

**Proposition de communication écrite pour le colloque étudiant
*Réalités et transformations des milieux urbain et régional***

Marie-Pierre Paquin-Boutin

**Gouvernance urbaine et métropolisation en Amérique latine :
le cas de Montevideo**

Ce texte porte sur les stratégies territoriales développées par le local pour faire face au global et discute de l'espace municipal comme lieu de réappropriation du pouvoir politique. L'on observe à Montevideo depuis une dizaine d'années, l'émergence d'un nouveau type de gouvernance urbaine qui met en scène un nouveau mode d'organisation politique du territoire et de nouvelles pratiques d'action publique. Ces modifications témoignent d'une volonté de mettre en œuvre une double stratégie municipale de développement socio-économique local et de positionnement stratégique dans le Marché Commun du Cône-Sud, le Mercosur. À partir de l'étude du projet municipal de Parc Technologique Industriel de Montevideo, nous avons observé les stratégies d'arrimage et d'adaptation à la nouvelle économie globalisée mises en place par la ville et analysé en quoi ce projet reflète une volonté d'affirmation du pouvoir municipal face au gouvernement central. Finalement, nous avons étudié les mécanismes et les modes d'action développés par le gouvernement municipal pour combiner ses diverses fonctions et qui constituent les éléments structurants de la nouvelle gouvernance urbaine en construction à Montevideo.

De la crise de l'État-nation à l'émergence de nouveaux lieux centraux

Toile de fond des dernières décennies, la mondialisation est source de multiples transformations tant sociales, politiques, économiques, culturelles que territoriales. La mutation de l'économie mondiale fondée sur l'accumulation du capital à l'échelle nationale en une économie globale « financiarisée » a entraîné un double processus de déterritorialisation et de reterritorialisation (Jouve, 2001, 2003). Cette restructuration des territoires a essentiellement été alimentée par deux tendances majeures, soit la remise en question du modèle d'État-nation comme modalité territoriale de gestion des sociétés et la recomposition territoriale des espaces géopolitiques dans le monde (Klein, 2000). La consolidation d'un système économique planétaire qui fait fi des frontières nationales et qui prend la forme d'un vaste réseau polycentrique articulé autour de pôles

économiques et financiers non étatiques a, de ce fait, durement ébranlé le modèle d'État-nation en remettant en question son rôle de régulateur de l'économie. La constitution d'une économie globale, fondée sur la libéralisation et la dérégulation maximale des échanges et des marchés financiers, et l'influence grandissante des grandes firmes transnationales a contribué à diminuer la capacité d'intervention des États dans les économies nationales. Les référents traditionnels associés au mode d'organisation politique et économique de l'État-nation, le territoire national et l'interventionnisme keynésien, font l'objet d'une redéfinition qui mène graduellement à une nouvelle hiérarchie productive et territoriale où l'espace socio-économique et politique n'est plus uniquement centré sur l'État et ses instances politiques, administratives et législatives (Jouve, 2001, 2003; Benko, 1999).

De ce fait, l'architecture de la nouvelle économie globalisée favorise l'émergence de nouveaux territoires centraux avec le recentrage géographique des activités productives, politiques et organisationnelles autour des métropoles (Veltz, 1999). Villes et régions émergent comme nouvelles centralités et remplacent graduellement le duo *État/territoire national* traditionnel du 20^e siècle (Sassen, 1991; De Mattos, 2002). Cette consolidation des villes comme nœuds de connexion et d'articulation d'une économie d'archipels où se concentrent les activités économiques, productives et technologiques, témoigne aussi de stratégies de résistance et d'adaptation du local au global. L'arrimage à la nouvelle économie constitue en ce sens, pour les villes une nouvelle responsabilité qui s'ajoute à leurs fonctions traditionnelles d'organisation politique du territoire et de pourvoyeur de services. Pour combiner leurs missions, les villes développent des mécanismes de gouverne qui mettent en scène de nouvelles formes d'organisation socio-politique, économique et territoriale et de nouvelles pratiques d'action publique. À travers l'exercice des gouvernements municipaux, les villes deviennent des lieux d'émergence d'initiatives « locales » où se dessine une nouvelle forme de gouvernance urbaine qui appelle plus souvent qu'autrement à un projet politique plus large.

Dans le cadre de notre projet de recherche, nous avons étudié ces nouvelles pratiques d'action publique et stratégies de développement urbain à partir de l'étude du

cas de Montevideo, plus précisément, à partir du projet municipal de Parc Technologique Industriel. Depuis la dernière décennie, les modalités et les pratiques d'action publique et de développement urbain de la capitale ont grandement évolué et laissent croire à l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance urbaine. Celle-ci témoignerait d'une double stratégie d'ajustement économique du local face au global et d'une réappropriation politique face au pouvoir étatique national. L'étude de ce projet lors d'un séjour de trois mois dans la capitale, nous a permis d'analyser les systèmes de relations et les modes d'action développés par le gouvernement municipal afin de vérifier si la stratégie adoptée par Montevideo est l'expression d'une nouvelle gouvernance urbaine.

Montevideo : de capitale nationale à capitale régionale

Capitale du pays et première ville en importance depuis le début de son histoire, Montevideo est grandement affectée par la désindustrialisation des années 1960 et 1970 et se remet au milieu des années 1980 de 12 années de dictature. En 1989, l'élection du parti progressiste du Frente Amplio modifie considérablement le paysage politique avec l'adoption, dès 1990, d'une vaste politique de décentralisation municipale et de participation citoyenne. Cette politique rompt avec le modèle de pouvoir centralisateur en divisant le territoire municipal en 18 zones et en dotant chacune d'elle d'instances décentralisées de gouvernement. Par cette décentralisation des pouvoirs municipaux, la ville entend favoriser la mobilisation des citoyens afin que ces derniers participent directement au développement de la ville. En 1993, le gouvernement municipal lance un important plan de réaménagement urbain qui prévoit des projets de revitalisation sociale, urbaine et environnementale et des projets de développement économique. Cette volonté municipale d'agir au plan économique a surgi à la suite de la décentralisation des pouvoirs nationaux vers les municipalités dans les années 1980. L'approche de la ville se veut globale et souligne une volonté de redonner une vitalité socio-économique à Montevideo et en faire un acteur incontournable dans la région du Cône-Sud en devenant la capitale administrative du Mercosur. À travers l'agrégation de

ses multiples fonctions, le gouvernement municipal élabore en fait une nouvelle façon de concevoir et construire l'espace local.

C'est dans ce contexte qu'émerge le projet de reconversion d'une friche industrielle en Parc Technologique Industriel dans un quartier traditionnellement ouvrier, aujourd'hui en déclin. Par ce projet, le gouvernement municipal rassemble une variété d'objectifs qui vont de la revitalisation sociale et la réhabilitation physique du quartier, au développement d'un pôle technologique favorisant une intégration régionale réussie et un positionnement stratégique dans la nouvelle économie, à l'affirmation du rôle de leader politique et économique de Montevideo par rapport au gouvernement national. Pour réaliser ce projet dans un contexte de déprime économique et pour combiner l'ensemble de ces objectifs, la ville met en œuvre un projet développement axé sur trois stratégies. Dans un premier temps, la ville entend développer des secteurs industriels liés aux besoins prioritaires de la ville tels que l'environnement (pour résoudre les graves problèmes de pollution), l'agro-alimentaire (pour parer à la sécurité alimentaire), et l'économie sociale (pour contrer le fort taux de chômage). Une seconde stratégie mise sur le partenariat public-privé afin de pallier au manque de ressources tant financières que matérielles et tirer profit des complémentarités de la municipalité, des entreprises désireuses de s'installer dans le Parc et l'Université de la République. Les alliances issues de cette stratégie permettent à la ville de profiter par exemple du savoir universitaire en matière de développement technologique ou de stratégies de création d'emplois. Outre cette collaboration avec des acteurs institutionnels et traditionnels du privé, le gouvernement municipal cherche à tirer parti des spécificités locales. Le choix de la localisation du projet dans un ancien quartier industriel témoigne ainsi d'une volonté d'interpeller l'identité ouvrière locale toujours très présente. De plus, compte tenu de l'importante tradition de mobilisation sociale et d'engagement citoyen du quartier, la ville désire faire intervenir les acteurs locaux lors de séances de consultation et d'information. Lors de ces processus, les acteurs locaux – citoyens, élus locaux, groupes sociaux - ont généralement appuyé ce projet avec l'espoir qu'en résulterait des créations d'emplois et une reprise des activités industrielles dans le quartier. Il importe de mentionner que ces séances publiques demeurent de nature consultative et que les citoyens ne participèrent à aucune prise de décision quant à l'élaboration du projet.

Le Parc Technologique Industriel de Montevideo témoigne d'une reconfiguration des relations entre institutions et acteurs autour de l'élaboration d'objectifs communs et plus largement, de la mise en œuvre des politiques et pratiques de développement urbain et d'un projet politique commun. Ce type de gouvernance rompt avec le modèle d'organisation et de gestion municipale de type hiérarchique, centralisateur et autoritaire. La gouvernance observable à Montevideo cherche plutôt à créer des coalitions gouvernantes qui rassemblent une multiplicité d'acteurs -élus, entreprises, université- autour d'un projet commun. Cette mise en commun de logiques d'actions pouvant diverger est possible à travers les mécanismes de concertation, de négociation et de partenariat. Processus dynamique, ce type de gouvernance est à géométrie variable puisqu'il varie selon les acteurs et leurs intérêts, le contexte municipal, les ressources disponibles et les objectifs poursuivis. Grâce à ces mécanismes de gouvernance, la ville a réussi à réunir des acteurs aux intérêts divers autour d'un projet commun porteur de deux grands objectifs, soit la revitalisation socio-économique du quartier à la consolidation de la ville en tant que pôle économique et en tant que lieu d'affirmation politique de la municipalité par rapport au gouvernement national.

Enfin, à la lumière de ce que nous avons observé, Montevideo semble développer des mécanismes et des stratégies novatrices d'arrimage au global, mais un point faible apparaît quant à la participation publique au projet de Parc Technologique Industriel. Tel que souligné précédemment, malgré une politique municipale décentralisée qui entend encourager la participation citoyenne, la mobilisation des citoyens n'a eu lieu qu'après la réalisation du projet. Alors que les citoyens sont fortement encouragés à participer, à travers les instances décentralisées de gouvernement, à l'élaboration des politiques sociales, urbanistiques et environnementales, les projets de développement économique ne semblent pas faire l'objet du même processus décentralisé et participatif et demeurent sous le contrôle direct du gouvernement municipal ? Faut-il y voir là une étape intermédiaire d'un processus encore en construction où une chasse-gardée du pouvoir municipal envers le secteur stratégique du développement économique ?

Bibliographie

BENKO, G. (1999) Marketing et territoire, dans Fontan, J-M, Klein, J-L et Tremblay D-G. *Entre la métropolisation et le village global*, Sainte-Foy, PUQ, p.79-122.

De Mattos, C. (2002) Transformaciones de la ciudades latinoamericanas Impactos de la globalizacion?, *Revista EURE*, v.28, n.85, Santiago, Chili.

JOUVE, B. (2001) *La gouvernance dans tous ses états*, Vaulx-en-Velin.

JOUVE, B. (2003) *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier.

KLEIN, J-L . (2000) Mondialisation et État-nation: la restructuration territoriale du système-monde, dans Klein, J-L et Laurin, S. *L'éducation géographique, Formation du citoyen et conscience territoriale*, Sainte-Foy, PUQ, p.55-92.

SASSEN, S. (1991) *La ville globale- New York, Londres, Tokyo*, Paris, Descartes & Cie, 530 p.

VELTZ, P. (1996) *Mondialisation Villes et territoires, L'économie d'archipel*, Paris, PUF, 262 p.