ont eu de sérieuses répercussions à l'échelle locale. Dans un pays aux nombreuses ressources et à la population instruite, sont apparus des phénomènes sociaux de crise très graves tels que le chômage, la violence, la malnutrition, l'itinérance. Ces phénomènes ont autant touché les couches les plus défavorisées de la population que la classe moyenne.

⁵ À titre d'exemple, en janvier 2006, l'Argentine réglait par anticipation – à l'instar du Brésil – la totalité de sa dette envers le FMI, soit quelques 9,5 milliards de dollars américains. Cette mesure fut fortement symbolique mais risque de nuire à la santé économique nationale dans la mesure où le gouvernement argentin a dû s'endetter pour honorer ce remboursement au FMI (Le Droit, 2006).

Puisque ces problèmes touchaient surtout le quotidien des gens, les gouvernements locaux ont par le fait même été les premières instances représentatives de l'État à essayer de mettre en place des mesures pour améliorer la situation sociale des citoyens.

1.2. L'émergence de l'arène politique locale

Nous avons vu que la démocratisation de l'espace politique argentin et l'adoption de mesures économiques d'inspiration néolibérale ont constitué deux facteurs importants pour expliquer l'explosion des demandes citoyennes depuis 1983. Toutes les sphères politiques ont été touchées par cette recrudescence de la participation; par contre, puisque le local est l'espace où se vit le quotidien des gens, il a particulièrement été marqué par l'expression des revendications citoyennes. Le local est aujourd'hui un espace tout aussi indispensable que le national pour envisager et mettre en pratique les conditions de développement de la citoyenneté. L'action citoyenne est devenue en elle-même un lieu stratégique. Dans ce contexte, les gouvernements locaux doivent repenser leurs façons d'articuler leurs actions destinées aux citoyens.

1.2.1. Plusieurs interprétations quant à la raison de l'émergence du local

L'arène locale doit être conçue comme un espace d'interaction et de dialogues entre les dirigeants gouvernementaux et les citoyens. À l'instar de De Sardan (2004), nous notons deux dynamiques qui caractérisent l'espace local :

Le local est considéré [...] d'une part comme une *arène*, où interviennent des acteurs hétérogènes dotés de ressources locales et extra-locales variées (chefs, notables, ressortissants, hommes politiques, commerçants, personnels de projets, fonctionnaires, associations, etc.), et, d'autre part, comme un *espace public (et étatique) émergent*, où des représentants de l'État et des représentants ou segments des populations interagissent autour de normes multiples (locales, régionales et nationales), souvent non stabilisées, concernant l'accès aux biens et services collectifs et publics (De Sardan, 2004, p. 3).

Alors que, selon Garcia Delgado (1997), le local a émergé en réaction à une stratégie décentralisatrice ratée de l'État national, Guerrero Orozco (1995) y voit plutôt le signe d'une faiblesse de gouvernance de l'État national. Ces interprétations envisagent le processus démocratique comme un système avant tout institutionnel, qui ne laisse que peu de place à l'action citoyenne comme source de modifications de la gouvernance. Quelle que soit la raison de l'explosion de l'arène politique locale, Badía (2000) insiste pour que nous l'envisagions comme la possibilité de repenser les pratiques citoyennes.

L'effervescence du local a eu lieu en réaction à une situation de crise à l'échelle locale. En effet, elle serait la conséquence de la réorganisation de la structure nationale qui a pris trois formes et qui a eu des conséquences néfastes au niveau local (Garcia Delgado, 1997, p. 5-6). Tout d'abord, la structure économique d'inspiration néolibérale qui a été mise en place sous Menem a réduit l'investissement de l'État dans les services publics et par conséquent, a provoqué une concentration économique, une destruction spatiale du tissu productif national et une distribution inégale des richesses. De plus, les politiques de décentralisation ont entraîné un transfert de compétences nationales au niveau local dans le domaine des politiques publiques⁶. Enfin, la réforme constitutionnelle de 1994, liée au processus de

⁶ La Constitution nationale de 1994 a établi un système politique décentralisé dans lequel chaque province administre la justice, le régime municipal et l'éducation primaire (Honorable Senado de la Nación Argentina, 1994, art. 5 et 123); et où chaque gouvernement local est chargé de maintenir en état les infrastructures urbaines (électricité, propreté de la ville, prisons locales, écoles, etc.), de nommer les fonctionnaires municipaux, d'organiser les

consolidation démocratique, a également favorisé le renforcement de l'autonomie du gouvernement local. Plusieurs politiques nationales ont donc modifié le contexte local dans lequel se sont exprimées les revendications citoyennes.

Selon Guerrero Orozco, le local aurait plutôt émergé en réaction à une crise de gestion nationale : il faudrait dès lors parler d'*ingouvernabilité* dans la mesure où on assisterait à :

Une incapacité de l'État à assumer ses responsabilités modernes relatives au bien-être social – dans les domaines de la santé, de l'éducation et du travail – et à l'inclusion croissante des citoyens dans le système démocratique, en raison d'un manque d'ordre et de stabilité politique. (Guerrero Orozco, 1995, p. 1)⁷.

Même s'ils n'interprètent pas les causes de l'émergence du local de la même façon, García Delgado et Guerrero Orozco s'entendent au moins pour dire qu'elle est une résultante d'une situation de crise. À notre avis, ces deux interprétations de la crise se complètent.

Badía insiste pour que nous envisagions l'exacerbation de la crise étatique comme un facteur positif de l'explosion du local dans la mesure où elle a ouvert de nouvelles marges d'action qui permirent de canaliser les demandes citoyennes et de trouver des solutions novatrices à l'élaboration de projets de développement (Badía, 2000).

Ces interprétations sont, certes, pertinentes pour comprendre l'effervescence du local mais il nous semble que la diversification des espaces de revendication citoyenne et l'explosion de l'arène politique locale sont également associées au

élections locales, de voter son budget annuel (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 1994, art. 192 et 193).

⁷ Pour l'auteur, plusieurs causes expliquent l'*ingouvernabilité* étatique : pour ce qui est des causes fonctionnelles, Guerrero Orozco (1995, p. 1) signale (a) la surcharge des demandes citoyennes qui obstruent les processus de réponse de l'État, (b) le manque de revenus fiscaux qui empêche l'État d'assurer un bien-être social de qualité et (c) la crise de gestion de l'État et le manque d'appui de la part des citoyens qui réduisent la marge de manœuvre de celui-ci. Pour ce qui est des causes d'ordre structurel, l'auteur explique l'*ingouvernabilité* étatique par (a) un manque d'adaptation des régimes démocratiques au processus de démocratisation (« la décadence politique »), (b) un manque d'informations et de communications susceptible de permettre une réorganisation interne de l'État et (c) une incapacité à s'adapter aux nouvelles technologies (« l'explosion de la complexité »).

discrédit qui a progressivement touché la classe politique nationale (Mendelevich, 2006, p. 5). Ainsi, si les citoyens ont élu Kirchner en 2003, c'est entre autres pour dénoncer le personnel politique antérieur ; et affirmer, par contrecoup, la légitimité d'une conception alternative de la pratique politique.

1.2.2. Des conséquences pour l'interaction entre les élus et les citoyens.

La restructuration de l'espace national semble avoir, par ricochet, transformé l'espace politique local en lieu d'émergence de deux forces contradictoires : d'un côté, il abrite aujourd'hui un processus de revitalisation – Garcia Delgado parle de « nouveau localisme » (1997, p. 18), Kolesas de « municipalisme » (1998, p. 133), Blanco et Gomà d'« *empowerment* politique local » (2003, p. 3); de l'autre, il est le théâtre de la condensation de la fragmentation sociale, de la protestation et du manque de ressources (Garcia Delgado, 1997, p. 5).

Par conséquent, le gouvernement local a dû repenser ses responsabilités qui étaient traditionnellement d'offrir des services urbains de base (tels que l'entretien des routes, la distribution de l'eau potable et de l'électricité, etc.), de normaliser les activités économiques et de gérer les cas de pauvreté extrême. Par gouvernement local, nous entendons un espace organisationnel institutionnalisé et structuré par des réglementations, fonctions et relations spécifiques dont les frontières sont particulièrement perméables aux influences extérieures⁸. Lorsque nous évoquons les responsabilités du gouvernement local, nous entendons, comme Villar (2002), celles

⁸ « Si entendemos una administración municipal como una forma de acción organizada con reglamentación precisa, funciones específicas, miembros directa e indirectamente relacionados, estructuras de relación definidas (con agente y agencias externas) y con bienes y servicios a ofrecer, estaremos acotando este espacio municipal como un espacio organizacional institucionalizado. La característica distintiva de esta configuración organizacional es que sus fronteras hacia el exterior son pocas rígidas, y en ocasiones prácticamente permeables: los comités ciudadanos que participan en decisiones del ayuntamiento, los niveles estatal y federal del gobierno que inciden igualmente en la acción de un gobierno municipal, los miembros del cabildo que, si bien constituyen una instancia formal de decisión, igualmente representan intereses partidistas específicos » (Cabrero Mendoza, 1996, p. 77).

qui lui sont attribuées par la loi ; mais surtout, les tâches que l'imaginaire social assigne au gouvernement local et qui, étant le produit des demandes de la société, ne se produisent pas de manière explicite ni ponctuelle mais de manière variée⁹.

En effet, les gouvernements locaux ont dû trouver de nouvelles manières d'articuler leur action à celle des citoyens; inversement, ces derniers ont dû apprendre à élaborer des propositions de travail en partenariat avec la structure institutionnelle locale. Ces nouvelles articulations sont justement à la source de la revitalisation de l'arène politique locale.

Pour Cravacuore, Ilari et Villar (2004, p. 18), ces nouvelles articulations ont lieu :

Lorsque deux ou plusieurs organisations, publiques ou privées, étatiques ou non, s'entendent et coordonnent des projets de développement qui se traduisent par des actions concrètes communes ; chaque organisation apporte son savoir-faire et est chargée de certaines tâches spécifiques *sans qu'il y ait d'organisations qui soient subordonnées à d'autres*.¹⁰

⁹ « [La función] se encuentra en el terreno de lo simbólico ; esto es *lo que el municipio debe hacer*. Esto que *debe hacer* es una cuestión subjetiva ya que se construye a partir de las demandas y requerimientos de la sociedad, que no siempre se realizan de forma explícita y puntual, sino que se expresan de formas muy diferentes ; y de la concepción sobre el Estado y las políticas públicas que posea el líder o funcionario político de turno. Además, se va modificando con el tiempo y por las características de los regímenes políticos. Así, ha sido diferente la concepción sobre las funciones que debe cumplir un municipio en las dictaduras que en los gobiernos democráticos, y dentro de estos la concepción de los diferentes partidos y hasta entre los diferentes intendentes brindan un variado mosaico al respecto » (Villar, 2002, p. 94).

¹⁰ Une section de la définition est en italique afin de souligner que, bien qu'il n'y ait pas d'articulation lorsqu'une organisation se subordonne à une autre, il est difficile d'envisager une situation dans laquelle le gouvernement local se déchargerait totalement de son autorité institutionnelle. C'est justement cette remarque qui délégitime le concept de « réseaux participatifs de gouvernance » défini comme « l'articulation [d'une pluralité] d'acteurs autour de cadres organisationnels communs à partir desquels il leur est possible d'échanger des ressources, négocier des priorités et prendre des décisions au sujet de projets publics communs » (Blanco et Gomà, 2003, p. 4). En effet, comment parler de réseau alors que l'on est en présence d'une structure locale formelle et institutionnalisée ? Jan Kooiman (1993) signale que même dans un processus d'articulation où il y a pluralité d'acteurs, le gouvernement local doit continuer de constituer l'élément directeur du processus de développement tout en se transformant, en perdant son caractère centralisateur et en devenant le principal agent de coordination entre les acteurs publiques et privés, étatiques et non étatiques.

L'articulation permet donc aux acteurs qui partagent leurs ressources d'être mieux informés et davantage efficaces. Par ailleurs, elle accentue la légitimité de leurs actions locales en diversifiant les acteurs impliqués dans l'élaboration des projets. Mais surtout, l'articulation recrée – si ce n'est qu'elle crée – l'arène politique locale dans laquelle pourra s'élaborer la pratique citoyenne.

Cravacuore, Ilari et Villar (2004, p. 22) signalent par ailleurs que l'articulation peut être soit interinstitutionnelle – c'est-à-dire s'effectuer entre des organismes étatiques – soit associationniste – c'est-à-dire entre des acteurs étatiques et non étatiques. Le premier type d'articulation étant des plus traditionnels, nous nous intéresserons directement à l'articulation associationniste : généralement, celle-ci est élaborée pour mener à bien un projet spécifique – souvent de promotion économique locale, de développement social ou de planification stratégique – dans lequel s'impliquent les acteurs afin d'y apporter un élément concret (des ressources économiques, humaines ou stratégiques) ou symbolique (de la légitimité ou de la transparence). Toutefois, il est important de spécifier que si l'articulation a uniquement lieu pour donner plus de légitimité à un projet et élargir les bases d'un consensus social, il sera alors fort possible que la dynamique se désarticule une fois les objectifs initiaux atteints. Par ailleurs, Cravacuore, Ilari et Villar (2004, p. 23) ajoutent que l'articulation associationniste a la particularité d'impliquer, pour les participants aux processus de gestion locale, la reconnaissance de deux tenants légitimes du pouvoir : les représentants du gouvernement local et ceux des citoyens.

Plutôt que de parler d'articulation entre le gouvernement local et les citoyens, Blanco et Gomà (2003, p. 1) préfèrent employer le terme de « pratiques participatives de proximité ». Pour ces auteurs, toutes ces pratiques sont issues du constat qu'il faut trouver des mécanismes démocratiques pour s'adapter à la complexité des processus d'articulation entre les différents acteurs présents au niveau local. Les auteurs signalent que ces pratiques rassemblent généralement quatre éléments novateurs : (a) elles valorisent le local comme l'espace où les dynamiques participatives doivent s'instaurer, (b) elles incitent au pluralisme d'acteurs et à la participation afin de

prendre des décisions politiques plus représentatives, (c) elles envisagent la politisation du local en critiquant le caractère purement administratif conféré jusqu'ici aux gouvernements locaux et elles attribuent un caractère politique aux projets collectifs qui tentent d'améliorer des réalités locales spécifiques ; et (d) elles se basent sur une logique de transversalité et une participation à niveaux multiples.

Les processus d'interaction entre les citoyens et le gouvernement local ont donc été provoqués par l'explosion de la demande citoyenne depuis le retour à la démocratie et alimentés par la revitalisation de l'arène politique locale qui en a découlée.

1.3. L'apparition d'une dynamique de gouvernance locale inédite

Nous démontrerons maintenant que ces nouvelles interactions constituent une forme d'innovation sociale susceptible de transformer l'espace local en pôle d'élaboration de processus de développement. En effet, ces pratiques d'articulation constituent les assises d'une dynamique de gouvernance locale inédite.

1.3.1. Une nouvelle forme d'innovation sociale

Mais qu'entendons-nous par innovation sociale ? Dans le cas qui nous occupe, il s'agirait d'un processus de redéfinition de la pratique politique qui se manifeste par l'articulation entre un acteur traditionnel (le gouvernement local) et de nouveaux acteurs dans la conception, l'élaboration et l'évaluation de projets de développement. Pour les chercheurs du CRISES,

Il s'agit plus globalement d'une intervention initiée par des acteurs sociaux pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles. (Lévesque et Lajeunesse-Crevier, 2005, p. 3).

Cloutier ajoute que lorsque l'on définit l'innovation sociale par son processus,

L'innovation sociale est alors celle qui résulte de la coopération entre une diversité d'acteurs. Sous cet angle, l'innovation sociale peut être envisagée comme un processus collectif d'apprentissage et de création de connaissances. (Cloutier, 2003, p.13).

Pour Cabrero Mendoza, l'innovation – qu'il définit en partant d'une définition du *changement* – doit donc être conçue comme un phénomène imprévisible et en construction constante :

On doit reconnaître le changement comme une catégorie analytique dynamique et multidimensionnelle qui, bien qu'elle ait un rythme et une direction, reste incontrôlable et imprévisible ; il s'agit du résultat d'un ensemble de processus qui s'additionnent et procèdent, de manière plus ou moins harmonieuse ou conflictuelle, à un réajustement des acteurs et institutions politiques. (Cabrero Mendoza, 1996, p. 75).

Elle doit avoir pour effet d'opérer un processus de reconfiguration institutionnelle à l'échelle locale, à même de générer une *amélioration* de la qualité des mécanismes de gestion et d'interaction entre les citoyens et le gouvernement¹¹. Pour Cabrero Mendoza, cette reconfiguration serait à la fois d'ordre fonctionnel, structurel, comportemental et relationnel – il s'agirait donc respectivement d'une amélioration de l'usage des ressources, des normes juridiques et organisationnelles, des processus de négociation et des réseaux de relation.

De plus, Garcia Delgado (1997, p. 7) signale que les innovations qui modifient la relation entre le gouvernement local et les citoyens s'effectuent dans les sphères politique, économique et sociale de la société. Au niveau politique, on promeut davantage l'interdépendance, l'articulation et le dialogue dans les processus de décision politique au détriment d'une organisation de type pyramidale ; la participation locale est également moins associée à l'activité partisane. Par ailleurs, on privilégie les projets ponctuels et décentralisés par opposition à une logique

¹¹ Cette définition de l'innovation a pour postulat que tout changement mène à une amélioration de la situation, qu'elle concerne (a) la gouvernabilité (la capacité de gouverner des élus) ou (b) la qualité de la gestion (le niveau de bien-être de la population) (Cabrero Mendoza, 1996, p. 78).

traditionnelle de prestataire de services. Sur le plan de l'économie, les responsabilités des gouvernements locaux s'élargissent en raison du nouveau contexte marqué par les phénomènes de privatisation, de décentralisation et de destruction de la structure productive argentine. En effet, les gouvernements locaux font de plus en plus d'« activisme économique » : outre les projets de formation de main-d'œuvre destinée aux besoins des entreprises locales, les gouvernements locaux tentent par exemple de créer des districts industriels de petites et moyennes entreprises, et des couloirs de développement économique régional (Garcia Delgado, 1997, p. 11). Toutefois, plusieurs obstacles compliquent encore l'apparition d'articulation entre les gouvernements locaux et les citoyens¹².

On ne doit donc surtout pas réduire la notion d'innovation à son caractère techniciste, à savoir l'incorporation de nouvelles technologies et modes de gestion aux institutions représentatives. En effet, le concept d'innovation, issu du champ de l'économie, renvoie initialement à un processus technologique qui augmente la productivité, réduit les coûts et permet d'augmenter la valeur et la qualité des services et produits offerts (Cravacuore, Ilari et Villar, 2004, p. 15). La définition économiste de l'innovation a rapidement été reprise par des théoriciens de l'administration publique qui s'en sont servie pour élaborer un nouveau modèle de gestion basé sur la valorisation de bonnes pratiques de gestion administrative. Ainsi, l'approche du *new public management*, en se basant sur des expériences municipales tentées aux États-Unis, part du principe que les bureaucraties centralisées n'arrivent pas à répondre aux nouvelles demandes des citoyens. La décentralisation est donc la solution pour que

¹² Garcia Delgado (1997, p. 9-19) signale que plusieurs obstacles empêchent le changement dans les sphères politique, économique et sociale : bien souvent, les gouvernements locaux ont trop de ressources humaines mais pas assez de gens qualifiés ; la compétitivité d'une localité est donc d'autant plus difficile à maintenir qu'elle est aujourd'hui évaluée par rapport à des rivales qui peuvent se trouver n'importe où sur la planète. Par ailleurs, les représentants des gouvernements locaux ont souvent tendance à préférer les pratiques de gestion publique qui leur sont connues plutôt que celles dont il est incertain qu'elles leur procurent des bénéfices politiques. De plus, l'innovation locale laisse souvent transparaître des luttes de pouvoir entre les représentants du gouvernement local et ceux des organisations citoyennes – ce qui peut mettre rapidement fin à l'innovation.

l'État offre des services de qualité aux citoyens. Pour Osborne et Gaebler, l'innovation correspond donc à l'incorporation de nouvelles technologies de gestion dans l'administration gouvernementale (Osborne et Gaebler, 1992). Pour Cravacuore, l'innovation doit entraîner une reconfiguration – partielle ou profonde – de la structure organisationnelle (Cravacuore, 2005, p. 8) et être le fruit de l'action d'élus du gouvernement local qui instituent le changement au sein de l'organisation (Cravacuore, 2001, p. 3). Par ailleurs, l'innovation n'est pas obligatoirement quelque chose de nouveau et d'original mais le résultat d'une nouvelle combinaison d'éléments existant dans l'administration et adaptés à des circonstances spécifiques.

Toutefois, bien que l'approche du *new public management* ait influencé bon nombre de projets de bonne pratique en Argentine¹³, elle est réductrice dans la mesure où elle a tendance à techniciser le concept d'innovation sans tenir compte de la transformation qu'il implique pour les dynamiques d'interaction entre les citoyens et le gouvernement local. En effet, les pratiques d'articulation sont une innovation sociale dans la mesure où elles influencent l'élaboration des processus locaux de développement : ce n'est plus uniquement le gouvernement local mais une pluralité d'acteurs – et pourtant, de visions politiques – qui contribuent à la conception, l'élaboration et l'évaluation des projets de développement. Dans cette mesure, ces articulations poussent à inventer une nouvelle dynamique de gouvernance locale.

À l'instar de Julius Nyerere, président de la Commission SUD, nous envisagerons le développement comme :

Un processus qui permet aux êtres humains de développer leur personnalité, de prendre confiance en eux-mêmes et de mener une existence digne et épanouie. C'est un processus qui libère les populations de la peur du besoin et de l'exploitation et qui fait reculer l'oppression politique, économique et sociale.

¹³ Mentionnons par exemple les concours nationaux de l'*Honorable Senado de la Nación* (2002, 2003 et 2004), ceux de la *Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación* (2001) et de l'*Instituto Provincial de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires* (1999) ; ainsi que le projet « Banco de Experiencias Locales » des Universités nationales de Quilmes y General Sarmiento (1998) (Cravacuore, Ilari et Villar, 2004).

C'est par le développement que l'indépendance politique acquiert son sens véritable. Il se présente comme un processus de croissance, un mouvement qui trouve sa source première dans la société qui est elle-même en train d'évoluer. [...] Le développement d'une nation doit se fonder sur ses ressources propres, aussi bien humaines que matérielles, exploitées pleinement pour la satisfaction de ses propres besoins. [...] Le développement doit donc être un effort du peuple, par le peuple, pour le peuple. Le vrai développement est centré sur les êtres humains. (Commission SUD, 1990, p. 10-11).

Par ailleurs, le Rapport mondial sur le développement (1991), publié par le PNUD affirme que :

Le principal objectif du développement humain [...] est d'élargir la gamme de choix offerts à la population, qui permettent de rendre le développement plus démocratique et plus participatif. Ces choix doivent comprendre des possibilités d'accéder au revenu et à l'emploi, à l'éducation et aux soins de santé, et à un environnement propre ne présentant pas de danger. L'individu doit également avoir la possibilité de participer pleinement aux décisions de la communauté et jouir des libertés humaines, économiques et politiques. (PNUD, 1991, p. 1).

1.3.2. Les assises d'une nouvelle dynamique de gouvernance locale

Aux fins de notre analyse, la gouvernance renvoie au processus, à la structure de prise de décision et à la structure de prise de responsabilité en ce qui concerne la définition de projets de développement. Il s'agit d'un processus volontaire « d'inclusion d'acteurs non étatiques dans un processus de décision politique » (Cravacuore, Ilari et Villar, 2004, p. 19). Il faut par ailleurs signaler que l'échelle locale est particulièrement importante pour envisager une nouvelle dynamique de gouvernance. En effet, c'est à cette échelle que peuvent être posés les jalons d'une redéfinition de la gouvernance nationale : Stuart Mill nous a appris que les gouvernements locaux – tout comme les autres paliers gouvernementaux et la société civile – sont essentiels dans un système démocratique car ils augmentent les possibilités de participation politique et fournissent une éducation aux citoyens sur les pratiques politiques et gouvernementales (1862).

Pour Blanco et Gomà (2003), une pratique de gouvernance locale permet à la fois d'affronter de nouveaux enjeux politiques – c'est une innovation fonctionnelle – et d'atteindre une consolidation démocratique davantage citoyenne et participative – il s'agit d'une innovation symbolique. D'un point de vue analytique, le modèle de gouvernance est porteur car (a) il reconnaît la complexité comme un élément intrinsèque au processus politique, (b) il défend l'idée d'un gouvernement local qui incite à la participation d'acteurs divers et (c) il s'articule autour de réseaux pluriels. Concrètement, trois caractéristiques se dégagent du modèle de gouvernance locale défini par Blanco et Gomà (2003): (a) il y a absence de centre hiérarchique contrôlant de manière monopoliste le processus local de prise de décisions, (b) il existe une interdépendance mutuelle entre les acteurs au moment de la résolution de problèmes ; et (c) il existe une institutionnalisation des rapports entre les acteurs – cette institutionnalisation ne doit pas obligatoirement être tangible (sous la forme d'une institution) mais doit plutôt impliquer des interactions soutenues, fréquentes et stables.

En Amérique latine, l'apparition d'un nouveau modèle de gouvernance serait intrinsèquement liée à une triple transition (Boschi, 2005): en effet, il y a eu concomitance des processus de démocratisation des institutions politiques, de crise de l'État centralisateur et de réformes orientées vers le marché. La notion de gouvernance a donc été diffusée dans un contexte de changements structurels importants dans l'organisation de l'État au cours duquel les villes et les régions ont acquis de plus en plus d'importance et ont fortement encouragé le processus de décentralisation. Toutefois, puisque l'État argentin a traditionnellement été distant de ses citoyens, la reconnaissance de ses institutions et de sa légitimité est un long processus historique dont l'issue est difficilement prévisible (Jelin, 2003, p. 315). Derrière la réinvention de la pratique de gouvernance locale, se profile donc une redéfinition des notions de pays et d'identité collective.

Pour certains, la gouvernance revêt un caractère techniciste dans la mesure où ils l'envisagent comme un modèle : il s'agirait d'un « modèle de gestion qui envisage les

processus de prise de décision comme le fruit d'interactions et de dépendances mutuelles entre les institutions politiques et la société » (Cravacuore, Ilari et Villar, 2004, p. 19) ou d'un « ensemble de services publics efficients, un système judiciaire fiable et une administration en laquelle les citoyens ont confiance » (BM, 1989, p. 18). Pour notre part, et à l'instar de l'IOG, nous préférons l'envisager comme une dynamique sociale et de pouvoir : il s'agit du « processus par lequel, à l'intérieur de traditions reconnues et de cadres institutionnels, différents secteurs de la société expriment des intérêts, des décisions sont prises et les décideurs sont tenus responsables » (IOG, 2001, p. 2). Le PNUD mentionne d'ailleurs avec raison que ce sont des relations de pouvoir qui structurent la gouvernance :

La gouvernance est l'art de gouverner avec l'objectif d'atteindre un développement économique, institutionnel et social durable, tout en promouvant un équilibre sain entre l'État, la société civile et le marché de l'économie. (PNUD, 2004, p. 5).

Toutefois, bien que la pratique de la gouvernance locale soit des plus féconde, sa mise en place rencontre un obstacle majeur : il faut qu'il y ait en face des gouvernants municipaux, des organisations citoyennes autonomes intéressées à porter elles aussi ce nouveau projet de redéfinition des paramètres du pouvoir. Il est peu probable que cette réinvention de la pratique de la gouvernance locale se fasse sans heurts, sans divergences de projets et de vues, sans déséquilibres et dérives...

Nous avons donc vu qu'un dialogue a émergé entre le gouvernement local et les citoyens et qu'il pourrait donner corps à une nouvelle dynamique de gouvernance locale. Si ces nouvelles pratiques participatives se mettent effectivement en place, elles constitueront l'essence même de la citoyenneté.

1.4. Des pratiques qui redéfinissent la notion de citoyenneté

Il semblerait à nouveau envisageable de concevoir en Argentine la citoyenneté comme une pratique participative en construction permanente.

1.4.1. Le legs du mouvement des droits humains

Lorsque l'on étudie les pratiques de construction de la citoyenneté pendant la transition démocratique, on a souvent tendance à les résumer aux pratiques de solidarité qui furent menées par le mouvement des droits humains au nom d'une responsabilité sociale et d'une mémoire collective – et qui visaient à concevoir la citoyenneté, non plus comme un ensemble de normes fixant le rapport entre l'État et les citoyens, mais comme un mouvement pour la reconnaissance des droits (Jelin, 1996). Les pratiques d'articulation entre le gouvernement local et les citoyens constituent également des processus majeurs de construction de la citoyenneté.

1.4.2. La réinvention de la citoyenneté

Aux fins de notre démonstration, il nous a fallu adopter une définition de la citoyenneté beaucoup plus large que celle qui est traditionnellement donnée de ce concept¹⁴. En effet, nous nous sommes beaucoup intéressés aux travaux de Jelin sur la question. Pour l'auteur, d'un point de vue analytique, la citoyenneté doit donc être considérée à un niveau abstrait :

Le concept de citoyenneté renvoie à une pratique conflictuelle liée aux jeux de pouvoir qui existent quant au choix des *individus* qui décideront du sort de la communauté et quant au *contenu* des solutions élaborées pour résoudre les problèmes identifiés. En ce sens, la citoyenneté et les droits sont toujours en construction et susceptibles de changer. (Jelin, 2003, p. 314).

¹⁴ Traditionnellement, « la citoyenneté peut être définie comme la jouissance des droits civiques attachés à la nationalité. Aujourd'hui on entend par là le droit de vote aux consultations politiques, l'éligibilité, l'exercice des libertés publiques qui donnent sens à la participation politique, enfin l'accès aux fonctions d'autorité dans l'appareil d'État. [...] Trois grandes catégories de représentations valorisantes sont associées à la citoyenneté par la culture démocratique [...] : l'implication politique active, [...] l'amour de la patrie et le respect de la loi, la solidarité avec les membres de la même communauté nationale. En outre les fortes connotations symboliques de la notion de citoyenneté – égalité, responsabilité, indépendance de jugement – tendent à faire de l'identité citoyenne une qualité abstraite qui rejette dans l'ombre les inégalités concrètes de statut social et de compétence politique » (Hermet, Badie, Birnbaum et Braud, 2001, p. 48). Par ailleurs, avant d'aller plus avant, il faut rappeler que notre mémoire part de constations empiriques pour proposer une réflexion sur la citoyenneté en marche à Morón; dans ce cadre, nous ne sommes pas en mesure d'approfondir les riches débats théoriques qui se sont développés par rapport à ce concept.

Ainsi, lorsque Jelin analyse les processus sociaux à travers lesquels la citoyenneté est construite en Amérique latine, elle s'intéresse donc en fait aux pratiques sociales, systèmes institutionnels et représentations culturelles qui entraînent « la construction d'une subjectivité individuelle et collective par rapport à une communauté dans son ensemble et à l'État, en particulier » (Jelin, 1996, p. 101). Puisque la citoyenneté est ancrée dans le sentiment subjectif d'être lié à une communauté, l'espace local détient dès lors une importance capitale dans la mesure où il devient un lieu de construction de l'identité collective et de revendication des droits¹⁵. Par conséquent, le gouvernement local n'est plus uniquement un pourvoyeur de services : les pratiques participatives d'articulation entre celui-ci et les citoyens – c'est-à-dire, les tentatives de gouvernance locale – constituent des processus d'affirmation d'un sentiment d'appartenance à la collectivité – donc, des processus de construction de la citoyenneté (Andrew et Goldsmith, 1998).

La notion de la citoyenneté révèle dès lors deux facettes (Jelin, 2003): d'un côté, elle correspond à l'émergence de demandes concrètes pour le respect et l'expansion des droits des citoyens ; et de l'autre, elle représente l'exigence symbolique de la reconnaissance d'un sentiment d'appartenance à une communauté et à une identité collective. Nous avons donc vu que les changements qui s'opèrent localement en Argentine permettent d'envisager la citoyenneté comme un processus participatif en constante élaboration.

1.5. Conclusion

Les événements politiques et économiques des vingt dernières années ont constitué l'amorce de nouvelles revendications citoyennes. Ces demandes, qui se sont

¹⁵ Marshall (1950), en s'inspirant de la construction des droits citoyens en Angleterre au sortir de la Deuxième guerre mondiale, fut le premier à envisager la citoyenneté comme un processus en construction permanente et à démontrer que les droits sociaux sont une conquête devenue dimension de la citoyenneté actuelle.

particulièrement exprimées à l'échelle locale, ont provoqué une intensification de l'articulation entre le gouvernement local et les citoyens. Nous avons d'ailleurs vu que ces nouvelles articulations constituent des innovations sociales dans la mesure où elles ont permis l'émergence d'une nouvelle dynamique de gouvernance locale basée sur l'élaboration novatrice de processus de développement.

Au cours de ce premier chapitre, nous avons donc tenté de mettre en évidence que, même si le retour à la démocratie en 1983 a donné naissance à la période la plus longue et la plus épanouie de démocratie de l'histoire de l'Argentine moderne, les changements économiques entourant la crise de 2001 ont été extrêmement éprouvants pour la majorité des Argentins. Ce double phénomène a engendré une intensification de la participation citoyenne et a été l'occasion pour les Argentins de commencer à s'approprier une nouvelle pratique de la citoyenneté en repensant et en participant à la dynamique politique locale.

Si ces pratiques participatives peuvent mener à nos yeux à une redéfinition de la notion de pays et à une réinvention de l'identité collective (la façon de se percevoir, soi-même, dans l'être ensemble), elles ne se feront pas toujours en douceur ni sans lutte de pouvoir. Elles constitueront des expérimentations d'une pratique conflictuelle qui est le propre de la citoyenneté.

Nous avons vu qu'une redéfinition de la gouvernance locale s'opère progressivement en Argentine depuis le retour à la démocratie en 1983 : en effet, le processus de démocratisation des institutions politiques, la crise de l'État centralisateur, les politiques de décentralisation politique et l'implantation de réformes orientées vers le marché, ont donné davantage de responsabilités aux gouvernements locaux. Ceux-ci cherchent aujourd'hui à innover dans la façon de prendre les décisions concernant le bien public local, en incitant les citoyens à participer. À l'instar de De Sardan, on peut donc considérer que l'arène politique locale argentine est un espace d'articulation entre des acteurs hétérogènes dotés de ressources locales et extra-locales variées. Ce sont les actions des acteurs qui structurent l'arène politique locale.

CHAPITRE II

LE CONTEXTE D'ÉMERGENCE DU LOCAL À MORÓN

Les changements économiques et politiques post-1983 ont permis aux Argentins de s'approprier une nouvelle notion de la citoyenneté. La Municipalité de Morón illustre bien ce processus puisque son gouvernement local tente d'arrimer ses initiatives aux aspirations des citoyens. Bien que plusieurs conclusions intéressantes puissent être tirées de l'analyse de cette municipalité, elle ne constitue en aucun cas un exemple à partir duquel généraliser ce qui se produit actuellement en Argentine : en effet, rares sont les dirigeants municipaux argentins qui – comme les élus de Morón – conçoivent la participation citoyenne comme un élément indispensable de la dynamique de gouvernance locale.

Nous consacrerons ce second chapitre à mettre en évidence la rigidité de la structure politique argentine dans laquelle s'insèrent les initiatives des gouvernements locaux ; nous verrons que cette rigidité institutionnelle nuit aux efforts des gouvernements locaux d'articuler leurs initiatives aux aspirations citoyennes. Globalement, la marge de manœuvre juridique et pécuniaire des dirigeants municipaux est extrêmement mince. Dans ce contexte, l'analyse des principales caractéristiques de Morón nous démontrera qu'il s'agit d'une municipalité plutôt favorisée.

2.1. Quelques éléments de rigidité du cadre municipal

Pour comprendre le processus participatif local qui prend forme parmi les acteurs d'une arène politique locale argentine, il est indispensable de saisir la dynamique politique d'ensemble dans laquelle évoluent les gouvernements locaux: alors que les grands partis traditionnels peinent à adapter leur discours aux préoccupations

actuelles des Argentins, de nombreux petits partis émergent avec la volonté d'inclure les notions de transparence et d'équité dans le débat politique ambiant. Pour l'instant, il est toutefois peu probable que ces derniers prennent les rênes du pouvoir et modifient la dynamique politique; ils ne font donc que ranimer le débat politique sur la dynamique de gouvernance locale. Les structures institutionnelles nationale et provinciale rigides impliquent par ailleurs que les gouvernements locaux aient très peu de marge de manœuvre pour articuler leurs initiatives avec celles des citoyens.

2.1.1. Un débat politique ranimé grâce à l'émergence de nouveaux partis politiques

Bien que les deux partis traditionnels nationaux – et leurs pendants municipaux – dominant toujours la scène politique, on assiste à l'émergence de nouveaux partis qui ont tous pour point commun de vouloir réinventer et moderniser la manière de faire de la politique. Jusqu'à présent, la vie politique argentine contemporaine s'est toujours structurée autour de deux clans¹⁶ : les Radicaux de l'UCR et les Péronistes du PJ.

L'UCR a été fondé en 1891 par Leandro N. Alem afin de dénoncer le gouvernement de l'époque qui était accusé de corruption et d'autoritarisme. L'UCR a toujours défendu les notions de transparence et de démocratie. Depuis le retour à la démocratie en 1983, les mandats présidentiels de Radicaux (Alfonsín entre 1983 et 1989 et De la Rúa entre 1999 et 2001) ont été ternis par de lourds échecs dans la gestion de l'économie nationale. Toutefois, les Argentins saluent le travail d'Alfonsín en matière de restauration des institutions démocratiques. L'UCR apparaît aujourd'hui cependant comme un parti essoufflé sans grande influence.

Le PJ est diminué par plusieurs divisions internes mais il continue d'être influent (en particulier dans la ceinture industrielle de Buenos Aires) en raison du mythe entourant son fondateur, Juan Domingo Peron – et son épouse, Eva. Depuis la création du mouvement péroniste en 1945, son expression politique – le PJ – a su

¹⁶ Sauf mention contraire, cette section prend ses sources dans les ouvrages exhaustifs de Romero (2000) et Armony (2004).

établir une dynamique particulière entre l'État et les travailleurs, perçus comme une seule et même grande « famille ». Le PJ a gagné en influence en développant une doctrine basée sur un fort sentiment nationaliste, la notion de justice sociale et la création d'une structure solide d'assistencialisme étatique. Aujourd'hui, deux grandes factions de péronistes réformateurs rivalisent pour être au pouvoir. D'un côté, le *Frente para la Victoria* de l'actuel président Kirchner (2003-) s'oppose au *Frente por la Libertad* représenté par le groupe de Menem et Duhalde. Le gouvernement de Kirchner essaye de raviver une relation d'exclusivité avec les travailleurs en consolidant la rhétorique d'un nouvel État social mais ceci n'est pas sans difficulté : le PJ a été grandement discrédité par le caractère néolibéral des mesures politiques et économiques prises sous Menem.

Dans ce contexte, de nouveaux partis sont nés pour proposer de réinventer la manière de faire de la politique en Argentine. Par exemple, les présidentielles de 1994 (qui ont mené à la réélection de Menem) ont correspondu à l'émergence du FREPASO (13,20% des voix). Par ailleurs, pendant les législatives d'octobre 2005, deux nouvelles forces politiques sont apparues lors de l'élection des députés nationaux de la Ville de Buenos Aires. Ces deux partis pourraient causer du tort aux péronistes lors des présidentielles de 2007: du côté du centre droite, la *Alianza Propuesta Republicana* du conservateur Mauricio Macri (le président du club de football Boca Juniors) a obtenu 33% des voix. La sécurité, la lutte contre le chômage et la réduction des impôts constituent les principaux thèmes de Macri. De l'autre côté, le parti progressiste ARI, créé en 2001 par des dissidents de l'UCR et représenté par Elisa Carrió, a obtenu 20% des voix¹⁷. En axant sa campagne sur les thèmes de la lutte contre la corruption, la faim, la pauvreté et les inégalités, ce parti pourrait séduire les secteurs populaires traditionnellement péronistes.

¹⁷ Pour des données exhaustives des résultats des dernières élections législatives en Argentine, voir le site du *Ministerio del Interior de La Nación Argentina*. <www.mininterior.gov.ar/elecciones/2005> (Consulté le 14 juin 2006).

Le maire de Morón, Martín Sabbatella, a de son côté lancé son parti national *Encuentro por la Democracia y la Equidad* en septembre 2004. À partir de Morón, il s'est engagé à « récupérer la politique pour les gens »¹⁸. Il est donc possible que Sabbatella conçoive l'espace local comme un tremplin vers d'autres sphères politiques. Toutefois, très peu d'actions semblent avoir été posées jusqu'ici par son parti, même lors des élections législatives de 2005. Si les projets que son gouvernement implante sont fructueux, le parti national *Encuentro por la Democracia y la Equidad* s'en servira probablement comme d'une carte de visite.

2.1.2. Des structures institutionnelles nationale et provinciale rigides

Iturburu (2000) explique que le développement d'une société est fortement lié à la vitalité démocratique de l'arène politique locale. Dans ce contexte, il est donc important que l'État accepte de déléguer du pouvoir aux gouvernements locaux afin qu'ils acquièrent un rôle majeur dans l'élaboration des processus de développement. Ceci ne semble pas encore être le cas en Argentine si l'on en juge par une analyse plus approfondie de la répartition des pouvoirs.

On pourrait croire que la nouvelle Constitution nationale de 1994 (Honorable Senado de la Nación Argentina, 1994) a provoqué un changement en conférant davantage d'autonomie au palier politique municipal. En effet, elle établit un système politique décentralisé. L'article 5 de la Constitution nationale stipule que chaque province doit établir sa propre constitution afin d'administrer la justice, le régime municipal et l'éducation primaire. Par ailleurs, l'article 123 établit explicitement l'autonomie municipale.

Toutefois, si les gouvernements locaux ont davantage de responsabilités depuis 1994, ils continuent de manquer des ressources financières et matérielles indispensables à la réalisation de projets d'envergure. Celles-ci n'ont été décentralisées. En outre, la marge de manoeuvre des gouvernements locaux reste

¹⁸ Voir le site officiel du parti *Nuevo Morón*. <www.nuevomorón.org.ar>. (Consulté le 25 mai 2006).

extrêmement hétérogène selon les 23 provinces du pays : puisque chaque constitution provinciale doit établir son propre régime municipal, cela donne lieu à d'importantes différences d'autonomie municipale à l'échelle nationale (Iturburu, 2000).

Dans ce contexte, la Province de Buenos Aires est celle qui donne le moins d'autonomie à ses 134 municipalités. La reconnaissance de l'autonomie municipale a été rendue obligatoire par la Constitution nationale d'août 1994. Or, bien que la Constitution de la Province de Buenos Aires (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 1994), ait été modifiée après la Constitution nationale (en septembre 1994), elle ne reconnaît pas l'autonomie municipale et stipule que seules les compétences citées dans la loi peuvent être exercées; la Loi organique sur les Municipalités de la Province de Buenos Aires (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 1958) donne également peu de marge de manœuvre aux municipalités de la province – même après les modifications qui y ont été apportées à partir de 1994 (Iturburu, 2000).

Silvana Soest est conseillère municipale depuis 2003 à Morón et a participé comme membre de la commission des affaires municipales lors de la réforme constitutionnelle de la province de Buenos Aires de 1994. Elle considère que la réforme a été décevante pour les gouvernements locaux. Les ressources pécuniaires des municipalités dépendent encore de la province de Buenos Aires : en effet, la province peut collecter des impôts mais les gouvernements locaux – outre les fonds qu'ils peuvent recevoir des autres paliers gouvernementaux – peuvent seulement collecter des taxes municipales. Selon Madame Soest, il faudrait une réforme constitutionnelle qui renforce les tendances à la décentralisation et à la régionalisation en donnant un véritable pouvoir aux municipalités. Elle pense qu'il est possible que le gouvernement de Kirchner veuille se lancer dans une réforme constitutionnelle bien que ça ne fasse pas partie de ses priorités. Kirchner doit avant tout reconstruire un tissu social blessé. Pamela Niilus, coordonatrice nationale du *Programa Auditoría Ciudadana*, regrette qu'aujourd'hui, les gouvernements provinciaux appliquent une logique de type féodal, c'est-à-dire qu'ils perçoivent les gouvernements locaux comme la prolongation de leur propre pouvoir – et non pas comme des entités

autonomes. Elle juge aussi que le gouvernement national devrait viser une régionalisation et une articulation entre des municipalités qui ont des réalités similaires.

Les gouvernements locaux qui veulent prendre part au processus de développement et articuler leurs actions avec celles des citoyens, ne comptent donc pas sur des cadres institutionnels national et provincial flexibles. Leurs initiatives doivent donc constamment pousser les limites d'une structure institutionnelle rigide.

2.1.3. La mince marge de manœuvre juridique et pécuniaire des municipalités

En Argentine, le fonctionnement de tout gouvernement local est régi par la loi sur les municipalités de sa province et complété par un règlement interne à la municipalité. À titre d'exemple, dans le cas de Morón, c'est la Loi organique sur les Municipalités de la Province de Buenos Aires (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 1958) ainsi que le Règlement interne de Morón (Municipio de Morón, 1999) qui sont les textes de loi qui régissent le fonctionnement, les compétences et les responsabilités de la municipalité¹⁹.

Quel que soit le gouvernement local, sa structure institutionnelle repose toujours sur deux branches: un maire (l'exécutif) et des conseillers municipaux (le législatif) qui sont des citoyens élus au suffrage universel pour des mandats renouvelables de quatre ans (Iturburu, 2000). On remarque que le processus de prise de décision est généralement dominé par l'aile exécutive du gouvernement local, ce qui dénote la prépondérance du présidentielisme dans le système politique argentin (Kolesas, 1998); toutefois, signalons que cette tendance est visible dans énormément de systèmes municipaux, peu importe la culture politique et la structure gouvernementale nationales.

Les conseillers municipaux ont pour responsabilité de présenter des projets et d'autoriser des arrêtés municipaux qui concernent des préoccupations de la

¹⁹ La Loi organique sur les Municipalités de la Province de Buenos Aires de 1958 a été plusieurs fois amendée entre 1968 et 1983 mais aucun changement majeur n'est à signaler.

communauté locale; par ailleurs, ils ont la possibilité de demander des explications aux fonctionnaires du corps exécutif du gouvernement local. Leur nombre peut varier de 6 à 24 personnes, selon la taille de la population de la municipalité. À Morón, on retrouve 24 conseillers municipaux sur la base de liste – lors d’une élection, il n’y a qu’une seule liste de candidats pour l’ensemble de la municipalité et les sièges sont distribués au prorata du nombre de votes par parti (Poloneuro, 2005b). Généralement, les projets présentés par les conseillers municipaux prennent la forme d’une proposition d’arrêté municipal, d’une proposition de décret ou d’une proposition de résolution²⁰. Par ailleurs, le conseil municipal peut décider de convoquer une audience publique pour débattre d’un sujet qu’il juge d’intérêt public et connaître l’opinion des citoyens sur la question ; toutefois, les avis énoncés lors des audiences publiques sont de caractère consultatif.

Pour Kolesas (1998), la marge de manœuvre des gouvernements locaux varie beaucoup selon l’emplacement géographique et l’affiliation à telle ou telle constitution provinciale. Toutefois, l’hétérogénéité des gouvernements locaux ne se comprend pas seulement en envisageant les lacunes des structures institutionnelles nationale et provinciale. Le manque d’importance qui est accordée aux citoyens peut aussi expliquer les difficultés de gouvernance des gouvernements locaux (Kolesas, 1998). Dans ce contexte, Morón constitue un cas d’étude intéressant dans la mesure où son gouvernement local tente de pousser les limites d’une structure institutionnelle rigide. Et par le fait même, de susciter une nouvelle dynamique de gestion en partenariat avec les forces sociales et politiques en présence.

²⁰ En résumé, l’arrêté municipal constitue une ordonnance qui crée, réforme ou annule une règle générale dont le respect et la promulgation dépendent du corps municipal ; au contraire, un décret concerne davantage l’adoption ou l’annulation de mesures spécifiques – par exemple, l’organisation interne du conseil municipal – et ne requiert pas de promulgation par la branche exécutive de la municipalité. Enfin, une résolution vise à exprimer publiquement l’opinion du conseil municipal sur un sujet d’ordre public ou privé. Ces propositions sont tout d’abord évaluées par l’une des commissions internes de travail du conseil municipal (par exemple, la commission du développement économique local) avant d’être approuvées par le maire et adoptées par le conseil municipal, aux deux tiers des voix (Honorable Concejo Deliberante de Morón, 2000).

Avant d'analyser les cinq projets participatifs du gouvernement local de Morón qui ont retenu notre attention, nous dresserons les grands traits socioéconomique, historique, institutionnel et infrastructurel de cette municipalité. En effet, si les citoyens de Morón ont la chance d'avoir des représentants convaincus et dynamiques, plusieurs conditions matérielles favorisent également l'implantation de projets participatifs.

2.2. Les faiblesses et atouts de la Municipalité de Morón

La Municipalité de Morón était relativement aisée avant l'implantation des mesures macroéconomiques d'inspiration néolibérale sous Menem dans les années 1990. Par conséquent, elle est dotée d'une infrastructure urbaine moderne mais qui souffre depuis plusieurs années d'un manque d'entretien ; la population de Morón, bien que très instruite, est aujourd'hui confrontée à des phénomènes de crise tels que la malnutrition et le chômage structurel. Depuis l'arrivée d'un maire progressiste à la tête de la municipalité en 1999, on assiste toutefois à l'affirmation d'une nouvelle conception des rapports entre le gouvernement local et les citoyens. Dans le cas de Morón, l'explosion des demandes citoyennes qui a été provoquée par les événements politico-économiques post-1983 semble avoir coïncidé avec l'émergence de cette arène politique locale.

2.2.1. Quelques caractéristiques de la Municipalité de Morón²¹

2.2.1.1. *Un développement historique marqué par l'urbanisation et l'industrialisation.* Avant l'arrivée des Espagnols, Morón était peuplé par des chasseurs de lamas autochtones d'origine Tehuelche. Dès les débuts de la colonisation, les Espagnols s'approprièrent les terres de Morón en raison de leur

²¹ Sauf mention contraire, cette section prend ses sources dans la synthèse historique de Morón qui a été réalisée par l'*Instituto y Archivo Histórico Municipal de Morón* (2000).

fertilité et de leur proximité de la capitale Buenos Aires. L'origine du nom « Morón » fait l'objet de divergences : il proviendrait soit du nom d'une grande famille propriétaires de terres au 18^{ème} siècle, soit fait référence au village espagnol de Morón en Andalousie.

Le fait que le Chemin royal menant au Chili et au Pérou passa par Morón fut crucial pour le développement économique de la municipalité – alors constituée en district. Selon le premier recensement datant de l'Indépendance de l'Argentine (1816), les habitants de Morón pratiquaient principalement l'agriculture (56%) et l'élevage de bétail (23%). Morón constituait aussi un lieu de villégiature pour les riches familles de Buenos Aires.

L'Indépendance de l'Argentine provoqua une division politique nationale entre les Fédéralistes, défendant l'autonomie des provinces, et les Unitaristes, en faveur d'un pays centralisé autour de la capitale. Cette division se résorba, en 1829, avec l'arrivée au pouvoir du leader fédéraliste Juan Manuel de Rosas. Celui-ci devint Gouverneur de la province de Buenos Aires et consolida son pouvoir politique et économique en créant les premières institutions politiques argentines (De Luca, Jones et Tula, 2002).

Pendant la Guerre qui opposa les Fédéralistes et les Unitaristes, Morón fut le théâtre des deux affrontements majeurs qui marquèrent le début et la fin de la période Rosas (la Bataille du Puente Márquez du 26 avril 1829 et la Bataille El Palomar de Caseros du 3 février 1852). Les habitants de Morón, comme la plupart des gens du monde rural, appuyaient Rosas. À la chute de ce dernier, en 1852, les Unitaristes prirent le pouvoir et établirent la Constitution (1853) qui définit un système confédéral de type présidentiel avec Buenos Aires comme capitale. Les Fédéralistes, principalement rassemblés dans Buenos Aires, n'acceptèrent qu'après avoir vaincu les Unitaristes (Bataille de Pavón de 1860) de faire de Buenos Aires la capitale de la République argentine.

La République argentine naquit en 1860, inspirée par des valeurs libérales et une logique agro-exportatrice. À cette époque, Morón bénéficia du système ferroviaire, ce

qui lui permit d'assurer le transport de sa production de céréales (blé) et de bovins vers la capitale ; une croissance économique s'ensuivit. Les immigrants arrivèrent également en grand nombre à Morón: en 1869, la population étrangère représentait 33% des habitants du district dont 53% appartenaient à la communauté italienne. Grâce aux programmes sociaux du président Domingo Faustino Sarmiento (1868-1874), la population de Morón fut alphabétisée et entra dans un processus d'urbanisation progressive.

Au cours du XX^e siècle, Morón continua de se développer au rythme du développement industriel – principalement textile et métallurgique. À titre d'exemple, l'aciérie « La Cantabrica », qui ouvrit ses portes en 1902, accueillait près de 5 000 travailleurs. L'usine offrait plusieurs infrastructures sociales (école, cuisine collective, centre de santé, etc.) à ses employés. Elle ferma ses portes en 1992 par manque de compétitivité sur les marchés internationaux. La municipalité redonne progressivement vie à cet immense espace productif en le transformant en parc industriel pour petites et moyennes entreprises. Cet exemple illustre assez bien les transformations auxquelles doit procéder la Municipalité de Morón pour adapter son secteur économique aux réalités d'aujourd'hui.

2.2.1.2. *L'émergence d'une culture politique locale*²². Morón se situe dans la Zone métropolitaine entourant la Ville Autonome de Buenos Aires²³, au nord-est de la capitale. La dynamique économique de Morón est donc fortement influencée par celle de la Zone métropolitaine de Buenos Aires. Sa position stratégique et ses

²² Voir l'appendice B pour situer la municipalité de Morón dans la Zone métropolitaine entourant la Ville Autonome de Buenos Aires.

²³ Le Grand Buenos Aires (*Gran Buenos Aires*) est la dénomination courante que l'on fait de la Ville Autonome de Buenos Aires (*Ciudad Autónoma de Buenos Aires*) ainsi que de sa périphérie dans la Province de Buenos Aires. Depuis 1995, l'entité administrative du Grand Buenos Aires se compose de 24 municipalités (dont Morón) et de la Ville Autonome de Buenos Aires. Le Grand Buenos Aires est la seconde agglomération urbaine de l'Amérique latine après São Paulo et México ; sa population d'environ 12 millions d'habitants représente 33,25% de celle du pays (INDEC, 2003).

infrastructures (une voie ferrée, deux aéroports, plusieurs parcs industriels, une autoroute menant en 15 minutes au port) font de Morón l'un des plus importants centres urbains de la région.

Morón a une superficie de 55,6 km² et une densité de presque 7900 habitants par km² (Municipio de Morón, 2005). Selon le rapport du *Programa Auditoría Ciudadana* (Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina, 2005a), Morón compte 330 000 habitants en comparaison à 2 700 000 habitants dans la Ville Autonome de Buenos Aires (INDEC, 2003). La municipalité a un budget annuel d'environ 90 millions de pesos (soit environ 40 millions de dollars canadiens) (La Nación, 2003).

En 1995, Morón perdit beaucoup de son territoire : le péroniste Eduardo Duhalde, alors gouverneur de la Province de Buenos Aires, fit passer une loi provinciale qui fractionna Morón en trois entités administratives (Ituzaingó, Hurlingham et Morón). Cette mesure avait pour objectif de créer des municipalités qui seraient plus efficaces car elles auraient une population de moins de 300 000 habitants (Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina, 2005a). Depuis lors, Morón (dénommé administrativement « Morón résiduel ») se compose donc de cinq localités : Morón (104 845 habitants), Castelar (114 050 habitants), Haedo (44 497 habitants), El Palomar (70 583 habitants) et Villa Sarmiento (21 434 habitants).

Le fractionnement de Morón en trois unités administratives eut toutefois un effet positif sur le développement démocratique de ses citoyens : dès lors, ils bénéficièrent d'autorités locales propres et purent élire un maire ou une mairesse au suffrage universel. La culture électorale au niveau local est donc récente chez les habitants de Morón.

2.2.1.3. *Une dégradation progressive des conditions socioéconomiques.* À l'exception de certaines zones précaires au sud des localités de Castelar et de Morón et dans la localité de El Palomar, la population de Morón est globalement instruite. À

titre d'exemple, seuls 0,9 % des habitants de la Municipalité de Morón étaient analphabètes en 2001 – contre 1,5 % en 1991 (Oficina de Libre Acceso a la Información Pública de Morón, 2006b). Par ailleurs, parmi les 245 000 habitants de Morón ayant plus de 15 ans, 55% des gens ont un niveau d'éducation inférieur au secondaire (46% ne l'ont pas complété) contre 45% qui ont un diplôme universitaire (complété ou non) (Oficina de Libre Acceso a la Información Pública de Morón, 2006c). Avant l'implantation des mesures macroéconomiques d'inspiration néolibérale dans les années 1990, les citoyens de la municipalité avaient une bonne qualité de vie.

Morón se situe un peu au-dessus de la moyenne régionale (périphérie de la Ville Autonome de Buenos Aires) établie par l'INDEC en ce qui a trait à la pauvreté dans la population²⁴: dans la région, 44,4% de la population est affectée par la pauvreté et 16,9% de la population est considérée indigente car elle n'arrive pas à combler ses besoins élémentaires en alimentation. Toujours dans la périphérie de la Ville Autonome de Buenos Aires, le chômage touche 14,8% des travailleurs, ce qui correspond à environ 50 000 chômeurs dans Morón (Municipio de Morón, 2005).

En outre, le rapport du *Programa Auditoría Ciudadana* indique que, parmi les adultes qui habitent Morón, seulement 9,7% (32 000 personnes) disent qu'ils sont « au chômage et en recherche active d'emploi » contre 59,2% (195 300 personnes) qui disent « avoir un emploi » et 31% (102 300 personnes) « être au chômage et ne pas chercher d'emploi » (Subsecretaría para la Reforma Institucional y

²⁴ Afin de déterminer combien d'Argentins vivent dans des conditions de pauvreté, l'INDEC a élaboré deux indicateurs. Le premier se nomme le Panier de premières nécessités alimentaires (*Canasta Básica de Alimentos* ou CBA) et correspond à une liste de biens alimentaires essentiels que les citoyens sont censés pouvoir se procurer. Le second indicateur est le Panier de premières nécessités générales (*Canasta Básica Total* ou CBT) qui est constitué de biens alimentaires et non alimentaires (vêtements, moyens de transport, frais d'éducation et de santé, etc.). Un Argentin dont le revenu ne permet pas de se procurer le Panier de premières nécessités générales est considéré pauvre ; les citoyens dont le revenu est inférieur au coût du Panier de premières nécessités alimentaires sont classés dans la catégorie de l'indigence. À titre d'exemple, en 2001, 7,7 % des foyers de Moron n'arrivaient pas à se procurer les biens de première nécessité. Voir le site de l'INDEC pour la définition de ses indicateurs. <www.indec.gov.ar> (Consulté le 18 septembre 2006).

Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina, 2005a).

Les activités économiques dans Morón se répartissent entre les services (36%), le commerce (33%), et l'industrie (31%) (Secretaría de Desarrollo Económico Local, 2004, p. 18); au total, celles-ci fournissent 58 000 emplois (Secretaría de Desarrollo Económico Local, 2004, p. 17). Avec 12 015 commerces, Morón bénéficie d'un dynamisme commercial. Son activité industrielle se compose essentiellement de petites et moyennes entreprises ; par exemple, 53% des entreprises réparties sur le territoire de la Municipalité de Morón ont une superficie inférieure à 50m² (Secretaría de Desarrollo Económico Local, 2004, p. 21). Chaque jour, près de 300 000 personnes passent par le centre de Morón ; à titre d'exemple, Morón constitue le lieu dans la région ouest de la Zone métropolitaine de Buenos Aires où opérer une correspondance en transport en commun (Municipalidad de Morón, 2005).

La volonté politique du gouvernement local de Morón de pallier à la dégradation des conditions socioéconomiques qui a eu lieu depuis le retour à la démocratie, est claire. Plusieurs projets tentent de raviver le dynamisme économique de la municipalité. En effet, depuis 2003, le Secrétariat du Développement économique local de Morón est responsable de mettre en œuvre un *Programme de Développement Économique Local* qui vise à accroître le dynamisme industriel et productif de la localité. Les trois départements du secrétariat (Promotion à l'exportation, Industrie et Commerce) suivent les trois mêmes axes d'action : ils offrent formations et assistance technique aux entrepreneurs de la municipalité et développent des outils de promotion commerciale. Par exemple, un soutien financier est offert aux entrepreneurs qui veulent exporter à l'étranger. Afin de répondre à une pénurie de main d'œuvre qualifiée, le Secrétariat du Développement économique local de Morón offre aussi des formations pour les chômeurs de la municipalité qui souhaitent améliorer leurs compétences professionnelles (Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina, 2005a).

2.2.1.4. *Des infrastructures urbaines qui ont besoin d'entretien.* La dynamique sociale d'étalement urbain de Morón s'est toujours structurée autour d'un axe est-ouest. En effet, l'urbanisation de la municipalité a été influencée par les grands axes de transport qui la traversaient (le Chemin Royal, la voie ferrée, comme l'autoroute aujourd'hui). L'ensemble des équipements urbains d'ordre institutionnel, éducatif, commercial et la distribution de services, suit cet axe est-ouest. La municipalité doit donc trouver des moyens de décentraliser un dynamisme social et économique qui est très concentré.

Pendant les années 1990, le maintien et l'amélioration des infrastructures urbaines locales ont été ralentis par volonté politique. En effet, le gouvernement local de l'ancien maire péroniste de Morón (1991-1998), Juan Carlos Rousselot, a été associé à la malversation des fonds municipaux publics. En 1998, ce dernier fut suspendu pour 90 jours, puis destitué, après que la Cour Suprême de Justice de Buenos Aires ait reconnu des cas d'abus de pouvoir et de délit d'initié. Par exemple, Rousselot n'a pas convoqué la création obligatoire d'une commission – composée de membres du conseils exécutifs et de conseillers municipaux – pour suivre les travaux concernant l'autoroute *Arroyo Morón*; sous Rousselot, la Municipalité de Morón a également procédé – sans que le conseil municipal en soit averti – à l'échange d'un de ses territoires (de 50 hectares) contre un avion Jet 78 de la *Brigada Aérea del Palomar* (Clarín, 1998c). Le gouvernement local de Rousselot aurait aussi équipé un hôpital situé sur le territoire des Forces Armées aériennes, avec les fonds de la municipalité (La Nación, 2002). Enfin, Rousselot aurait confié, en 1992, le monopole du contrôle de la circulation autoroutière à l'entreprise privée *Estacionar S.A.* Le délit municipal réside dans le fait qu'aucun organe de contrôle n'ait été créé pour surveiller les actions de *Estacionar S.A.*; celle-ci remettait des contraventions, procédait à la vérification technique des taxis et à l'installation de sabots (pour immobiliser les véhicules), et gérait le stationnement dans les rues de la municipalité (Clarín, 1998b). Afin de suspendre Rousselot pour 90 jours (puis de le destituer), des conseillers municipaux formèrent une commission d'enquête composée de conseillers de toutes

les allégeances politiques – les représentants péronistes étaient des partisans de Duhalde et non de Menem. Sabbatella, alors conseiller municipal, présidait cette commission qui convainquit le conseil municipal de suspendre Rousselot, le 23 décembre 1998 (Clarín, 1998b)²⁵. Ce dernier aurait occasionné une perte de 12 millions de pesos (environ 18 millions de dollars canadiens à l'époque) à la Municipalité de Morón (Clarín, 1998a).

Le gouvernement local de Sabbatella doit rattraper deux décennies de mauvais entretien des bouches d'égout et des conduites d'eau courante. Actuellement, la municipalité n'a pas de bouches d'égout sur 58% de son territoire et 28% de celui-ci ne bénéficie pas d'un réseau de conduites d'eau potable. Toutefois, le gaz, l'électricité et l'éclairage publics sont assurés sur tout le territoire de la municipalité. Par ailleurs, la municipalité doit encore asphaltier 570 des 6994 rues que comptent les cinq localités du territoire. Le gouvernement local s'est officiellement donné jusqu'en 2010 pour régler tous ces retards d'infrastructure urbaine (Municipio de Morón, 2005). Il procède aussi à la régularisation juridique de nombreux terrains vagues sur lesquels des gens vivent sans en être toutefois propriétaires.

2.2.1.5. *Des institutions qui assurent un dynamisme social.* Enfin, Morón accueille de nombreux organismes publics, des secrétariats d'agences étatiques et diverses institutions et associations de tout type (Municipio de Morón, 2005). À titre d'exemple, on recense 29 tribunaux de première instance, la cathédrale du diocèse de trois municipalités, 7 commissariats de police, 13 chambres de commerce, 57 maisons de retraite, 25 coopératives, 18 mutuelles d'assurances, 83 cuisines collectives, 33 syndicats et 38 corporations de développement²⁶. Par ailleurs, les

²⁵ La suspension de Rousselot devait être exigée par deux tiers des conseillers municipaux. Le 23 décembre 1998, 5 conseillers représentant le FREPASO, 3 de l'UCR et 3 péronistes (de la branche des partisans de Duhalde) s'entendirent pour expulser Rousselot (Clarín, 1998b).

²⁶ Une corporation de développement est une organisation citoyenne qui travaille au développement de liens communautaires et à l'amélioration de la qualité de vie en matière de

représentations de l'AFIP et de l'ANSES s'y trouvent. Dans les domaines sportif et culturel, Morón héberge une équipe de football (*Club Deportivo Morón*), une équipe de rugby (*Los Matreros*), le siège du Conservatoire provincial de Musique, 16 bibliothèques populaires, 23 salles de cinéma, 12 théâtres communautaires et 20 centres culturels. Morón abrite aussi deux institutions d'enseignement supérieur (la *Universidad de Morón* et la *Universidad Tecnológica Nacional – Regional Haedo*), 148 écoles primaires, 42 écoles secondaires, quatre centres d'enseignement technique et 20 dédiés à la formation aux adultes. Enfin, sur le plan de la santé, Morón possède trois hôpitaux publics, 16 unités de proximité qui sont consacrées à la santé dans les écoles primaires et 35 cliniques privées.

L'analyse de la réalité historique, géographique, socioéconomique, infrastructurelle et institutionnelle de Morón nous permet maintenant de comprendre dans quel contexte et face à quels obstacles se construisent les visions et efforts des élus du gouvernement local.

2.2.2. Des élus municipaux qui cherchent à susciter la participation citoyenne

Martín Sabbatella avait 29 ans lorsqu'il fut élu à la tête du gouvernement local de Morón en 1999 ; il fut le plus jeune chef de gouvernement local jamais élu dans la Province de Buenos Aires²⁷. Il représentait alors le FREPASO. En 1995, il était entré en politique municipale en étant élu conseiller municipal et président du bloc municipal de l'Alliance entre l'UCR et le FREPASO. En 1998, Sabbatella se fit remarquer en présidant la commission d'enquête du conseil municipal sur les accusations de corruption contre l'ancien maire péroniste Rousselot ; il promut dès lors l'adoption de mesures de contrôle de la gestion. Quand il fut élu en 1999,

coopération, de santé et d'éducation dans le district où elle travaille. Généralement, il s'agit d'une organisation sans but lucratif (Poloneutro, 2005a).

²⁷ Ces détails bibliographiques ont été trouvés sur les sites de la Municipalité de Morón et du parti *Nuevo Morón*. <www.moron.gov.ar> et <www.nuevomoron.org.ar> (Consultés le 25 mai 2006).

Sabbatella axa immédiatement son programme politique sur les notions de transparence et d'efficacité.

Quand survient la crise économique de 2001, le gouvernement de l'Alliance entre l'UCR et le FREPASO perdit beaucoup de légitimité politique. Le retrait du FREPASO scella la fin de l'Alliance. À ce moment-là, Sabbatella décida de créer son propre parti municipal, *Nuevo Morón*. C'est à la tête de ce parti que Sabbatella fut réélu en 2003 avec un fort appui citoyen. *Nuevo Morón* obtint 52,2% des voix contre 22,96% pour le PJ, 3,56% pour l'ARI et 1,43% pour l'UCR (Nuevo Morón, 2005a, 2005b). Il est intéressant de signaler que Sabbatella a toujours maintenu une distance très claire vis-à-vis des péronistes de la nouvelle vague qui défendent des idéaux sociaux-démocrates – tels que l'actuel président Kirchner. La plateforme de son parti politique semble beaucoup plus proche de celle d'autres nouveaux partis progressistes (par exemple, l'ARI) puisqu'elle défend les notions de transparence, de lutte contre la corruption, etc.

Entre 2003 et 2005, la moitié des sièges du Conseil Municipal de Morón était occupée par les représentants du parti du maire²⁸. La satisfaction des citoyens de Morón à l'égard du gouvernement de Sabbatella s'est à nouveau exprimée lors des municipales d'octobre 2005. La moitié des 24 conseillers municipaux de Morón devait être réélue. *Nuevo Morón* a obtenu 50,6 % des voix; ses représentants siègent maintenant à neuf des 12 postes de conseillers municipaux qui ont été renouvelés. À ce jour, le Conseil Municipal de Morón se compose donc de 18 partisans de *Nuevo Morón* et de six péronistes (cinq du *Frente para la Victoria*, la fraction péroniste du président Kirchner, et un du *Peronismo por la gente*).

Lors des élections municipales de 2005, seulement 6,5% des électeurs votèrent en blanc contre 20,2% de votes en blanc aux élections nationales et provinciales (organisées simultanément avec les élections municipales). Bien que la culture

²⁸ Entre 2003 et 2005, le conseil municipal de Morón se composait de 12 partisans de *Nuevo Morón*, d'1 partisan de l'ARI, d'1 partisan du parti socialiste, de 9 partisans du PJ et d'1 partisane du *Peronismo por la gente* (Honorable Concejo Deliberante de Morón, 2006).

politique locale des citoyens de Morón se développe depuis peu, elle semble s'affirmer davantage d'intérêt qu'à l'échelle nationale.

À ce propos, on peut questionner les motifs d'implication de Sabbatella en politique locale. En effet, en septembre 2004, le maire lançait son parti national *Encuentro por la Democracia y la Equidad* avec l'objectif de « changer la culture politique et de reconstruire l'espace progressiste » (La Nación, 2004, p. 6). Ce parti est considéré de centre-gauche. Son programme est à mi-chemin entre le projet péroniste de social-démocratie de Kirchner et le projet progressiste de l'ARI représenté par Elisa Carrió. Sabbatella dénonce une grande contradiction dans la politique de Kirchner : la volonté de changer les choses serait constamment freinée par la structure péroniste qui est lourde et ralentie par des pratiques clientélistes. Bien qu'il défende la cohésion entre les partis de gauche, Sabbatella critique pour autant la notion de « transversalité » qui est défendue par l'ARI : la transversalité est une politique officielle du gouvernement de Néstor Kirchner qui cherche la cohésion entre les partis de centre-gauche qui ont une idéologie analogue à celle du PJ. Cette politique ne rejette pas pour autant l'hégémonie du PJ sur l'échiquier politique argentin – mais introduit l'idée que les autres partis de centre-gauche peuvent s'apparenter à des satellites qui représentent les idées et projets du PJ. Sabbatella tient à son indépendance politique et refuse, contrairement à l'ARI, que son parti soit un satellite du gouvernement de Kirchner. (La Nación, 2004). Bien que très peu d'actions aient été posées jusqu'ici par le parti national – même lors des législatives de 2005 –, il est possible que Sabbatella cherche à montrer ce qu'il pourrait proposer à l'échelle nationale, avec l'exemple de Morón.

De plus en plus de gens s'intéressent aux projets que met en place le gouvernement de Sabbatella. Souvent, ces initiatives sont d'ailleurs davantage connues à l'étranger. À titre d'exemple, *The Wall Street Journal* lui consacrait un article élogieux en juin 2003 : « Sabbatella fait simplement partie de ce groupe, petit mais croissant, de dirigeants latino-américains qui luttent à l'échelle locale contre une corruption qui est bien enracinée. Et il a un succès sans précédent » (La Nación,

2003 ; Moffett, 2003). En juin 2004, l'Université Internationale de Floride a remis un prix à la Municipalité de Morón pour ses politiques de transparence et de participation citoyenne (La Nación, 2004). À la suite de ce prix, Sabbatella a été invité en Floride et à Londres pour exposer sa vision de la gouvernance locale : selon lui, « la confiance [des citoyens] se construit quand les discours influencent la pratique politique, et quand il y a cohérence entre ce qu'on dit et ce qu'on fait. Si je me fie aux expériences que j'ai vécues, c'est la gestion qui a reconstruit la confiance en l'État » (La Nación, 2004, p.6). Toutefois, beaucoup d'Argentins ne connaissent toujours pas les projets politiques du gouvernement de Sabbatella (La Nación, 2004).

2.2.3. Une vision symbiotique des relations entre élus municipaux et citoyens

La conception symbiotique que Sabbatella a des rapports entre le gouvernement local et les citoyens dans l'arène urbaine, apparaît clairement dans plusieurs passages des discours du maire.

Sabbatella insiste sur le rôle intégrateur et promoteur de croissance que doit avoir le gouvernement local. Il dit qu'il est :

De ceux qui croient que le gouvernement local a la responsabilité d'exercer les tâches qui lui ont été déléguées en embrassant toute la sphère sociale locale, en respectant sa diversité et en promouvant son intégration, afin qu'aucun citoyen ou citoyenne ne se sente exclu, pour aucun motif, des transformations que nécessite Morón. [...] Il n'existe pas de ville sans citoyens et il n'existe pas de citoyenneté épanouie si nous n'avons pas tous et toutes les mêmes opportunités pour grandir et nous développer. (Municipio de Morón, 2005, p. 1-2).

Ces discours dénotent aussi une conception du rôle du gouvernement local en réaction aux politiques macroéconomiques d'inspiration néolibérale qui ont été implantées dans les années 1990:

La communauté doit être le principal protagoniste du développement mais l'État doit être le promoteur et le garant d'une équité entre les citoyens face au développement. Pour ce faire, l'État doit intervenir avec ses propres ressources dans les zones défavorisées et susciter la croissance dans les zones les plus dynamiques. [...] La société n'a pas besoin d'un secteur public ennemi du privé, ni complice de celui-ci. Citoyens et citoyennes, nous avons besoin d'un État qui garantisse l'égalité des chances et l'accès de tous et toutes aux droits fondamentaux, qui promeuve le développement économique, qui encourage la création de nouvelles sources d'emploi durables, qui intervienne et régule la croissance du secteur privé afin que les profits ne se concentrent pas et que le fossé social ne s'accroisse pas. (Municipio de Morón, 2005, p. 4).

Par ailleurs, l'ensemble de ses allocutions défend une conception nouvelle du citoyen et de son rapport à l'espace urbain. Il insiste sur l'importance de transformer la conception traditionnelle qu'ont les gouvernements locaux des citoyens :

Jusqu'à la fin des années 1990, l'espace urbain a été conçu comme un espace fragmenté, géré par une logique commerciale, dans lequel le citoyen était vu comme un client, un consommateur ou un usager. Nous tentons de renverser cette tendance en envisageant le citoyen comme un sujet social avec des droits et des responsabilités, intégré à une communauté qui le contient mais qui en a en même temps besoin. (Municipio de Morón, 2005, p. 3).

Sabbatella inscrit l'action de son gouvernement local dans une perspective historique nouvelle:

Trente ans après le terrorisme d'État, trente ans après la dictature militaire qui a voulu imposer un modèle culturel et économique exclusif, individualiste, et discriminant, trente ans après l'ébauche d'un État promoteur d'inégalités... l'attitude de la Municipalité de Morón, la participation plurielle qui y est défendue, sont des démonstrations flagrantes que la dictature ne nous a pas vaincus et que ceux qui ont rêvé et combattu pour une autre Argentine sont encore vivants dans le cœur de notre société (Municipio de Morón, 2006, p. 20).

Toutefois, les conseillers municipaux Silvana Soest (57 ans) et Lucas Ghi (26 ans) ont tous deux nié le fait qu'il s'agisse d'un espace local où la politique se fait selon les valeurs de la nouvelle génération issue de la démocratie. Bien que la jeunesse du personnel municipal de Morón frappe à première vue, ceci ne doit pas

être considéré comme un facteur déterminant pour l'élaboration des projets municipaux. Monsieur Ghi explique qu'« il ne faut pas la différence entre la vieille et la nouvelle façon de faire de la politique mais plutôt entre la bonne et la mauvaise culture politique ». Madame Soest ajoute que le fait que le processus politique ne soit pas exclusivement générationnel le rend d'autant plus riche : « ce sont des gens qui sont réunis par les mêmes idéaux et qui innovent parce qu'ils ont décidé de réinventer la pratique politique ».

Le maire de Morón défend donc l'innovation sociale dans la mesure où il cherche à enclencher un processus de redéfinition de la pratique politique qui se manifeste par l'articulation entre son gouvernement local et les citoyens. La rencontre entre, d'un côté, un gouvernement local promoteur de croissance, d'intégration et d'équité et, de l'autre côté, des citoyens perçus comme des sujets sociaux aux droits et responsabilités, est la combinaison recherchée pour susciter une nouvelle dynamique de gouvernance locale : la démocratie de proximité.

Il s'agit de trouver des moyens pour que le gouvernement local soit plus proche des gens et que ceux-ci aient davantage d'espaces pour participer. Il s'agit de respecter l'engagement d'améliorer la gestion du gouvernement local mais à partir de la communauté, en promouvant la planification et la gestion participative et en démocratisant la relation entre l'État et la société civile. (Municipio de Morón, 2006, p. 18).

Ce processus social s'opère dans un contexte particulier : les acteurs sociaux qui y participent ont su tirer les leçons des événements historiques récents de l'histoire argentine – la période dictatoriale, le processus de démocratisation, l'émergence du local en réaction aux politiques de décentralisation et de délaissement de l'État des années 1990.

2.3. Conclusion

Ce second chapitre nous a permis de dresser un portrait général de la structure

institutionnelle argentine et d'avancer qu'elle offre une mince marge de manœuvre aux gouvernements locaux qui veulent lancer des projets. On retient que face à l'instabilité des partis politiques traditionnels, de nouvelles alliances partisans sont en train d'émerger et de transformer la dynamique et le débat politiques en Argentine. Par contre, même si une effervescence politique est perceptible, la rigidité du système politique décentralisé amenuise beaucoup la marge de manœuvre des gouvernements locaux.

La Municipalité de Morón apparaît dotée d'un cadre institutionnel et socioéconomique relativement favorisé. Toutefois, les politiques macroéconomiques d'inspiration néolibérale des années 1990 ont eu des répercussions néfastes dans l'espace politique local et beaucoup d'infrastructures doivent être améliorées. Néanmoins, l'évolution récente de la politique municipale – avec le jugement de l'ex-maire Juan Carlos Rousselot, accusé de pratiques de corruption et de clientélisme – semble aujourd'hui créer une base consensuelle de changement entre nouveaux élus et citoyens : le gouvernement de Sabbatella est convaincu que la participation citoyenne est la solution pour améliorer la gestion locale. Les citoyens pourraient en effet l'accompagner dans l'élaboration d'une nouvelle dynamique de gouvernance locale.

Comme nous l'avons déjà signalé, la culture politique locale est actuellement en plein processus de maturation. Cinq projets participatifs ont retenu notre attention à Morón. À notre avis, ils sont justement susceptibles de créer des espaces d'appropriation de cette culture politique locale. Et par conséquent, de mener à une redéfinition de la citoyenneté.

CHAPITRE III

LA CONSTRUCTION ARDUE D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DE GOUVERNANCE LOCALE

Même si les élus municipaux de Morón sont animés par la volonté de créer de nombreux espaces de participation citoyenne, celle-ci n'y est pas encore répandue. Un bilan nuancé ressort de l'analyse des cinq projets participatifs qui retiendront notre attention dans ce troisième chapitre – le *Programa de Discrecionalidad Cero*, le *Plan de Desarrollo Estratégico de Morón*, le *Programa de Descentralización de Morón*, le *Presupuesto Participativo para 2007* et le *Programa Auditoría Ciudadana*. Tous ces projets ont été implantés dès 1999 par le gouvernement de Sabbatella afin de mettre en pratique les notions de transparence, d'accessibilité, de respect, d'inclusion et de participation.

En effet, bien que de nombreux mécanismes de participation aient été mis en place, les citoyens ne prennent pas toujours part aux initiatives municipales. Toutefois, d'un point de vue qualitatif, il semble y avoir un changement susceptible de mener à une innovation sociale : le gouvernement de Sabbatella réussirait peu à peu à changer la perception que les citoyens ont de leurs élus locaux.

3.1. Des projets municipaux qui visent la participation citoyenne

Afin de construire une démocratie de proximité, le gouvernement local de Morón a d'abord cherché à acquérir de la légitimité en créant des espaces de participation citoyenne. Le *Programa de Discrecionalidad Cero* devait redonner confiance aux citoyens; le *Plan de Desarrollo Estratégico de Morón* démontrait la volonté du gouvernement d'inscrire ses actions à long terme et dans le respect de certaines priorités; le *Programa de Descentralización de Morón* a créé des espaces physiques

de délibération citoyenne; et l'adoption du *Presupuesto Participativo para 2007* constitue la première tentative d'élaboration collective d'un projet dont les résultats ne seront visibles qu'à long terme.

3.1.1. Le *Programa de Discrecionalidad Cero*

Tout d'abord, la Municipalité de Morón a décidé de mettre en place des mécanismes de délibération collectifs afin de regagner la confiance des citoyens. La conseillère municipale Silvana Soest et représentante du parti municipal de Sabbatella *Nuevo Morón*, explique que tous les projets ont suivi une même logique :

Ce que je trouve le plus novateur dans l'élaboration des projets participatifs qui ont été implantés par notre gouvernement, c'est la logique que l'on a voulu respecter : on a d'abord reconstruit la confiance des citoyens en la démocratie représentative puis on a suscité la participation en créant de nombreux espaces où s'impliquer.

En mars 2004, la Municipalité de Morón mettait en place son *Programa de Discrecionalidad Cero* (Programme de Transparence Totale). Celui-ci naquit avec la signature d'un accord – le décret 1307/04 dénommé « Décret Transparence Totale » – avec l'organisme *Poder Ciudadano*²⁹. Le gouvernement local s'y est engagé à adopter divers outils afin d'être davantage transparent et participatif; *Poder Ciudadano* a pour sa part promis d'offrir son appui afin d'implanter des mécanismes de participation citoyenne dans le contrôle de la gestion publique.

Le *Programa de Discrecionalidad Cero* a la particularité d'avoir été signé par trois instances municipales (le conseil municipal, l'exécutif et les responsables

²⁹ *Poder Ciudadano* est le pendant national de la coalition internationale *Transparency International* qui lutte contre la corruption dans le monde. Toutefois, *Poder Ciudadano* existait avant *Transparency International* et a un champs d'action beaucoup plus vaste que cette dernière. La relation de *Poder ciudadano* avec la municipalité de Morón date de l'an 2000. À cette époque, *Poder ciudadano* a aidé à mettre sur pied, de manière participative, un système d'appels d'offre en matière de cueillette des résidus domestiques. L'adoption de cette mesure a été discutée en audience publique, la première jamais vécue par les habitants de Morón (Cravacuore, Ilari et Villar, 2004). Un tel engagement municipal de transparence est à ce jour unique en Argentine (Municipio de Morón, 2004).

scolaires) et non uniquement l'exécutif, comme c'est le cas habituellement. Par ailleurs, aucune organisation locale de la société civile n'est signataire du programme dans la mesure où *Poder ciudadano* considérait qu'il était assez proche de la réalité politique locale de Morón pour ne pas avoir besoin d'observateurs civils impliqués.

Le *Programa de Discrecionalidad Cero* a sept volets. Tout d'abord, un *Processus d'élaboration participative de normes* a été implanté. Celui-ci consiste en un mécanisme d'élaboration de projets de normes qui tient compte des analyses de différents membres de la communauté locale : des spécialistes, des associations citoyennes, des représentants du secteur privé et des citoyens indépendants. L'objectif de ce processus est d'« améliorer la qualité de la prise de décisions municipale, de promouvoir la participation des citoyens intéressés et de maintenir les citoyens informés » (Honorable Concejo Deliberante de Morón, 2004). À ce jour, un seul projet de norme participative a été élaboré ; par contre, d'autres normes devraient bientôt être élaborées à l'aide du même processus³⁰. L'arrêté municipal sur le *Libre*

³⁰ La municipalité de Morón a actuellement un projet de politique de renforcement des corporations de développement qui est pensé selon une logique participative. Les corporations de développement sont apparues en Argentine dans les années 50, à l'époque de l'urbanisation. Celles-ci étaient donc initialement très liées au paradigme du progrès urbain puisqu'elles constituaient des regroupements citoyens qui exigeaient l'accès au gaz, aux rues asphaltées, à l'eau potable. Les corporations de développement étaient liées à l'État puisque dans chaque district, on consacrait un espace public à une corporation de développement. Il s'agissait d'une instance politique mais non partisane. Au cours des années 60 et 70, le rôle social de ces espaces s'est transformé : ils sont devenus des clubs sportifs où des pratiques clientélistes commencèrent à apparaître. Un long processus d'affaiblissement de ces espaces communautaires prit donc forme. Le gouvernement de Sabbatella cherche aujourd'hui à développer une nouvelle politique avec les corporations de développement afin de les aider à définir leurs nouvelles fonctions sociales dans l'espace urbain. La municipalité offre une assistance technique pour aider les 38 corporations de développement de Morón à régulariser leur statut juridique (mise à jour des registres des comptes, des actes de propriété, des registres de membres, etc.). Des discussions ont aussi lieu dans le cadre du processus d'élaboration participative de normes (dans les 7 Unités de Gestion Communautaire dont nous parlerons plus loin (*voir* p. 69) afin que les corporations de développement redeviennent des espaces de la communauté à partir desquels se pensent ses objectifs. Ces informations ont été tirées de notre entretien téléphonique avec María José Parra, directrice de la Division des relations avec les organisations citoyennes du Secrétariat des Relations avec la Communauté de la Municipalité de Morón.

Accès à l'information publique a été rendu effectif grâce à l'approbation, fin septembre 2005, du conseil municipal (Honorable Concejo Deliberante de Morón, 2005c). La création d'un tel arrêté a également donné lieu à l'inauguration officielle d'un Bureau d'Accès à l'Information Publique, situé en plein cœur de Morón ; ce bureau a pour mandat de recevoir et de répondre aux questions des citoyens concernant le gouvernement local. Il est ouvert du lundi au vendredi de 9h00 à 17h00. Ce bureau est chargé de recevoir les questions et requêtes – sous forme verbale ou écrite – concernant le gouvernement municipal ; et de fournir les informations aux personnes qui ont sollicité une requête. Les citoyens peuvent donc par exemple avoir accès au détail des contrats attribués par la municipalité à des instances privées (Honorable Concejo Deliberante de Morón, 2005c).

Par ailleurs, Morón a établi un processus afin de rendre publiques les *Audiencias de gestion d'intérêts*. Ceci signifie que l'ensemble des audiences qui sont organisées entre des particuliers (entités physiques ou juridiques, publiques ou privées) et des fonctionnaires de la municipalité, doit être publicisé. Il est d'ailleurs dès à présent possible de consulter en ligne, sur le site officiel de la municipalité, un résumé de chacune des audiences qui a eu lieu. Toutefois, devant le faible nombre d'audiences répertoriées sur le site de la municipalité, on est en droit de se demander si elles y sont vraiment toutes résumées et si cet engagement a vraiment été intégré.

Troisièmement, la municipalité a implanté un mécanisme d'*Audiencias públicas* afin de discuter avec un large éventail d'acteurs citoyens, de toutes les questions jugées d'intérêt général – par les élus municipaux. Jusqu'ici, une audience publique a par exemple concerné la possibilité de présenter un appel d'offre pour la collecte des résidus domestiques de la municipalité (Cravacuore, Ilari et Villar, 2004)³¹. Aux dires

³¹ Par ailleurs, le conseil municipal a l'obligation de convoquer une audience publique avant d'adopter un projet concernant ces domaines : les normes d'aménagement urbain, environnemental et de construction ; les normes d'assignation des emplacements industriels ou commerciaux ; le choix d'un nom ou de l'emplacement d'un objet commémoratif pour un espace public ; la désaffectation de tout immeuble qui appartient à la municipalité ; la concession, l'utilisation ou l'acquisition de n'importe quel droit qui concerne le domaine

de Lucas Ghi, conseiller municipal et représentant du parti municipal de Sabbatella *Nuevo Morón*, cette initiative fut très efficace pour lutter contre les pratiques corruptives qui étaient présentes dans ce champs d'activité ; il faut savoir que 20% des revenus du gouvernement local proviennent de la collecte des résidus domestiques³². L'élaboration du système d'appel d'offres s'est faite grâce à la tenue d'une audience publique qui a accueilli plus de 600 citoyens et a été supervisée par *Poder ciudadano* ; un pacte d'intégrité a ensuite été signé entre les secteurs privés et publics de la communauté. Maria José Parra, directrice de la Division des relations avec les organisations citoyennes du Secrétariat des Relations avec la Communauté de la Municipalité de Morón, ajoute que ce projet fut également très novateur d'un point de vue symbolique puisqu'il a touché un thème très sensible dans l'imaginaire collectif : les citoyens ont eu l'impression de trouver une solution pour contrer des pratiques de corruption qui étaient jusque-là souvent adoptées par des élus locaux. Pour la carrière politique de Sabbatella, l'idée fut également ingénieuse : celui-ci venait d'être élu et cette initiative lui permit de démontrer que les façons de faire de la politique allaient changer.

Par ailleurs, en septembre 2005, la municipalité créait l'Institut de l'*Ombudsman de Morón*. Il s'agit d'un observateur indépendant qui est chargé de défendre, protéger et promouvoir les droits et intérêts des citoyens face aux actes et omissions de toute personne de l'administration municipale ou d'un prestataire de services publics de la municipalité.

Cinquièmement, les fonctionnaires municipaux (directeurs, sous-directeurs et secrétaires) doivent s'engager, chaque année et par serment écrit, à adopter une attitude et des mesures qui soient transparentes et participatives. L'idée d'une telle mesure est de s'assurer un droit de regard au cas où une somme d'argent suspecte et

public municipal (Municipio de Morón, 1999).

³² Selon Lucas Ghi, la création du système d'appels d'offre pour la collecte des résidus domestiques a permis à la municipalité d'avoir un gain de 17 millions de pesos (soit 17 millions de dollars US en 2000) ; cette somme équivaut à ce qui est consacré annuellement à la santé par le gouvernement local.

imposante apparaîtrait dans un compte bancaire d'un fonctionnaire municipal. Les serments écrits sont maintenant disponibles à la municipalité, sur demande ; celui du maire et de ses bras droits est d'ailleurs disponible sur le site web de la Municipalité de Morón. Le rapport du *Programa Auditoría Ciudadana* sur Morón (2005a) regrette toutefois que les serments écrits des sous-secrétaires et des employés municipaux n'y soient pas.

Par ailleurs, la municipalité a maintenant un programme de *Gestión financiera transparente*. Elle divulgue aux citoyens la liste de ses biens publics, les appels d'offre pour tout achat, un détail trimestriel des dépenses publiques et des comptes courants ainsi qu'un rapport financier annuel.

Enfin, le *Programa de Discrecionalidad Cero* a créé le projet «Le Conseil municipal dans votre quartier» (*El Consejo en los Barrios*). Cette initiative vise à faire siéger les conseillers municipaux dans des lieux où l'on retrouve généralement des citoyens marginalisés ; ces conseils ont lieu de manière extraordinaire et visent à implanter le débat démocratique là où il se rend rarement. Ainsi, le 14 juin 2005, plus de 150 élèves et voisins du quartier Barrio Agüero se réunirent dans une école pour prendre part à la première session extraordinaire du Conseil Municipal de Morón. Le 18 août 2005, 140 citoyens de la localité de Castelar Sur assistèrent à la seconde session extraordinaire du conseil municipal qui s'est tenue dans la maison de retraite « Barrio Marina » (Honorable Concejo Deliberante de Morón, 2005a, 2005b).

Martín Astarita est assistant de recherche à la « Division des Actions avec les dirigeants politiques » de *Poder Ciudadano*. Cette division cherche à renforcer les institutions politiques aux niveaux national, provincial et municipal en diffusant en particulier les notions de transparence et de participation. Monsieur Astarita a été chargé de rédiger un rapport sur l'application du *Programa de Discrecionalidad Cero* et la diffusion d'outils de participation à Morón; cette étude a été financée par la

fondation allemande *Friedrich Ebert* et a porté sur les cas locaux argentins de Morón, Rosario et Cordoba (Astarita, Alonso et Secchi, 2006)³³.

Monsieur Astarita considère que les autorités de la municipalité ont respecté tous leurs engagements en créant de nombreux espaces de transparence et de participation. Toutefois, on constate qu'il y a toujours peu de réelle participation de la part des citoyens. « *Poder Ciudadano* voulait par exemple organiser des ateliers pour vulgariser la notion de participation mais ils n'ont pas pu avoir lieu faute de citoyens ; cette situation ne s'est pas produite à Rosario et à Cordoba ». Monsieur Astarita souligne toutefois que Morón est l'unique municipalité qui a réussi à combiner les outils de participation et de transparence qu'elle a mis en place :

À titre d'exemple, les élus voulaient à la fois offrir un libre accès à l'information et élaborer des normes de manière participative. On a donc réalisé l'élaboration participative d'une norme sur le libre accès à l'information ! En plus de démontrer une volonté d'offrir des processus d'élaboration participative, la Municipalité de Morón s'est surtout donné les moyens de rendre cette participation peu à peu concrète.

D'autres mécanismes de délibération collectifs – élaborés en parallèle au *Programa de Discrecionalidad Cero* – doivent être mentionnés. En effet, la Municipalité de Morón a mis sur pied un Conseil citoyen consultatif (*Consejo Asesor del Municipio*) qui a un haut degré d'articulation avec le gouvernement local mais qui a aussi son propre agenda de rencontres; ce comité se compose de représentants des

³³ Le rapport de *Poder Ciudadano* intitulé *Gobierno local, transparencia y participación ciudadana: seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de discrecionalidad cero en los municipios de Córdoba, Morón y Rosario* [Gouvernement local, transparence et participation citoyenne : suivi de la mise en application des accords de transparence totale dans les municipalités de Córdoba, Morón et Rosario] a été publié alors que nous en étions aux corrections finales de notre mémoire. Exceptés les commentaires récoltés lors de notre entretien téléphonique avec l'un des auteurs, Martin Astarita, nous nous sommes donc très peu inspiré de cette source pour l'analyse du cas de Morón. Ce rapport constitue toutefois une source d'information très pertinente pour comprendre la situation actuelle des municipalités qui cherchent à créer des espaces de participations citoyennes en Argentine (Astarita, Alonso et Secchi, 2006).

universités, des chambres de commerce, des syndicats, des organisations religieuses et des organisations de la société civile.

De plus, en 2000, la municipalité a créé un Comité municipal pour les personnes âgées (*Consejo Municipal de la Tercera Edad*) afin d'être aidée dans l'élaboration des politiques publiques destinées à ce groupe de la population de Morón qui en représente environ 20%. Ce comité municipal a différentes commissions thématiques : éducation, tourisme, communications, culture, sports, santé, action sociale. Depuis, d'autres comités municipaux ont également vu le jour tels que ceux d'économie solidaire, des femmes, des enfants et des personnes handicapées. Pour Maria José Parra,

Ces comités sont des espaces propices pour aider les citoyens isolés à se mettre à nouveau en contact avec la vie associative; ils recréent un lien avec l'État en ouvrant des instances de participation qui se répercute dans les associations citoyennes.

La Municipalité de Morón a donc d'abord souhaité établir des mécanismes de délibération collectifs afin de regagner la confiance des citoyens et de construire à long terme une nouvelle citoyenneté.

3.1.2. *Le Plan de Desarrollo Estratégico de Morón*

Par ailleurs, le gouvernement de Sabbatella a cherché à inscrire ses actions dans le long terme en respectant une suite logique de priorités.

Afin de mieux structurer des actions qui étaient jusqu'alors entreprises dans l'urgence par le gouvernement local, les élus municipaux de Morón décidèrent en mai 2005 de présenter un « plan de construction de la citoyenneté » (Municipio de Morón, 2005, p. 1) ; celui-ci vise à résumer, structurer et organiser une série d'interventions sociales et urbaines qu'entreprend déjà le gouvernement local depuis 1999. Le but est de « faire une ville », c'est-à-dire de « construire une société inclusive et intégrée,

avec les citoyens comme principaux *bénéficiaires* et protagonistes de l'espace public » (Municipio de Morón, 2005, p. 4)³⁴.

Le *Plan de Desarrollo Estratégico de Morón* (Plan de développement stratégique de Morón) se structure autour de cinq axes spécifiques : (a) la construction d'une citoyenneté plus ample et plus épanouie grâce à des interventions sociales qui visent à garantir des droits et une égalité des chances pour tous ; (b) la participation des petites et moyennes entreprises à l'activité industrielle grâce à la création de nouveaux espaces urbains susceptibles d'accueillir un nouvel entrepreneuriat ; (c) l'amélioration de l'aménagement du centre de Morón afin d'améliorer son potentiel commercial et ses services ; (d) la participation de Morón dans le système aéroportuaire de la Zone métropolitaine de Buenos Aires ; (e) et la création de nouveaux espaces de nature artistique et récréative³⁵.

Plusieurs des projets élaborés dans le *Plan de Desarrollo Estratégico de Morón* reprennent les thématiques évoquées dans les Objectifs du Millénaire des Nations-Unies³⁶. Les élus municipaux signalent leur intérêt pour ces objectifs qui doivent être

³⁴ Le terme « bénéficiaire » (mis en italique) dénote ici une tendance chez les élus municipaux à adopter une attitude paternaliste à l'égard de leurs électeurs citoyens. Cette tendance s'est fait toutefois très peu ressentir lors de nos entretiens avec des élus et des fonctionnaires municipaux.

³⁵ Parmi les nombreux projets initiés par Morón dans le cadre du *Plan de Desarrollo Estratégico de Morón*, mentionnons : l'amélioration du système de mise en réseau de toutes les ressources sanitaires de la municipalité (*Sistema Único Municipal de Salud*); la mise en place d'un programme de santé au primaire (*Programa de Salud Escolar*) afin de définir l'état de santé (cas de malnutrition, etc.) de plus de 10 000 enfants et adolescents ; la création d'un programme de renforcement des noyaux familiaux (*Plan de Fortalecimiento Familiar*) qui offre aux familles démunies de la municipalité, la possibilité de se rendre dans des cuisines collectives et de recréer, autour de la nourriture, une atmosphère familiale propice au développement ; un ensemble de formations techniques de mise à niveau pour les travailleurs qui se trouvent au chômage ; un programme de scolarisation des chefs de famille qui se trouvent temporairement au chômage (*Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*) afin qu'ils profitent de cette période sans emploi pour compléter leur études primaires et secondaires (Municipio de Morón, 2005).

³⁶ En septembre 2000, les représentants des 191 pays aux Nations-Unies se sont entendus lors de l'Assemblée Générale sur l'adoption de huit Objectifs du Millénaire à atteindre de manière urgente d'ici 2015. Ces objectifs se réfèrent à différentes thématiques : réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité et

pris en compte au niveau local :

Plusieurs de ces objectifs peuvent difficilement être résolus dans l'arène locale ; pour autant, nous restons convaincus que nous devons faire tout ce qui est en notre pouvoir pour participer à la résolution de ces grands problèmes planétaires qui affectent tout particulièrement des pays comme l'Argentine, dans lesquels ces problèmes se sont générés et suscitent des niveaux de dégradation sociale et institutionnelle graves (Municipio de Morón, 2005, p. 11).

Les élus municipaux de Morón semblent donc conscients que les interactions entre le macrosociétal et le local sont de plus en plus nécessaires.

Lucas Ghi signale d'ailleurs que les projets participatifs de la municipalité ont largement bénéficié d'expériences internationales provenant par exemple de Belo Horizonte (Brésil), Barcelone (Espagne), Gênes (Italie), Saragosse (Espagne), Montevideo (Uruguay), Quito (Equateur) et Lima (Pérou). Monsieur Ghi explique que la Municipalité de Morón est membre du réseau des *Mercociudades* qui cherche, à partir de la ville, à réfléchir au processus d'intégration régionale du Mercosur d'un point de vue social, économique et politique³⁷.

3.1.3. Le *Programa de Descentralización de Morón*

De plus, la Municipalité de Morón a créé des espaces physiques de délibération citoyenne. Ils doivent permettre la résolution de problèmes ponctuels à partir du territoire local.

l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies, assurer un environnement durable et mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Ces objectifs sont malheureusement loin d'être atteints. Voir le site de l'Organisation des Nations Unies pour des détails sur les Objectifs du Millénaire. <www.un.org/french/millenniumgoals> (Consulté le 14 juin 2006).

³⁷ A partir de décembre 2006, Morón sera l'hôte du secrétariat exécutif des *Mercociudades* pour un an. L'assemblée générale qui s'y tiendra du 29 novembre au 2 décembre 2006, réunira à Morón des délégués des 120 *Mercociudades*. Les *Mercociudades* ont chacune des délégués qui se rencontrent régulièrement dans l'un des 12 comités thématiques (par exemple, coopération internationale, genre, environnement, etc). <www.mercociudades.org> (Consulté le 14 juin 2006).

Le *Programa de Descentralización de Morón* (Programme de décentralisation de Morón) a été mis en place en 2001 en s'inspirant d'expériences en Uruguay et au Brésil. Il a créé sept Unités de Gestion Communautaire afin de faciliter la participation des citoyens à travers des commissions thématiques. Ces Unités de Gestion offrent aussi des services municipaux qui étaient auparavant centralisés et incitent à la participation citoyenne en offrant un espace physique pour la communauté. Les sept Unités de Gestion Communautaire se retrouvent dans les sept territoires qui ont été délimités par la municipalité : Morón Centro Norte, Haedo, El Palomar, Castelar Centro Norte, Castelar Sur et Villa Sarmiento.

Les commissions thématiques des Unités de Gestion Communautaire sont créées en fonction des préoccupations des citoyens (par exemple, il peut s'agir de sécurité, d'éducation, des personnes âgées). Une fois par mois, l'ensemble des commissions thématiques se réunit en plénière afin d'avoir une vue d'ensemble sur la réalité locale. Ces conclusions sont alors transmises au maire et au conseil municipal par l'entremise du responsable de l'Unité de Gestion Communautaire. À titre d'exemple, près de 120 institutions (sportives, religieuses, syndicales, scolaires, estudiantines, de retraités et de commerçants) participèrent à la première plénière de l'Unité de Gestion Communautaire de El Palomar.

Silvana Soest a été directrice du *Programa de Descentralización de Morón* entre 2001 et 2003 – avant de devenir conseillère. Elle considère que le programme a été fructueux tant qu'il s'est agi de créer des espaces physiques de rencontre afin de parler de la gestion du bien public et de décentraliser l'accès aux services municipaux. Par contre, dès qu'il a été question de la participation des citoyens dans les commissions thématiques, le processus fut laborieux :

Les citoyens sont prêts à participer à des projets ponctuels, peu exigeants pour leur emploi du temps et dont ils vont voir rapidement les résultats tangibles. Je crois qu'il faut simplement laisser du temps au temps pour que les citoyens s'intéressent à des thématiques qui s'inscrivent dans le long terme.

Pour Mercedes Penas, présidente de la Corporation de développement *Primera Junta*, les commissions thématiques des Unités de Gestion Communautaire et les comités municipaux thématiques sont intéressants car ils permettent aux citoyens de s'intéresser aux choses de la communauté et de cesser de déléguer. Par exemple, les représentants de la Corporation de développement *Primera Junta* alternent dans les commissions et comités « pour que personne ne devienne irremplaçable et que chacun se familiarise avec le fonctionnement des différentes instances ». « Ça permet à tous d'avoir un accès direct à l'information, de tirer ses propres conclusions et d'échanger avec d'autres organisations citoyennes ».

Sabbatella estime que les élus de son cabinet ont su redonner au gouvernement local une transparence et une bonne capacité opérationnelle. Les Unités de Gestion Communautaire ont par exemple contribué à atteindre cet objectif : en effet, avant de pouvoir parler de démocratie, de sentiment d'appartenance à une communauté, il était indispensable de créer de lieux physiques concrets où s'établisse clairement un lien entre les citoyens et le gouvernement local. À partir de cette année, fort de l'appui des citoyens suite aux législatives d'octobre 2005, le gouvernement de Sabbatella souhaite transformer les Unités de Gestion Communautaire en espaces de délibération pour des projets qui s'ancrent dans le long-terme. Les notions de démocratie de proximité et de participation décentralisée prennent donc le pas sur l'idée de transparence.

Dans cette optique, Sabbatella annonçait en avril 2005 une restructuration de son cabinet municipal afin de mieux intégrer le *Programa de Descentralización de Morón* à la structure municipale (Municipio de Morón, 2006). Sabbatella a alors désigné sept nouveaux secrétaires, répartis dans les différentes Unités de Gestion Communautaire. Ils sont chargés de lui rendre directement compte des réalités et préoccupations citoyennes des sept territoires désignés par la municipalité. Les secrétaires remplacent donc les responsables des Unités de Gestion Communautaire. Ils ont exactement les mêmes pouvoirs et responsabilités que les secrétaires thématiques, ce qui diffère grandement d'autres municipalités argentines (telles que

Rosario, Cordoba et la Ville de Buenos Aires) qui ont tenté la même expérience. Par contre, les nouveaux secrétaires du cabinet de Morón assumaient déjà d'autres postes dans l'administration municipale et aucun ne provient d'une organisation citoyenne.

L'ajout de tels secrétaires permettra au maire d'avoir à la fois des informations par thématique –grâce à ses secrétaires traditionnels chargés des thématiques de la santé, des infrastructures, etc. – et par territoire. Selon Maria José Parra, directrice de la Division des relations avec les organisations citoyennes du Secrétariat des Relations avec la Communauté de la Municipalité de Morón, « le fait qu'il n'y ait plus d'intermédiaire entre la communauté et la prise de décision (le maire) va certainement avoir un impact positif sur l'élaboration des politiques publiques ».

3.1.4. L'adoption du *Presupuesto Participativo para 2007*

Afin de rendre concrètes les notions de démocratie de proximité et de participation décentralisée, le gouvernement de Sabbatella a aussi mis en place un processus d'élaboration participative du budget municipal, à l'instar de celui de Porto Alegre, au Brésil.

Les étapes du *Presupuesto Participativo para 2007* (Budget participatif pour l'année 2007) ont été élaborées par la Division des relations avec les organisations citoyennes du Secrétariat des Relations avec la Communauté de la Municipalité de Morón. Cette instance municipale a deux fonctions : elle doit être un promoteur de participation communautaire et offrir un soutien aux organisations communautaires qui souhaitent avoir un statut juridique en règle. Le *Presupuesto Participativo para 2007* s'est divisé en quatre étapes consécutives mais complémentaires. Les projets seront mis en place en 2007 et vaudront au total un million de pesos (soit 350 000 dollars canadiens). Ceci correspond à 1% du budget total de la Municipalité de Morón (La Nación, 2003). Pour procéder au *Presupuesto Participativo para 2007*, chaque Unité de Gestion Communautaire a été divisée en zones (en moyenne six). Au total, il y avait 26 zones.

Du 25 mars au 2 mai 2006, des assemblées ont été organisées dans les 26 zones. Une première assemblée visait à expliquer ce qu'est le budget participatif (la structure et les objectifs) et à créer un face à face avec les citoyens. La deuxième assemblée zonale a donné lieu à la sélection collective des thèmes prioritaires ; des délégués y ont aussi été désignés pour transformer les priorités en projets. Sur les 1500 personnes présentes au total, 460 délégués ont été retenus.

Du 8 mai au 31 mai 2006, les délégués répartis dans chaque Unité de Gestion communautaire ont reçu, en 3 semaines, une formation en ce qui concerne les responsabilités provinciales et nationales. Les lois sur les droits des entreprises privées ont aussi été évoquées. Cette formation visait à faire comprendre aux citoyens que l'issue de certains projets dépend d'autres niveaux gouvernementaux. Il s'agissait aussi de familiariser les citoyens à la structure, la mission et les responsabilités d'un gouvernement local.

Du 15 juin au 15 septembre 2006, les délégués ont dû transformer leurs idées en projets. Ceux-ci ont été regroupés en diverses thématiques. Les idées ont pu varier selon les Unités de Gestion Communautaire – ou se ressembler. Dans chaque Unité de Gestion Communautaire, les groupes de travail des délégués se sont divisés en deux commissions thématiques: le développement urbain et les politiques sociales. Les projets ont été présentés aux autres commissions thématiques lors de la plénière mensuelle de chaque Unité de Gestion Communautaire. Un expert de la municipalité a accompagné les délégués dans ce processus afin de leur signaler immédiatement les difficultés de faisabilité (financière, juridique, etc.) de certains projets trop ambitieux.

La dernière étape du *Presupuesto Participativo para 2007* (du 15 septembre au 15 novembre 2006) a visé à évaluer les coûts engendrés par ces projets. On a ajusté ponctuellement les projets mais tous les projets qui ont été retenus jusque-là, furent conservés. Les projets ont été présentés dans les Unités de Gestion Communautaire ; on y a planifié les étapes de développement des projets. En novembre, une audience publique a été organisée dans chaque Unité de Gestion Communautaire afin de présenter les projets aux citoyens du territoire. À nouveau, les projets prioritaires ont

été définis collectivement, au moyen d'un vote. Cette assemblée a pris la forme d'une « foire aux projets » avec des activités artistiques. Elle a eu lieu dans un espace public du territoire de l'Unité de Gestion Communautaire. Les délégués ont eu la responsabilité tacite – mais pas d'obligation formelle – de consulter les secteurs qu'ils représentaient.

Selon Maria José Parra, le *Presupuesto Participativo para 2007* va changer la dynamique interne des Unités de Gestion Communautaire. En effet, en plus d'être le lieu de rencontre des commissions thématiques participatives, celles-ci vont aussi accueillir les formations et les rencontres de deux commissions (développement urbain et politiques sociales) concernant la planification du *Presupuesto Participativo para 2007*. Lors de la réunion mensuelle en plénière, les commissions thématiques seront donc accompagnées de celles de la planification du budget municipal – ce qui forcera l'ensemble des citoyens présents à évaluer des projets ponctuels et à long terme. Madame Parra explique :

Les projets ponctuels suscitent évidemment plus de participation chez les citoyens car ils répondent souvent à des situations d'urgence. Mais ce n'est pas pour autant qu'il ne faut pas envisager de projets à long terme. C'est important d'avoir une vision du futur avec des projets complexes pour briser la culture du 'je délègue tout'. Avec le *Presupuesto Participativo para 2007*, les citoyens réalisent la complexité de la mise sur pied de projets dont l'issue dépend souvent d'autres paliers gouvernementaux. Ça peut être décourageant pour certains mais ça a aussi pour effet de rendre accessible une information qui se doit d'être publique si l'on veut créer une démocratie de proximité. Les projets à long terme sont des projets de participation qui peuvent permettre de construire une meilleure citoyenneté.

Le gouvernement de Sabbatella cherche donc, depuis son arrivée au pouvoir, à acquérir de la légitimité auprès des citoyens en instaurant des projets participatifs. Il a mis en place le *Programa de Discrecionalidad Cero* afin de redonner confiance aux citoyens ; le *Plan de Desarrollo Estratégico de Morón* dans le but d'inscrire les actions du gouvernement local dans le long-terme ; le *Programa de Descentralización de Morón* afin d'établir des espaces physique de délibération

citoyenne autour de la résolution de problèmes ponctuels ; et l'adoption du *Presupuesto Participativo para 2007* avec l'idée de tenter l'élaboration collective d'un premier projet dont les résultats ne seront visibles qu'à long terme.

3.2. La construction d'une dynamique de confiance entre les élus et les citoyens de Morón

Remarqué pour ces projets participatifs, le gouvernement local de Morón a été invité par le gouvernement national, tout comme un ensemble d'instances citoyennes qui se trouvent sur le territoire de la municipalité, à participer à un forum civique afin de penser collectivement les notions de démocratie et de citoyenneté. En comparaison aux autres projets qui ont été étudiés jusqu'ici, cette initiative a la particularité d'inscrire les actions de Morón dans une dynamique nationale. À notre avis, elle pousse les citoyens à une réflexion identitaire puisqu'ils doivent réfléchir à la façon dont ils se perçoivent par rapport et au sein de leur communauté locale.

3.2.1 Description générale du *Programa Auditoría Ciudadana*

En juillet 2004, le *Programa Auditoría Ciudadana* (Programme du Vérificateur citoyen) du *Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina* (Sous-secrétariat pour la réforme institutionnelle et le renforcement de la démocratie de la République argentine) était lancé à Morón.

L'implantation nationale du *Programa Auditoría Ciudadana* est actuellement en cours. Le mandat du *Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina* consiste en le renforcement de la relation entre les gouvernements locaux et les citoyens afin de construire une « démocratie gouvernable, transparente, légitime et efficiente ». Pour ce faire, il cherche, au moyen d'un processus participatif, à pousser les municipalités et leurs citoyens à exprimer ensemble leurs aspirations démocratiques et leurs pratiques citoyennes. La prémisse de base du programme est donc que la qualité de la démocratie peut s'évaluer et se

mesurer. Les rapports du *Programa Auditoría Ciudadana* ne donnent pas un portrait général de la réalité municipale mais font ressortir la perception qu'ont les acteurs sociaux locaux de leur propre réalité démocratique. L'idée du *Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina* est de renforcer le débat entre les gouvernants et les gouvernés, de susciter la réflexion et l'auto critique au sein des espaces locaux, de pousser à la formulation collective de projets, de faire prendre conscience aux citoyens de la réalité des élus – ainsi que des droits et responsabilités des uns et des autres. À long terme, le *Programa Auditoría Ciudadana* pourrait devenir un mécanisme institutionnalisé qui systématise l'évaluation participative des pratiques démocratiques locales en Argentine.

Concrètement, ce programme incite les citoyens et les élus du gouvernement local à se réunir dans un forum civique afin d'évaluer ensemble leurs idéaux démocratiques et de les adapter à la réalité socioéconomique locale³⁸. De la sorte, le programme

³⁸ Au total, 66 groupes composaient le Forum civique de Morón : A.D.E.S.O. Asociación Civil en Defensa de los Derechos Sociales (filial Morón), Agrupación Vecinal de Haedo, Asociación "Juntos por Villa Sarmiento", Asociación "Prevenir es Curar" (Barrio Carlos Gardel, El Palomar), Asociación Cooperadora "Mi Futuro", Asociación de Cooperadoras n° 4, Asociación de Jubilados de Castelar, Asociación Sportylandia de Morón, Biblioteca 9 de Julio (Castelar), Cáritas Parroquia Cristo Rey, Centro Almacenero, Centro Comercial de Castelar, Centro de Educación de Adultos de Morón (sede Colegio Ward), Centro de Jubilados "La Rotonda", Centro de Jubilados Alas Argentina, Centro de Jubilados Barrio Marina, Centro de Jubilados La Amistad, Centro Español de Villa Sarmiento, Centro Israelita de Ramos Mejía, CIR, Colegio de Arquitectos Distrito III (Colegios Profesionales del Oeste), Colegio de Profesionales en Agrimensura (Colegios Profesionales del Oeste), Colegio Ward (Villa Sarmiento), Comisión de Asociados Banco Credicoop de Morón, Comisión de Cultura Centro Vecinal, Consejo Vecinal de Castelar Norte, Consejo Vecinal de Castelar Sur, Consejo Vecinal de Morón Centro y Norte, Cooperadora de la EGB N° 29, Cooperadora de la Escuela n° 48, Cooperadora Portal de Belén, Cooperativa de Trabajo para la Comunicación Social, Cooperativa de Vivienda Popular de Morón, Escuela E.G.B. N° 11 (Villa Sarmiento), Escuela de Enseñanza Media N° 3, FM en Tránsito 93.9, Foro de Educación de Morón, Foro Vecinal de Seguridad de Castelar Norte y Sur, Grupo Scout Ntra. Sra. de Loreto (El Palomar), Iglesia Metodista (Villa Sarmiento), Iglesia Santa Mónica, Jardín de Infantes N°904 "José Pedroni" (Villa Sarmiento), Jardín de Infantes n° 7 (El Palomar), Junta Vecinal Barrio San Juan, Movimiento Vecinal Fomentista de Morón, Municipio de Morón, Pequeño Hogar de Villa Sarmiento, Sociedad de Fomento "1ª Junta", Sociedad de Fomento "25 de

cherche à faire prendre conscience au gouvernement local et aux associations citoyennes des avantages et faiblesses de leur réalité locale – et ceci, par le biais de leurs propres délibérations.

Quatre thèmes, particulièrement importants pour le renforcement des institutions démocratiques, sont évalués par le *Programa Auditoría Ciudadana*: (a) la culture civique démocratique (b) la participation des citoyens à la gestion publique (c) le service au citoyen et (d) la gestion des comptes publics. Huit aspirations démocratiques collectives ont été établies par les participants du Forum civique de Morón, en fonction des quatre thèmes proposés et évalués par le *Programa Auditoría Ciudadana* afin de mesurer la qualité de la vie démocratique locale³⁹. Le *Programa Auditoría Ciudadana* définit une aspiration comme « la situation idéale qu'une population envisage pour soi » (Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina, 2005a, p. 33). Par contre, il n'est nulle part pas indiqué dans les documents du *Programa Auditoría Ciudadana* que nous avons consultés, par quel processus participatif précis sont déterminées ces aspirations.

Le *Programa Auditoría Ciudadana* est géré par un ensemble de responsables exécutifs, répartis par régions du pays, et qui travaillent au *Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina*.

Mayo”, Sociedad de Fomento “Almafuerte”, Sociedad de Fomento “Barrio Marina”, Sociedad de Fomento “Bernardino Rivadavia”, Sociedad de Fomento “La Rural”, Sociedad de Fomento “Santa Rosa”, Sociedad de Fomento “V. Estruga”, Sociedad de Fomento “Villa Rivadavia”, Sociedad de Fomento de Castelar, Sociedad de Fomento de Loma Verde, Sociedad de Fomento de Villa Sarmiento, Sociedad de Fomento Sur Este, UGC N°2 de Haedo (Unidad de Gestión Comunitaria), UGC N°3 de El Palomar (Unidad de Gestión Comunitaria), UGC N°4 de Castelar (Unidad de Gestión Comunitaria), UGC N°7 de Villa Sarmiento (Unidad de Gestión Comunitaria), Unión de Vecinos de Castelar, Universidad de Morón (Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina, 2005a, p. 25-26).

³⁹ Voir l'appendice C pour le détail des 38 indicateurs développés par le *Programa Auditoría Ciudadana* pour évaluer la qualité de la démocratie à Morón.

Le programme bénéficie également des conseils d'un comité consultatif composé d'universitaires et de membres d'organisations citoyennes⁴⁰.

Les responsables exécutifs du programme ont pour mandat d'analyser et de mettre en forme les discussions et informations issues des délibérations des forums civiques locaux. En plus, ils doivent collecter une série d'informations sur la réalité de chaque municipalité. Ceci se fait de quatre manières : (a) des groupes focaux (*focus groups*) réunissent des citoyens représentant quatre catégories types de la société établies en fonction de deux variables (l'âge et la situation économique); (b) 400 entrevues personnelles et quantitatives sont réalisées à l'aide d'un questionnaire semi structuré; (c) des personnes ressources (fonctionnaires, dirigeants d'organisations citoyennes, professeurs et élèves de différents niveaux de scolarité et professionnels) sont interviewées; et (d) une collecte de documentation (statistiques, articles de journaux, études, discours politiques, descriptions de politiques publiques, communiqués de presse, etc) est réalisée.

Le *Programa Auditoría Ciudadana* a été divisé en quatre phases principales : lors de la première étape (novembre 2003-juin 2004), on a analysé deux municipalités (Rafaela dans la Province de Santa Fé et Pergamino dans la Province de Buenos Aires) de moins de 100 000 habitants ; ces municipalités ont été choisies car elles sont dotées d'un gouvernement local dynamique, d'organisations citoyennes bien organisées et ont peu de besoins. La seconde étape du programme (avril 2004-

⁴⁰ Le comité consultatif du Programme du Vérificateur citoyen se compose, d'un côté, de professeurs universitaires : Guillermo O'Donnell (University of Notre-Dame, États-Unis), Jorge Vargas Cullell (Universidad Nacional de Costa Rica), Carlos Acuña (Universidad de San Andrés), Sergio Berensztein (Universidad Torcuato Di Tella), Bernardo Blejmar (Universidad de Belgrano), Martín Böhmer (Universidad de San Andrés), Marcelo Cavarozzi (Universidad Nacional de San Martín), Daniel Cravacuore (Universidad Nacional de Quilmes), Osvaldo Iazzetta (Universidad Nacional de Rosario), Roberto Saba (Universidad de Buenos Aires), Catalina Smulovitz (Universidad Torcuato Di Tella), Maria Laura Tagina (Universidad Nacional La Matanza), Tomas Varnagy (Universidad de Buenos Aires) et Daniel Zovatto (Internacional IDEA, Costa Rica); et de membres d'organisations citoyennes : Nicolas Ducoté (Centre d'implantation de politiques publiques pour l'équité et la croissance), Graciela Tapia (Fundacion Cambio democratico) et Norberto Borzese (Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina, 2005a).

décembre 2004) permit d'étudier dix municipalités – dont celle de Morón – de moins de 300 000 habitants ; ces municipalités détiennent pour leur part un gouvernement local enthousiaste à l'idée d'implanter des projets participatifs, des associations citoyennes relativement bien organisées et des besoins existants – mais en proportion peu imposante. Entre juillet 2005 et décembre 2007, les troisième et quatrième phases du programme auront lieu : elles permettront d'analyser 70 autres municipalités du pays grâce à la tenue de forums civiques dans chacune d'entre elles – ces municipalités seront choisies en fonction du faible dynamisme de leur gouvernement local et de leurs organisations citoyennes et de la relative urgence des besoins qu'elles ont à résoudre.

En l'espace de quatre ans, le *Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina* sera donc parvenu à analyser près de 100 municipalités du pays ce qui équivaut à environ 30% de la population nationale. Ce programme est une invention du Costa Rica et a été adapté à la réalité argentine⁴¹. Au Costa Rica, le projet s'est fait à l'échelle nationale alors qu'en Argentine, il a fallu partir du local et prendre les gouvernements locaux comme unité d'analyse. De plus, au Costa Rica, il s'est agi d'une initiative autonome, dirigée par la société civile. Le *Programa Auditoría Ciudadana* est essentiellement financé par le Conseil du Trésor argentin ainsi que par un fonds non remboursable (*Democratic Governance Thematic Trust Fund*) du PNUD; l'administration des fonds est de la responsabilité du PNUD (*Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina*, 2005a).

Le *Programa Auditoría Ciudadana* semble répondre à une volonté nationale d'inciter à la participation citoyenne et prouve que le souci de la redéfinition du politique ne va pas seulement du bas vers le haut – mais également de l'État national vers l'ensemble de la société argentine.

⁴¹ Pour obtenir des informations sur le *Proyecto Estado de la Nación* au Costa Rica, visitez le site : <www.estadonacion.or.cr> (Consulté le 14 juin 2006).

3.2.2. Les conclusions optimistes du rapport du *Programa Auditoría Ciudadana* sur Morón

Selon Pamela Niilus, coordonnatrice nationale du *Programa Auditoría Ciudadana*, le cas de Morón est un des cas les plus fructueux que le *Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina* ait eu à étudier.

En effet, le principal défi pour la communauté d'acteurs sociaux de Morón est de trouver ensemble d'autres moyens de consultation afin de rendre concrètes les aspirations exprimées par le Forum civique de Morón⁴². La situation est donc bonne quant à la perception qu'ont les citoyens du gouvernement local et des pratiques démocratiques qu'il met à leur disposition; mais la participation citoyenne doit se faire plus dense si la communauté locale veut que ce changement de perception ait une incidence sur la dynamique de gouvernance locale.

Les personnes que nous avons interviewées ne s'expliquent pas le manque de participation citoyenne de la même manière. Toutefois, aucun ne conteste qu'il y ait peu de participation. Pour Monsieur Astarita, de *Poder ciudadano*, ce manque de participation n'est pas lié à un manque de confiance des citoyens à l'égard du gouvernement de Sabbatella mais plutôt à une cause structurelle (présente à tous les paliers politiques): les citoyens seraient épuisés et « noyés » sous la quantité de canaux de participation.

La conseillère Silvana Soest reconnaît qu'il est vrai que la municipalité met une « saine pression » sur les citoyens pour qu'ils participent. Selon elle,

⁴² Selon le *Programa Auditoría Ciudadana*, les espaces de consultation les plus novateurs qui sont actuellement en place sont le Secrétariat des Relations avec la Communauté de la Municipalité de Morón, le « Décret Transparence Totale » qui a instauré le *Programme de Transparence Totale*, le Conseil citoyen consultatif (*Consejo Asesor del Municipio*) et le Comité municipal pour les personnes âgées (*Consejo Municipal de la Tercera Edad*) (*Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina*, 2005a, p. 89).

C'est plutôt que la municipalité est victime de son propre succès : maintenant que la confiance des citoyens envers le gouvernement est reconstruite, les citoyens se disent que tout est réglé et qu'ils n'ont plus rien à faire.

Madame Soest croit que la municipalité doit miser sur le renforcement des organisations citoyennes et faciliter l'émergence de nouveaux leaders citoyens : « il faut voir la relation entre le gouvernement local et les citoyens comme un flux en constante et lente évolution ». Maria José Parra admet que la société civile organisée est peut-être épuisée mais qu'il y a encore énormément de citoyens isolés qui sont hors des circuits participatifs et qu'il faut atteindre. Pour elle, le *Presupuesto Participativo para 2007* est typiquement le genre d'espace où des citoyens indépendants peuvent s'intégrer et rejoindre ensuite les rangs de la société civile organisée.

Monsieur Astarita explique qu'il ne faut pas s'étonner d'un manque de participation dans les secteurs appauvris de Morón: « tout simplement, quand on ne mange pas, on ne participe pas ». Madame Soest estime qu'il y a encore beaucoup d'exclus des circuits participatifs mais que ce n'est certainement pas le but visé par le gouvernement local : « au contraire, le gouvernement fait de son mieux pour se rapprocher des couches les plus marginalisées mais veille à éviter le clientélisme politique qui a été extrêmement présent à Morón avant l'arrivée de Sabbatella au pouvoir ». Mercedes Penas renchérit en disant qu'il y a peut-être encore beaucoup d'exclus à Morón mais qu'il y en a certainement bien moins qu'à d'autres moments de l'histoire argentine.

Pamela Niilus ajoute qu'aux yeux du monde, les Argentins ont été si expressifs au moment de la crise économique de 2001, qu'on est persuadé que la participation citoyenne y est très solide. Or, il y a eu participation en 2001 parce qu'« on touchait au portefeuille des gens ». La psychanalyste Silvia Bleichmar critique cette vision des choses et souligne le caractère symbolique qu'a acquis l'argent pendant la crise: « l'argent a été intronisé comme valeur, à un point tel que même le monde ludique de l'enfance a été menacé par la pression du système économique » (Mendelevich, 2006,

p. 5). Par ailleurs, le sociologue José Nun ne pense pas que l'argent soit la seule préoccupation qui mobilise les Argentins, « sinon, il n'y aurait pas les Mères de la Place de Mai » par exemple⁴³. Toutefois,

Dans certaine situation, la mobilisation dépend de canaux de participation citoyenne appropriés. Or, aujourd'hui, les partis politiques sont des organisations déstructurées aux dirigeants médiatiques, les syndicats ne se mobilisent que pour des questions spécifiques, et les mouvements sociaux démontrent aussi une grande propension à l'action défensive plutôt qu'offensive. (Mendelevich, 2006, p. 5).

Face à ce manque de canaux de participation citoyenne en Argentine, c'est un obstacle commun qui a mobilisé les Argentins pendant la crise économique de 2001. Or, quand après la mobilisation est survenu le désarroi, une figure organisatrice emblématique n'est pas apparue. Le mouvement citoyen s'est donc dilué (Mendelevich, 2006, p. 5).

Aujourd'hui, les citoyens se retrouvent donc avec très peu d'outils pour influencer les politiques du gouvernement et avec très peu d'expérience pratique de la démocratie et des institutions. Pour que les gens récupèrent le sens de la politique – l'idée de bien commun et une appartenance à la communauté locale –, ils doivent par exemple améliorer leur pratique des mécanismes de délibération qui ont été mis en place par le gouvernement local.

Si l'on analyse le cas de Morón, on constate que la municipalité a de la difficulté à créer des espaces de participation citoyenne qui soient effectifs. Ceci apparaît clairement à l'analyse des perceptions citoyennes quant aux différentes aspirations démocratiques exprimées par le Forum civique de Morón (Subsecretaría para la

⁴³ Le mouvement des Mères de la Place de Mai est composé de mères, sœurs, épouses et filles de militants disparus pendant la période dictatoriale. Depuis le retour à la démocratie, le mouvement exige de l'État national qu'il reconnaisse et enquête sur l'atteinte aux droits de la personne qui ont eu lieu en Argentine. Ce mouvement a énormément contribué à la construction d'une mémoire collective pendant la période de la démocratisation post-1983.

Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina, 2005a)⁴⁴.

Tout d'abord, en matière de *culture civique démocratique*, la perception des citoyens de Morón est globalement positive. En effet, il s'agissait ici de mesurer « si les citoyens croient vraiment en la démocratie en tant que valeur en soi et en tant que moyen pour améliorer la qualité de vie ». La satisfaction citoyenne est impressionnante puisque 75% des habitants de Morón conçoivent « la démocratie comme une forme de vie en société à laquelle les gens ont le droit de participer ». Une forte adhésion citoyenne à la démocratie comme système politique est également visible à Morón où 59% considèrent que « la démocratie est préférable à n'importe quelle autre forme de système politique » – toutefois, 25 % des gens n'ont pas de « préférence entre un gouvernement démocratique et un régime autoritaire ». De plus, 80% des gens pensent que « le bien-être économique et social de la population est une condition *sine qua non* à l'existence de la démocratie ». Toutefois, la majorité des citoyens (80%) pense qu'il faut encore améliorer la qualité de la vie politique en exigeant en particulier de la transparence en matière de gestion des comptes publics et en participant à une organisation citoyenne. Lorsque l'on compare la situation locale de Morón à la situation politique nationale, les citoyens de Morón démontrent ici encore une grande satisfaction : 54% des gens pensent que « la démocratie fonctionne mieux au niveau local qu'au niveau national » et 51% évaluent que « la situation politique est bonne au niveau local » (contre 18% au niveau national). Nous avons voulu comparer ces résultats à ceux de deux autres communautés locales de la Province de Buenos Aires qui ont participé au *Programa Auditoría Ciudadana* (Pergamino et Olavarría). Dans le cas de Pergamino, on constate que l'insatisfaction à l'égard de la démocratie (74%) – en raison d'une évaluation négative du rôle des institutions – se répercute à l'échelle locale où 66% des citoyens estiment que la

⁴⁴ Sauf mention contraire, toutes les citations de cette section sont tirées du rapport du Vérificateur citoyen sur Morón (Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina, 2005a).

démocratie ne fonctionne pas mieux au sein du gouvernement local (Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina, 2005c, p. 46). L'analyse du cas de Olavarria présente d'autres résultats : 46% des citoyens interviewés considèrent que la démocratie fonctionne mieux à l'échelle locale que nationale grâce à la proximité qu'ont les citoyens avec leurs dirigeants municipaux (Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina, 2005b, p. 47). En comparaison aux résultats de ces deux arènes politiques locales, Morón possède de meilleurs résultats.

Les analystes du *Programa Auditoría Ciudadana* se sont ensuite penchés sur la *participation citoyenne dans les politiques publiques* en évaluant « si le gouvernement local promeut la participation » et « si les citoyens font un usage efficient des canaux de participation qui sont mis à leur disposition ». Là encore, les conclusions du rapport sont positives : la Municipalité de Morón a mis de nombreuses instances participatives à la disposition des citoyens. Par ailleurs, les citoyens considèrent que la participation citoyenne est un préalable essentiel à la démocratie et un moyen efficace pour se faire entendre.

Mercedes Penas est la présidente de la Corporation de développement *Primera Junta*. Elle explique qu'avec ses compagnons, ils se sont adressés à la municipalité parce qu'ils voulaient savoir comment récupérer la corporation qui était alors au bord du gouffre⁴⁵ : « nous avons besoin de soutien pour faire les comptes, mettre les livres

⁴⁵ En 1997, la bâtisse de la corporation de développement *Primera Junta* allait être reprise par la municipalité car elle était totalement abandonnée. Des enfants des membres fondateurs se sont spontanément réunis afin de reprendre les choses en main. La préservation de l'environnement et la sécurité étaient entre autres devenus des thèmes importants pour les citoyens qui sont membres de la corporation. En 1996, la Corporation n'avait aucun membre alors qu'en 2000, elle en avait 100 et en 2006, 423. Mercedes Penas met l'accent sur les valeurs de solidarité, de tolérance et de sensibilité qui anime les membres de la corporation. Elle a beaucoup insisté sur le fait qu'il s'agit du fruit des efforts d'un ensemble de personnes. Aujourd'hui, la corporation de développement offre essentiellement les services de psychologues (pour enfants et adultes), des cours de yoga, de peinture, de taekwondo, etc. La corporation se situe dans Haedo, un secteur de Morón qui est habité par une population de classe moyenne mais où des poches de pauvreté sont apparues avec la crise économique de 2001. Pour illustrer l'augmentation de la pauvreté économique depuis quelques années,

à jour, actualiser notre statut juridique, etc. En plus, on était inquiets car une usine avec des produits toxiques s'installait à proximité de notre voisinage. C'est alors qu'on a découvert plein d'espaces de participation ».

Par contre, même si 88% des gens pensent que « participer à une organisation citoyenne peut faire changer les choses », on constate que 81 % des habitants de Morón « ne participent pas aux activités d'une organisation citoyenne ». Toutefois, les 18% qui s'impliquent dans une organisation de la société civile⁴⁶ le font de manière assidue. Selon Pamela Nilus, « 18% de participation au niveau local, c'est la moyenne nationale – donc Morón n'est pas pire qu'une autre réalité locale. Par contre, c'est vrai qu'il existe à Morón un discours contradictoire : les gens sont conscients que leur participation peut avoir un réel poids mais ils ne bougent pas ». Elle estime que c'est sans doute par manque de culture politique et de conscience d'appartenance à l'ensemble de la communauté :

La période dictatoriale a détruit le tissu social argentin. Les gens ont internalisé le silence, l'autoritarisme passif : près de la moitié des Argentins adultes se sont éduqués et ont socialisé sous des régimes autoritaires, dans un contexte où les pratiques démocratiques étaient absentes. Bref, les Argentins sont un peu comme des adolescents en terme de pratiques démocratiques : il y a encore très peu de dialogues sur des questions démocratiques fondamentales.

Troisièmement, le *Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina* a cherché à mesurer le traitement que reçoivent les citoyens dans les instances municipales. Cette fois, les analystes ont cherché à voir « si le gouvernement local garantit un accès équitable à l'information publique » et « si le gouvernement local utilise des concours pour recruter et évaluer son personnel ». Là encore, il semble que la Municipalité de Morón ait fait beaucoup

Mercedes Penas signale qu'il y a recrudescence de la violence urbaine dans Haedo. Ces informations ont été tirées de notre entretien téléphonique avec Mercedes Penas, fille d'un des membres fondateurs de la Corporation de développement *Primera Junta*.

⁴⁶ Quelques 1023 organisations de la société civile sont enregistrées à Morón (*Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina*, 2005a, p. 89).

d'efforts pour rendre l'information publique accessible: elle a un site officiel qui est fréquemment actualisé mais qui ne possède pas de moteur de recherche et qui manque parfois de clarté. Puisque seuls 31% des habitants de Morón possèdent Internet chez eux, la municipalité ne devrait pas uniquement compter sur les nouvelles technologies pour diffuser l'information publique (Oficina de Libre Acceso a la Información Pública de Morón, 2006a). Même si ce n'est pas encore parfait, estiment les citoyens, ils notent une énorme amélioration qualitative par rapport au gouvernement local antérieur à celui de Sabbatella. Du côté du recrutement et de l'évaluation de son personnel, la municipalité a encore du travail afin de convaincre les citoyens que le copinage a perdu toute influence sur la structure municipale. Nous n'avons pas trouvé de sources faisant mention de cas actuels de copinage dans l'administration locale.

Enfin, le rapport du *Programa Auditoría Ciudadana* a cherché à étudier *la gestion des comptes publics*: « est-ce que le gouvernement local a une gestion transparente des comptes publics ? » et « est-ce que les citoyens exigent du gouvernement local qu'il ait une gestion transparente des comptes publics ? ». La perception des citoyens est bonne quant à l'attitude de la municipalité en matière de transparence dans les comptes publics. Toutefois, 87% des citoyens disent « ne pas connaître les procédures pour exiger du gouvernement local qu'il rende des comptes » alors que 78% estiment que « la connaissance de l'information juste leur permet de contrôler les fonctionnaires et d'exiger d'eux qu'ils fassent bien leur travail ».

Le rapport signale enfin un fait très intéressant qui distingue Morón de toutes les autres municipalités dans lesquelles le programme a été implanté et que le gouvernement de Sabbatella a plaisir à exhiber: « les citoyens de Morón ne conçoivent pas seulement la participation citoyenne comme un droit mais également comme une responsabilité » (Municipio de Morón, 2004, p. 19). D'ailleurs, aucun citoyen n'a décrit la participation comme un devoir mais 8% comme une obligation (Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina, 2005a, p. 89). Mercedes Penas explique que les citoyens doivent envisager leur relation avec la municipalité comme une relation de réciprocité: « les

citoyens doivent exercer à la fois leur droit et leur devoir de s'impliquer dans la collectivité tout comme le gouvernement local exerce aussi ses droits et ses responsabilités ; c'est ce qui va rendre cette relation enrichissante ». Grâce à ce type de projets participatifs, un processus d'apprentissage collectif prend peu à peu forme.

Selon Pamela Niilus,

La force du gouvernement de Sabbatella, c'est d'avoir réussi à renverser une situation de corruption aiguë en un espace de participation citoyenne. Aujourd'hui, on trouve à Morón un État qui garantit que les citoyens aient des droits – dont celui d'être bien représentés. Je me souviens d'une audience publique, réalisée dans le cadre du *Programa Auditoría Ciudadana*, où les gens avaient accueilli Sabbatella en véritable héros. Sabbatella était très gêné et ne faisait que répéter qu'il avait simplement redonné à l'État sa responsabilité à l'égard du citoyen.

3.3. Conclusion

Le *Programa de Discrecionalidad Cero*, le *Plan de Desarrollo Estratégico de Morón*, le *Programa de Descentralización de Morón* et le *Presupuesto Participativo para 2007* sont de bons exemples de projets implantés par le gouvernement local afin d'initier un projet de transformation politique sur le territoire de la municipalité. La portée de ces initiatives a pu être évaluée grâce au Forum civique de Morón du *Programa Auditoría Ciudadana* du *Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina*. Globalement, si les citoyens de Morón sont extrêmement satisfaits du gouvernement de Sabbatella, il reste encore beaucoup à faire pour les convaincre et les initier aux différents canaux de participation qui sont mis à leur disposition. Toutefois, l'idée que la participation est une responsabilité citoyenne émerge tranquillement parmi les citoyens.

En effet, lorsque nous nous sommes intéressés au cas du gouvernement local de Morón, notre intention était de comprendre ses agissements en matière de participation citoyenne dans le contexte de la crise économique de 2001. La perméabilité du gouvernement local face aux influences extérieures (en raison de sa

proximité par rapport au quotidien des citoyens) nous avait convaincue de l'adopter comme objet d'analyse.

Tout d'abord, nous nous sommes aperçu que l'évolution de la réalité locale de Morón a été influencée par le processus de démocratisation politique post-1983 ainsi que par l'implantation de politiques macro-économiques d'inspiration néolibérale dans les années 1990. En effet, le gouvernement de Martín Sabbatella défend aujourd'hui une pratique politique et une relation d'articulation avec les citoyens qui sont fortement marquées par des notions (transparence, participation, lutte à la corruption, égalité) qui témoignent de la volonté de reconstruire la confiance des citoyens à l'égard de l'État. La Municipalité de Morón est un exemple d'arène politique où se repense en action la pratique politique.

Toutefois, bien que la revitalisation de l'espace politique local ait suscité une réarticulation entre les élus et les citoyens, on constate que dans le cas de Morón, ceci ne se fait pas sans difficulté : l'atteinte d'une nouvelle dynamique de gouvernance locale n'est pas encore visible. La conviction et le dynamisme des élus locaux existent ; ils se concrétisent par un ensemble de projets participatifs novateurs. En effet, le gouvernement local de Sabbatella a réussi, en l'espace de sept ans, à transformer la perception des citoyens quant aux pratiques démocratiques et à la culture politique locales. Ceci était courageux dans la mesure où le gouvernement local n'a pas eu peur, avec très peu de ressources financières, de mettre en place des projets novateurs dès son premier mandat au pouvoir. Si les projets du gouvernement de Sabbatella avaient échoué, cela aurait pu lui être fatal aux législatives d'octobre 2005. Il semble donc indéniable que les élus locaux de Morón cherchent à créer de l'innovation sociale en intégrant de nouveaux acteurs citoyens à la conception, l'élaboration et l'évaluation de projets de développement locaux.

Toutefois, les citoyens de la localité de Morón sont encore trop peu nombreux à répondre à l'invitation des élus. En effet, l'appropriation des espaces participatifs par les citoyens est encore faible. L'inventivité des dirigeants a répondu aux attentes des citoyens ; ceux-ci doivent maintenant prendre conscience que tout a été

progressivement mis en place pour qu'ils transforment leur communauté. Sinon, le risque est grand que les projets participatifs du gouvernement de Sabbatella ne servent qu'à redonner une légitimité aux dirigeants politiques ; mais qu'ils ne créent pas les assises d'une dynamique de gouvernance locale inédite. Dans ce cas, on passerait malheureusement à côté d'une redéfinition de la pratique citoyenne, centrée sur l'idée d'un processus participatif et conflictuel entre citoyens et représentants.

CONCLUSION

1. Bilan de recherche

Notre premier chapitre nous a permis de préciser les assises théoriques indispensables à la compréhension de la notion de participation citoyenne ; et de supposer qu'une telle participation pourrait découler, dans certaines conditions, du récent contexte sociopolitique argentin. En effet, notre intuition a été de dire que les événements politiques et économiques post-1983 ont constitué l'élément déclencheur d'une mobilisation sociale¹. Pour nous, il était important de considérer les gouvernements locaux comme partie prenante de cette mobilisation citoyenne. Ainsi, nous avons avancé l'idée que les demandes citoyennes issues de la crise de 2001 s'étaient particulièrement manifesté dans l'arène locale et avaient provoqué une intensification de l'articulation entre le gouvernement local et les organisations citoyennes. Dans le cas d'articulations soutenues, nous avons alors envisagé la possibilité de rencontrer des politiques locales davantage participatives – donc novatrices d'un point de vue de la dynamique de gouvernance locale. Il nous a enfin semblé indispensable de préciser que ces pratiques participatives constituent des expérimentations d'une pratique conflictuelle qui est le propre de la citoyenneté.

Notre second chapitre a ensuite cherché à situer la revitalisation de l'arène politique locale dans le contexte institutionnel argentin : il nous a permis de présenter quelques éléments de rigidité du système politique argentin et de faire prendre conscience au lecteur que l'unicité d'une municipalité comme Morón n'est pas la norme en Argentine. En effet, le phénomène de décentralisation qui s'est opéré dans les années 1990 a provoqué une augmentation des responsabilités des gouvernements

¹ Comme le signale toutefois Armony, « la démocratisation [...] constitue une phase d'une importance historique extraordinaire pour toute la région [latino-américaine]. Elle est l'aboutissement d'une démarche de prise de conscience, d'apprentissage et de participation citoyenne, fondée sur la mémoire d'innombrables luttes pour l'inclusion et la recherche du bien commun » (Armony, 2004, p.56).

locaux – mais qui ne s'est pas accompagnée d'une décentralisation des ressources financières, donc d'une augmentation des moyens d'action des municipalités. Dans ce contexte, on peut dire que les citoyens de Morón ont de la chance : en plus d'être bien située et d'être relativement bien dotée en institutions et en infrastructures, la Municipalité de Morón est représentée par des élus dynamiques qui n'ont pas peur de contourner un système politique rigide. En choisissant le cas de la municipalité de Morón, nous pensions donc avoir trouvé une arène politique locale où il était possible de constater une articulation soutenue entre les citoyens et leurs élus.

Toutefois, l'étude détaillée des cinq principaux projets participatifs du gouvernement de Sabbatella, dans notre troisième chapitre, nous a mené à une conclusion intéressante. Si tous ces projets sont originaux et ont permis aux élus de regagner la confiance citoyenne à l'égard des institutions démocratiques, il n'en reste pas moins vrai que la participation citoyenne n'a pas sensiblement augmenté ; certes, cela fait seulement sept ans que de tels mécanismes participatifs ont été implantés. Toutefois, bien que la Municipalité de Morón ait encore de la difficulté à faire participer ses citoyens, il nous semble qu'elle est sur la bonne voie. En combinant l'implantation de projets concrets (le *Programa de Discrecionalidad Cero*, le *Plan de Desarrollo Estratégico de Morón*, le *Programa de Descentralización de Morón* et le *Presupuesto Participativo para 2007*) et en participant à des initiatives d'ordre davantage identitaire (le *Programa Auditoría Ciudadana*), elle a su répondre aux deux principales demandes des citoyens : d'un côté, ils savent aujourd'hui qu'ils peuvent compter sur le gouvernement local pour les informer et les conseiller ; de l'autre, des espaces de discussion leur sont accessibles afin de penser collectivement leur rapport à la communauté. Bien qu'un changement tangible ne soit pas encore visible dans tous les espaces participatifs, ce qui est en tout cas indéniable, c'est qu'une transformation de la perception des citoyens à l'égard des instances démocratiques locales est à l'œuvre.

2. Progrès conceptuels

Ce mémoire a également été révélateur d'un point de vue conceptuel : les notions théoriques que nous avons présentées au début de notre recherche doivent maintenant être réévaluées à la lumière des conclusions empiriques que nous avons tirées du cas de la Municipalité de Morón. Quatre concepts ont principalement alimenté notre réflexion sur la participation citoyenne à l'échelle locale.

Tout d'abord, grâce aux réflexions de De Sardan, nous avons défendu la notion d'« arène politique locale » afin d'appréhender la situation de Morón. Ce qui nous séduisait dans ce concept, c'était l'idée que le local ne doit pas être vu comme un espace physique mais plutôt comme un lieu d'échanges et d'interactions entre divers acteurs hétérogènes qui luttent pour un pouvoir politique. L'arène politique locale est, par définition, en construction permanente. L'arène politique locale de Morón peut être décrite comme une arène où, certes, une variété d'acteurs hétérogènes (la *Universidad de Morón*, la *Universidad Tecnológica Nacional – Regional Haedo*, les 13 chambres de commerce, les 33 syndicats, la Municipalité de Morón, les 1023 organisations de la société civile, etc.) intervient dans le débat public sur les questions de gestion locale. Toutefois, nous nous sommes aperçu que les acteurs traditionnels sont beaucoup plus présents que les instances citoyennes et que les citoyens indépendants. Même s'il y a une diversité d'acteurs locaux, la représentativité égalitaire de tous les citoyens de Morón semble donc faire encore défaut pour l'instant. L'utilisation du concept d'arène politique locale, dans ce contexte précis, nous révèle donc qu'il est pertinent pour caractériser une situation d'échange conflictuel entre une diversité de forces en présence. Il faut également retenir que l'arène politique locale de Morón est susceptible de changer constamment en fonction de la participation des différents acteurs locaux qui sont prêts à l'investir.

Deuxièmement, nous avons choisi d'utiliser la notion d'« articulation » en nous basant sur les écrits de Cravacuore, Ilari et Villar. Ce concept nous semblait utile pour insister sur la densité du dialogue entre les différents acteurs locaux. Le fait que

l'articulation doive se traduire par des actions concrètes et que nul acteur ne soit subordonné à d'autres nous semblait être des éléments particulièrement pertinents pour notre analyse. Suite à l'étude de la situation à Morón, nous nous sommes aperçu que la relation entre les acteurs locaux se traduit en actions concrètes et originales ; mais qu'il reste difficile de déterminer si tous les acteurs ont été également présents dans l'élaboration de ces projets de développement. Là aussi, on revient au problème de la prédominance de la Municipalité de Morón dans la gestion locale. Bien que l'articulation semble soutenue entre les acteurs de Morón – il est indéniable que les élus municipaux souhaitent qu'elle le soit –, l'analyse approfondie de cette relation nous révèle que les instances citoyennes n'ont pas autant de poids que d'autres acteurs dans la prise de décision des politiques locales.

Troisièmement, le concept d'« innovation sociale », élaboré par exemple par les chercheurs du CRISES, devait nous amener à définir ce qui pourrait résulter d'articulations soutenues entre les acteurs locaux. En effet, l'innovation sociale était ici entendue comme une pratique d'apprentissage collective qui mène à une redéfinition des dynamiques locales de pouvoir. Cette notion nous séduisait car elle permettait d'établir la nature novatrice du caractère participatif des projets locaux de Morón. À la lumière de notre étude de cas, nous considérons toujours la notion d'innovation sociale comme très pertinente pour l'appréhension des pratiques participatives à l'échelle locale. En effet, ce qui est crucial, c'est que les citoyens aient la possibilité de participer à la gestion et à la planification locales. Toutefois, il faut se demander si le processus d'apprentissage collectif est aussi enrichissant pour tous : en effet, les citoyens de Morón s'impliquant peu dans les projets participatifs, il faut en déduire qu'il n'y a pas pour l'instant d'innovation sociale à Morón.

Enfin, la notion de « citoyenneté » fut cruciale pour comprendre ce qui était en jeu à Morón. D'emblée, nous avons voulu proposer, à l'aide des réflexions de Jelin, une conception constructiviste de la citoyenneté. En effet, nous suggérions que la citoyenneté était une pratique de lutte de pouvoir entre des acteurs locaux qui veulent décider du sort du développement de la communauté. Pour nous, la Municipalité de

Morón constituait un des terrains d'appropriation de cette conception particulière de la citoyenneté. L'étude approfondie des projets qui y sont actuellement implantés nous a fait réaliser que la citoyenneté à Morón peut effectivement être perçue comme nous l'entendions ; même si les manifestations concrètes de la lutte de pouvoir qui est le propre de la citoyenneté, y sont encore peu visibles. Nous avons toutefois constaté que la perception qu'ont les habitants de Morón de l'arène politique locale a évolué ; cette situation est susceptible d'influer sur les dynamiques de pouvoir locales. En effet, pour que les citoyens participent, il faut justement qu'ils se perçoivent comme des citoyens – et cela semble à peine commencer à être le cas aujourd'hui à Morón. Bien qu'ils s'en approchent, les rapports entre les acteurs locaux de Morón ne ressemblent donc pas encore tout à fait à notre définition constructiviste de la citoyenneté.

En résumé, les concepts d'arène politique locale, d'articulation, d'innovation sociale et de citoyenneté furent pertinents pour caractériser le *dialogue* entre les divers acteurs locaux de Morón qui est en train de se matérialiser en projets concrets. Puisqu'il réinvente l'élaboration, la gestion et la planification des projets locaux, ce dialogue constitue un apprentissage pour tous les acteurs qui y participent. Toutefois, l'utilisation de ces quatre concepts n'a pas permis d'insister suffisamment sur la situation de subordination de certains acteurs locaux à d'autres – en particulier, la prédominance de la Municipalité de Morón dans la gestion locale.

Cette dernière remarque nous pousse à en faire une autre avant de revenir sur notre hypothèse de recherche initiale : s'il est un autre concept qui s'est retrouvé en filigrane tout au long de notre mémoire, c'est bien celui de la lutte de pouvoir – duquel a d'ailleurs émergé notre réflexion sur la prédominance de la Municipalité de Morón par rapport aux autres acteurs locaux. En effet, tous les concepts que nous avons énumérés (en particulier, l'arène politique locale et la citoyenneté) comportaient une dimension conflictuelle. Bien qu'à travers le choix de nos concepts, nous ayons cherché à déceler cette question de la lutte de pouvoir, il faut noter que nous nous sommes vite rendu compte que dans un contexte très local et, de surcroît,

en transformation politique, il est justement difficile de discerner cette lutte de manière nette et ponctuelle. Une analyse historique des rapports entre acteurs locaux et un séjour d'observation plus long sur le terrain auraient pu être des solutions pour mieux appréhender la lutte de pouvoir qui se pratique actuellement à Morón.

3. Quelques nuances à propos de l'hypothèse de recherche.

Lorsque nous avons entamé notre mémoire, notre hypothèse de recherche était que la crise économique de 2001 en Argentine avait certainement eu une incidence positive sur la participation citoyenne à l'échelle locale. En effet, nous pensions que la crise économique de 2001 avait été le révélateur d'un dynamisme social ; et que les initiatives des gouvernements locaux devaient être étudiées dans la perspective d'une participation citoyenne locale. Cette hypothèse de recherche se doit maintenant d'être nuancée.

En effet, nous nous sommes rendu compte que l'augmentation de la participation citoyenne est un phénomène complexe qu'il est impossible d'associer à une cause unique. Par exemple, nous avons réalisé que le retour à la démocratie en 1983 ainsi que l'implantation de mesures d'inspiration néolibérale dans les années 90 ont aussi contribué à l'expression de revendications citoyennes. Par ailleurs, il aurait sans doute été pertinent de nous pencher aussi sur des facteurs locaux qui auraient pu expliquer la participation citoyenne. Nous avons par exemple rapidement parlé du niveau d'éducation des habitants de Morón et de la trajectoire historique de la municipalité – ces facteurs auraient pu être approfondis afin de comprendre leur incidence sur la participation citoyenne.

Par ailleurs, la situation que nous avons décrite n'est pas du tout représentative de ce qui se passe en ce moment dans la majorité des municipalités argentines. Le dynamisme social post-crise que nous cherchions semble donc seulement pouvoir émerger dans un contexte local particulier qu'il est indispensable de décortiquer.

En faisant cet exercice avec le cas de Morón, nous avons découvert que son

dynamisme social dépend grandement pour l'instant d'un seul acteur social, à savoir le gouvernement local. Cette constatation peut nous faire craindre que les projets participatifs de Morón ne disparaissent si jamais le gouvernement local de Martín Sabbatella n'est pas réélu. Dès lors, ils n'auraient servi qu'à redonner une légitimité aux dirigeants politiques locaux et non à créer de l'innovation sociale en intégrant des acteurs citoyens à la conception, l'élaboration et l'évaluation de projets de développement locaux. Après sept ans au pouvoir, le gouvernement local de Morón doit donc veiller à ce que les habitants de Morón intègrent les pratiques participatives à leur conception de la citoyenneté. Sinon, il faudra conclure que le dynamisme social de Morón n'aura été qu'une réaction à la crise de 2001 ; mais qu'il n'aura pas permis de changer les pratiques politiques locales de façon durable.

APPENDICE A
LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES

Martín Astarita	Assistant de recherche à la Division des Actions avec les dirigeants politiques Poder Ciudadano <i>Entrevue téléphonique le 9 mai 2006</i>
Pablo Barrill	Directeur de la Division du Commerce Secrétariat de Développement Économique Local de la Municipalité de Morón <i>Entrevue en personne le 5 août 2005</i>
Alejandro Fernandez	Conseiller municipal (2001-2005), parti <i>Afirmación Para Una República Igualitaria</i> (ARI) Municipalité de Morón <i>Entrevue en personne le 5 août 2005</i>
Roberto Gallo	Directeur de la Division de l'Industrie Secrétariat de Développement Économique Local de la Municipalité de Morón <i>Entrevue en personne le 5 août 2005</i>
Lucas Ghi	Conseiller municipal (2005-), parti <i>Nuevo Morón</i> Municipalité de Morón <i>Entrevue téléphonique le 9 mai 2006</i>
Pamela Niilus	Coordonnatrice nationale du <i>Programme du Vérificateur citoyen</i> Sous-secrétariat pour la Réforme institutionnelle et le renforcement de la Démocratie de la République argentine <i>Entrevue téléphonique le 16 mai 2006</i>
Maria José Parra	Directrice de la Division des relations avec les organisations citoyennes Secrétariat des Relations avec la Communauté de la Municipalité de Morón <i>Entrevue téléphonique le 17 mai 2006</i>
Mercedes Penas	Directrice de la Corporation de Développement <i>Primera Junta</i> <i>Entrevue téléphonique le 19 mai 2006</i>
Silvana Soest	Conseillère municipale (2003-), parti <i>Nuevo Morón</i> Municipalité de Morón <i>Entrevue téléphonique le 16 mai 2006</i>
Javier Ivan Terrani	Directeur de la Division des Promotions aux Exportations Secrétariat de Développement Économique Local de la Municipalité de Morón <i>Entrevue en personne le 5 août 2005</i>

APPENDICE B
LOCALISATION GÉOGRAPHIQUE DE LA MUNICIPALITÉ DE MORÓN



Source : Secretaría de Desarrollo Económico Local, 2004, p. 5.



Source : Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina. 2005a, p. 19.

APPENDICE C
INDICATEURS DE MESURE DE LA QUALITÉ DE LA DÉMOCRATIE
DANS LA MUNICIPALITÉ DE MORON

Quatre thèmes sont évalués par le Programme du Vérificateur citoyen afin de mesurer la qualité de la démocratie dans la municipalité de Morón.

La qualité de la démocratie est testée en évaluant l'écart qui existe entre la perception actuelle qu'ont les citoyens de la démocratie (mesurée grâce à 38 indicateurs) ; et huit situations idéales (huit aspirations) que les citoyens aimeraient atteindre.

THÈME 1 – LA CULTURE CIVIQUE À MORON	
<p><i>Aspiration 1 – Que les citoyens de Morón croient profondément au rôle de la démocratie comme moyen d'amélioration de la qualité de vie des citoyens</i></p>	<p>Indicateur 1 – Perception des citoyens quant au rôle de la démocratie dans l'amélioration de la qualité de vie</p> <p>Indicateur 2 – Perception des citoyens quant à leurs droits (connaissance, exercice, responsabilité des élus)</p> <p>Indicateur 3 – Perception des citoyens quant au respect de leurs droits (connaissance, exercice, responsabilité des élus)</p> <p>Indicateur 4 – Perception des citoyens quant aux différents niveaux de responsabilité gouvernementale (local, provincial, national)</p> <p>Indicateur 5 – Qualité d'enseignement au niveau primaire, secondaire, collégial et universitaire</p> <p>Indicateur 6 – Perception des citoyens quant au budget mis en place par la municipalité afin de respecter ses engagements</p> <p>Indicateur 7 – Niveau de participation des citoyens aux élections</p> <p>Indicateur 8 – Actions que fait la municipalité afin de renforcer les 4 thèmes évalués par le Programme du Vérificateur citoyen</p>

THÈME 2 – LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA GESTION LOCALE

<p><i>Aspiration 2 – Que la Municipalité de Morón promeuve la participation des citoyens à la gestion et la planification publique des enjeux locaux.</i></p>	<p>Indicateur 9 – Existence et utilisation de mécanismes de démocratie directe et semi-directe (référendum, consultation populaire, audiences publiques, initiatives populaires)</p> <p>Indicateur 10 – Existence et utilisation de mécanismes réglementés qui reconnaissent le droit des citoyens à participer à la gestion locale</p> <p>Indicateur 11 – Existence et utilisation de mécanismes de participation des citoyens dans la conception, l'élaboration, l'approbation et la gestion du budget municipal</p> <p>Indicateur 12 – Existence d'espaces de participation des citoyens dans la municipalité</p>
<p><i>Aspiration 3 – Que les citoyens fassent un usage effectif des mécanismes qui s'offrent à eux pour participer à la démocratie municipale.</i></p>	<p>Indicateur 13 – Niveau de participation citoyenne dans les organisations de la société civile</p> <p>Indicateur 14 – Niveau de participation citoyenne dans les partis politiques</p> <p>Indicateur 15 – Existence de registres énumérant les organisations de la société civile et le nombre de membres</p> <p>Indicateur 16 – Quantité et type de projets qui sont soumis à la Municipalité de Morón grâce aux mécanismes de soutien aux initiatives citoyennes</p> <p>Indicateur 17 – Niveau de connaissance des citoyens quant aux outils et mécanismes mis à leur disposition afin de participer</p> <p>Indicateur 18 – Niveau de participation des citoyens et des organisations de la société civile dans les espaces de participation de la municipalité</p>

THÈME 3 – LE SERVICE AU CITOYEN

<p><i>Aspiration 4 – Que la Municipalité de Morón garantisse aux citoyens un accès équitable à l'information concernant ses services.</i></p>	<p>Indicateur 19 – Existence de lois et de réglementations obligeant la municipalité à assurer l'accès à l'information publique Indicateur 20 – Existence de publications diffusant massivement les normes de l'administration publique municipale Indicateur 21 – Perception des citoyens quant à la disponibilité, la quantité, la qualité, l'utilité et la véracité des informations véhiculées par les instances municipales. Indicateur 22 – Perception des citoyens quant à l'existence de pratiques clientélistes afin d'obtenir des informations concernant les instances municipales Indicateur 23 – Perception des citoyens quant à l'existence de pratiques de corruption afin d'obtenir des informations concernant les instances municipales</p>
<p><i>Aspiration 5 – Que la Municipalité de Morón sélectionne son personnel au moyen de concours, offre de la formation et évalue régulièrement ses services</i></p>	<p>Indicateur 24 – Existence de mesures d'embauche publiques basées sur des considérations techniques Indicateur 25 – Existence de programmes de formation pour les fonctionnaires et employés municipaux Indicateur 26 – Existence de mécanismes spécifiques d'évaluation des employés municipaux</p>
<p><i>Aspiration 6 – Que les institutions municipales assurent un service équitable aux citoyens</i></p>	<p>Indicateur 27 – Perception des citoyens quant aux expériences qui les ont mis en contact avec les instances municipales Indicateur 28 – Existence de registres afin de dénoncer un mauvais traitement de la part d'un fonctionnaire municipal à l'égard d'un citoyen Indicateur 29 – Existence d'entités publiques au fonctionnement autonome chargées d'accueillir les plaintes de citoyens</p>

THÈME 4 – LA GESTION DES COMPTES PUBLICS	
<i>Aspiration 7 – Que la Municipalité de Morón offre aux citoyens de l'information détaillée quant à la gestion des comptes publics.</i>	<p>Indicateur 30 – Existence de normes qui réglemente l'obligation pour les fonctionnaires municipaux de rendre des comptes quant à la gestion publique</p> <p>Indicateur 31 – Identification des actions prises par les institutions et fonctionnaires municipaux afin de diffuser de l'information quant à la gestion publique (budget, achats et contrats municipaux, soldes des fonctionnaires)</p> <p>Indicateur 32 – Diffusion des activités municipales dans les moyens de communication locaux</p> <p>Indicateur 33 – Existence de campagnes publicitaires dans les moyens de communication locaux quant aux services offerts par la municipalité</p> <p>Indicateur 34 – Existence de normes obligeant les fonctionnaires municipaux à s'engager à adopter une attitude et des mesures qui soient transparentes et participatives</p>
<i>Aspiration 8 – Que les citoyens exigent de la municipalité qu'elle leur rende des comptes quant à la gestion publique</i>	<p>Indicateur 35 – Perception des citoyens quant à l'utilité d'avoir de l'information concernant la gestion des comptes publics</p> <p>Indicateur 36 – Perception des citoyens quant au vote comme moyen efficace d'exiger des représentants politiques qu'ils rendent des comptes</p> <p>Indicateur 37 – Niveau de connaissances des citoyens quant aux règles et procédures afin d'obtenir de l'information sur la gestion publique</p> <p>Indicateur 38 – Existence d'initiatives citoyennes visant à promouvoir une gestion publique transparente.</p>

Source : Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina, 2005a, p. 37-41.

BIBLIOGRAPHIE

Monographies

Armony, Victor. 2004. *L'énigme argentine. Images d'une société en crise*. Montréal : Athéna éditions.

Cravacuore, Daniel, Sergio Ilari et Alejandro Villar. 2004. *La articulación en la gestión municipal: actores y políticas*. Buenos Aires : Universidad Nacional de Quilmes.

Kooiman, Jan. 1993. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London : Sage.

Marshall, Thomas Humphrey. 1950. *Citizenship and Social Class : and Other Essays*. Cambridge : Cambridge University Press.

Mill, John Stuart. 1862. *Considerations on Representative Government*. New York : Harper.

Osborne, David et Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Boston : Addison-Wesley Publishers.

Romero, Luis Alberto. 2002. *A History of Argentina in the Twentieth Century*. Park: Pennsylvania State University Press.

Rosanvallon, Pierre. 1998. *Le peuple introuvable*. Paris : Gallimard.

Chapitres de livres

Badía, Gustavo. 2000. « Sobre la innovación en la gestión local ». In *Experiencias Positivas en Gestión Local*, sous la dir. de Daniel Cravacuore et Gustavo Badía, p. 35-42. Buenos Aires : Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cravacuore, Daniel, Sergio Ilari et Alejandro Villar. 2004. « Programa para la contratación transparente en Morón ». In *La articulación en la gestión municipal: actores y políticas*, sous la dir. de Daniel Cravacuore, Sergio Ilari et Alejandro Villar, p. 87-93. Buenos Aires : Universidad Nacional de Quilmes.

De Luca, Miguel, Mark Jones et Maria Inès Tula. 2002. « Buenos Aires: The

Evolution of Local Governance ». In *Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment*, sous la dir. de David Myers et Henry Dietz, p. 65-94. Boulder : Lynne Rienner Publishers.

García Delgado, Daniel. 1997. « Introducción : Nuevos escenarios locales - El cambio del modelo de gestión ». In *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, sous la dir. de Daniel García Delgado, p. 5-21. Buenos Aires : FLACSO – Oficina de Publicaciones del CBC (Universidad de Buenos Aires) – Universidad Católica de Córdoba.

Hermet, Guy, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum et Philippe Braud. 2001. « Citoyenneté ». In *Dictionnaire de la science politique*, sous la dir. de Guy Hermet, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum et Philippe Braud, p. 48-49. Paris : Armand Colin.

Jelin, Elizabeth. 1996. « Citizenship Revisited : Solidarity, Responsibility and Rights ». In *Constructing democracy : human rights, citizenship, and society in Latin America*, sous la dir. d'Elizabeth Jelin et Eric Hershberg, p. 101-119. Boulder : Westview Press.

Villar, Alejandro. 2002. « Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales ». In *Innovación en la gestión municipal*, sous la dir. de Daniel Cravacuore, p. 93-113. Buenos Aires : Universidad Nacional de Quilmes – Federación Argentina de Municipios.

Articles scientifiques

Andrew, Caroline et Michael Goldsmith. 1998. « From Local Government to Local Governance – and Beyond ? ». *International Political Science Review*, vol. 19, no 2, p. 101-117.

Blanco, Ismael et Ricard Gomà. 2003. « Gobiernos locales y redes participativas : retos e innovaciones ». *Revista Reforma y Democracia*, no 26 (juin).

Cabrero Mendoza, Enrique. 1996. « Capacidades innovadoras de municipios mexicanos ». *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, no 3, p. 73-97.

Guerrero Orozco, Omar. 1995. « Ingovernabilidad, disfunción y quebranto estructural ». *Revista Reforma y Democracia*, no 3 (janvier).

Jelin, Elizabeth. 2003. « Citizenship and Alterity : Tensions and Dilemmas ». *Latin American Perspectives*, vol. 30, no 2, p. 309-325.

Kolesas, Mara. 1998. « The Making of Citizenship in Argentinan Local Politics: between Municipalization and Municipalism ». *International Political Science Review*, vol. 19, no 2, p. 131-146.

Peruzzotti, Enrique. 2004. « Argentina after the Crash: Pride and Disillusion ». *Current History*, vol. 103, no 670, p. 86-90.

Articles de périodiques

Clarín. 1998a. « Confirman la suspensión de Rousselot ». Clarín (Buenos Aires). En ligne. 30 décembre. <www.clarin.com>. Consulté le 29 août 2006.

_____. 1998b. « El concejo deliberante de Morón lo suspendio por 90 dias ». Clarín (Buenos Aires). En ligne. 24 décembre. <www.clarin.com>. Consulté le 29 août 2006.

_____. 1998c. « Proceso al intendente de Morón ». Clarín (Buenos Aires). En ligne. 16 décembre. <www.clarin.com>. Consulté le 29 août 2006.

Droit (Le). 2006. « L'Argentine a remboursé sa dette au FMI ». *Le Droit* (Québec). 4 janvier, p. 23.

Mendelevich, Pablo. 2006. « Control democrático: el ciudadano indolente ». *La Nación* (Buenos Aires). En ligne. 14 mai. <www.lanacion.com.ar>. Consulté le 29 août 2006.

Moffett, Matt. 2003. « Local Battle: One Tough Mayor Shows Argentina How to Clean House ». *The Wall Street Journal* (New York). En ligne. 1 juin. <www.online.wsj.com>. Consulté le 29 août 2006.

Nación (La). 2004. « Entrevista con Martín Sabbatella: Hay en Kirchner una gran contradicción ». *La Nación* (Buenos Aires). En ligne. 10 octobre. <www.lanacion.com.ar>. Consulté le 29 août 2006.

_____. 2003. « De Morón al Wall Street Journal ». *La Nación* (Buenos Aires). En ligne. 8 septembre. <www.lanacion.com.ar>. Consulté le 29 août 2006.

_____. 2002. « Revisan un fallo contra Rousselot ». *La Nación* (Buenos Aires). En ligne. 27 juin. <www.lanacion.com.ar>. Consulté le 29 août 2006.

Nuevo Morón. 2005a. « Resultados de las elecciones de 2005 ». In Nuevo Morón: site officiel du parti. En ligne. <www.nuevomoron.org.ar>. Consulté le 29 avril 2006.

_____. 2005b. « Resultados de las elecciones de 2003 ». In Nuevo Morón: site officiel du parti. En ligne. <www.nuevomoron.org.ar>. Consulté le 29 avril 2006.

Poloneutro. 2005a. « □Sociedad de Fomento Primera Junta: Aún no termina el juego ». Poloneutro (Morón). En ligne. 16 mars. <www.poloneutro.com.ar>. Consulté le 29 avril 2006.

_____. 2005b. « □Elecciones Legislativas 2005□- El Concejo Deliberante de Morón renueva su composición ». Poloneutro (Morón). En ligne. 17 octobre. <www.poloneutro.com.ar>. Consulté le 13 octobre 2006.

Documents de travail de centres de recherche

Astarita, Martín, Laura Alonso et Pablo Alejandro Secchi. 2006. *Gobierno local, transparencia y participación ciudadana: seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de discrecionalidad cero en los municipios de Córdoba, Morón y Rosario*. Buenos Aires : Fundacion Poder Ciudadano.

Cloutier, Julie. 2003. *Qu'est-ce que l'innovation sociale ?*. Coll. « Études théoriques du Centre de recherche sur les innovations sociales », no ET0314. Montréal : CRISES.

Institut sur la Gouvernance. 2001. *Comprendre la gouvernance*. Ottawa: projet Métropolis.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2003. *¿Qué es el Gran Buenos Aires?*. Buenos Aires : Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

_____. 2001. *Cuadro 7.8. Población de 15 años o más por máximo nivel de instrucción alcanzado según sexo y grupos de edad*. Buenos Aires : Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. En ligne. <www.indec.mecon.gov.ar/webcenso/provincias_2/provincias.asp>. Consulté le 13 octobre 2006.

Iturburu, Monica. 2000. *Municipios argentinos. Potestades y restriccciones constitucionales para un nuevo modelo de gestion local*. Buenos Aires: Instituto de Administracion Publica.

Lévesque, Benoît et François Lajeunesse-Crevier. 2005. *Innovations et*

transformations sociales dans le développement économique et le développement social : approches théoriques et politiques publiques. Coll. « Études théoriques du Centre de recherche sur les innovations sociales », no ET0507. Montréal : CRISES.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2004. *Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation (Niger)*. Coll. « Études et Travaux », no 27. Niamey (Niger) : Laboratoire d'Etudes et de Recherches sur les Dynamiques Sociales et le Développement local.

Actes de colloque

Boschi, Renato Raúl. 2005. « Décentralisation, Participation et Politiques publiques : Un regard latino-américain sur la gouvernance ». Communication présentée au colloque « Gouvernance pour le développement au 21^e siècle : Vues d'Afrique et d'Amérique latine. Enjeux et défis de l'appropriation locale de la gouvernance », Montréal, 2-3 décembre.

Cravacuore, Daniel. 2001. « El estímulo a la innovación en el gobierno local - Reflexiones a partir del análisis de experiencias en municipios bonaerenses ». Communication présentée au *VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5-9 novembre.

_____. 2005. « Innovación en los municipios argentinos : Que innovación? Que municipios ? ». Communication présentée au *X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 18-21 octobre.

Publications gouvernementales et internationales

Argentine. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. 1994. *Constitución de la Provincia de Buenos Aires*. En ligne. <www.gob.gba.gov.ar/legislacion/constitucion/cpppal.htm>. Consulté le 16 mai 2006.

_____. 1958. *Ley orgánica de las municipalidades*. En ligne. <www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-6769.html>. Consulté le 16 mai 2006.

Argentine. Honorable Concejo Deliberante de Morón. 2006. *Lista de concejales entre 2003 y 2005*. (collection personnelle)

_____. 2005a. *Sesión Especial en el Centro de Jubilados Barrio Marina*. En ligne. 18 août.

<www.hcdmoron.gov.ar/conveniotransparencia/concejoenlosbarrios%2Ehtml>.

Consulté le 29 avril 2006.

_____. 2005b. *Sesión Especial en la Escuela General n°57*. En ligne. 14 juin.

<www.hcdmoron.gov.ar/conveniotransparencia/concejoenlosbarrios%2Ehtml>.

Consulté le 29 avril 2006.

_____. 2005c. *Reglamentación del Libre Acceso a la información pública*. En ligne. 14 juin.

<www.moron.gov.ar/discrecionalidadcero/informacion_publica.php>.

Consulté le 29 avril 2006.

_____. 2004. *Reglamentación del Procedimiento de Elaboración Participativa de Normas*. En ligne. 23 septembre.

<www.hcdmoron.gov.ar/conveniotransparencia/normativas/normativaelaborordenormas.html>.

Consulté le 29 avril 2006.

_____. 2000. *Preguntas frecuentes*. En ligne. <www.hcdmoron.gov.ar/preguntasfrecuentes.html>.

Consulté le 29 avril 2006.

Argentine. Honorable Senado de la Nación Argentina. 1994. *Constitución nacional*.

En ligne. <www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>.

Consulté le 16 avril 2006.

Argentine. Instituto y Archivo Histórico Municipal de Morón. 2000. *Síntesis histórica de Morón*.

En ligne. <www.hcdmoron.gov.ar/portadahistoria.htm>.

Consulté le 16 avril 2006.

Argentine. Municipio de Morón. 2006. *Apertura de las Sesiones Ordinarias 2006 del Honorable Concejo Deliberante y anuncio de la reestructuración del gabinete municipal* (discours du maire Martín Sabbatella).

En ligne. Avril.

<www.moron.gov.ar>. Consulté le 16 mai 2006.

_____. 2005. *Primera presentación pública del Plan de Desarrollo Estratégico de Morón* (discours du maire Martín Sabbatella).

En ligne. Mai.

<www.moron.gov.ar>. Consulté le 16 mai 2006.

_____. 2004. *Programa Discrecionalidad Cero : Acuerdo de Compromiso Público de Transparencia de Gobierno*. En ligne.

<www.moron.gov.ar/transparencia/convenio.php>. Consulté le 16 mai 2006.

_____. 1999. *Reglamento interno del Honorable Concejo de Morón*. En ligne. <www.hcdmoron.gov.ar/informacion.html>. Consulté le 16 mai 2006.

Argentine. Oficina de Libre Acceso a la Información Pública de Morón. 2006a. *Tabla de contingencia "Posee (o no) Internet en su casa ?"*. (collection personnelle)

_____. 2006b. *Tabla de contingencia – Tasa de analfabetismo por sexo de la población de 10 años y más (Años 1991 y 2001)*. (collection personnelle)

_____. 2006c. *Tabla de contingencia – Población de 15 años o más según nivel de instrucción alcanzado (Año 2001)*. (collection personnelle)

Argentine. Secretaría de Desarrollo Económico Local. 2004. *Anuario estadístico comercial e industrial del Partido de Morón* (collection personnelle)

Argentine. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación Argentina. 2005a. *Informe sobre la Calidad de la Practicas democráticas de Morón*. En ligne. <www.auditoriaciudadana.gov.ar>. Consulté le 26 août 2006.

_____. 2005b. *Informe sobre la Calidad de la Practicas democráticas de Olavarria*. En ligne. <www.auditoriaciudadana.gov.ar>. Consulté le 26 août 2006.

_____. 2005c. *Informe sobre la Calidad de la Practicas democráticas de Pergamino*. En ligne. <www.auditoriaciudadana.gov.ar>. Consulté le 26 août 2006.

Banque Mondiale. 1989. *From Crisis to Sustainable Growth - sub Saharan Africa : a long-term perspective study*. New York: World Bank Publications.

Commission SUD. 1990. *Défis au Sud : rapport de la commission SUD*. Paris: Économica.

Programme des Nations Unies pour le Développement. 2004. *Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad en América latina*. Bogota: XPress Estudio Grafico Digital Ltda.

_____. 1991. *Rapport mondial sur le développement humain*. Paris : Économica.

Sites internet

Clarín (journal hebdomadaire argentin). <www.clarin.com>.

Honorable Concejo Deliberante de Morón. <www.hcdmoron.gov.ar>.

Honorable Senado de la Nación Argentina. <www.senado.gov.ar>.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. <www.indec.gov.ar>.

Ministerio del Interior de La Nación Argentina. <www.mininterior.gov.ar>.

Municipio de Morón. <www.moron.gov.ar>.

Nación (La) (journal hebdomadaire argentin). <www.lanacion.com.ar>.

Nuevo Morón (site officiel du parti). <www.nuevomoron.org.ar>.

Poder Ciudadano. <www.poderciudadano.org.ar>.

Poloneutro (journal de Morón). <www.poloneutro.com.ar>.

Programa Auditoria Ciudadana. <www.auditoriaciudadana.gov.ar>.

Proyecto Estado de la Nación (Costa Rica). <www.estadonacion.or.cr>.

Red Mercociudades. <www.mercociudades.org>.

Transparency International. <www.transparency.org>.