

«Conflits et luttes de pouvoir dans le processus de régularisation
et d'intégration socio-urbaine d'un quartier informel de la ville de Buenos Aires.»

14e Colloque de la Relève VRM

Lacharité-Laframboise, Vincent

Maîtrise

Études urbaines

INRS – Urbanisation, Culture et Société

Sandra Breux (directrice principale) et Julie-Anne Boudreau (co-directrice)

Le phénomène des quartiers informels n'a cessé de croître en Argentine depuis le début des années 1980 (Van Gelder et al 2015). En 2016, on estimait que 82 585 familles vivaient dans l'une des 48 *villas miseria* du territoire de la capitale fédérale Argentine (TECHO - Argentina 2016), quartiers informels caractérisés par une occupation illégale du sol, un accès inexistant ou déficient aux infrastructures sanitaires de base et une précarité socio-économique. Après avoir privilégié pendant la majorité du vingtième siècle une stratégie dite d'éradication, et dans un contexte de mobilisation croissante pour la reconnaissance pour tous du «Droit à la ville» (Giurleo 2012), l'État argentin entame depuis plusieurs années une transition vers une stratégie de formalisation et d'intégration de ces espaces à la ville formelle. Les processus de régularisation qui en résultent font intervenir une multitude d'acteurs; organismes gouvernementaux, partis politiques, organisations de mouvement social, organisations de base communautaire, etc.

Au cours des dernières décennies, une abondante littérature scientifique a été dédiée en Argentine à l'étude de ces quartiers et des luttes politiques de leurs habitants. Privilégiant d'abord une approche stato-centrée de la vie politique des quartiers informels (Auyero 2000), cette littérature s'est graduellement intéressé au rôle croissant d'autres types d'acteurs, comme les organisations de mouvements sociaux et les organisations non gouvernementales (ONG) (Clichevsky 2012; Delamata 2016). En prenant en compte la diversité des acteurs impliqués dans le paysage politique des quartiers informels, ces travaux rendent compte d'une transformation de la société argentine, notamment l'émergence d'ONG qui travaillent en soutien aux populations des quartiers populaires dans un contexte de politiques néolibérales et de réduction du rôle de l'État (Gazzoli 1996). Des travaux récents ont d'ailleurs démontré comment l'activisme juridique d'organisations socio-politiques en collaboration avec les habitants des quartiers

informels ont été un facteur essentiel du déclenchement des processus de régularisation et d'intégration socio-urbaine qui sont actuellement en cours à Buenos Aires (Giurleo 2012; Delamata 2016). Rares sont toutefois les tentatives (Michelena 2013) de rendre compte de cette nouvelle diversité d'acteurs et de comprendre leur contribution respective à l'amélioration des conditions de vie des quartiers informels.

Cette recherche saisit donc l'opportunité que représente la mise en marche d'un processus dit de «réurbanisation» d'un quartier informel pour dresser une «carte» des différents acteurs impliqués dans le processus. Elle cherche essentiellement à répondre à la question suivante : Quels sont les acteurs impliqués dans le processus de «réurbanisation» et quels sont leurs rôles, intérêts et modes d'actions respectifs? Parallèlement, cette recherche vise à illustrer la nature des conflits qui émergent de leur interaction. Plus qu'une simple «photo» des acteurs en présence, la «carte d'acteurs» qui en résulte est un outil d'analyse des dynamiques socio-politiques complexes qui émergent de leurs interactions.

Cette question de recherche est délibérément formulée de manière large et ouverte afin de permettre l'émergence de thématiques propres aux différents acteurs. Similairement, l'approche méthodologique adoptée doit être suffisamment flexible pour pouvoir prendre en compte les réalités organisationnelles distinctes. La théorie de la structuration développée par Anthony Giddens répond à ce besoin en proposant une théorie sociale qui concilie les traditions herméneutique et structuraliste. Cette approche permet donc à la fois de considérer les intentions et les actions des acteurs ainsi que les contraintes et ressources structurelles qui leur sont propres.

Nous avons employé une méthodologie mixte alliant une vingtaine de séances d'observation de réunions et d'assemblées publiques à seize entretiens semi-dirigés effectués avec une diversité d'acteurs impliqués dans le processus. Les entretiens semi-dirigés permettent d'accéder aux perceptions subjectives des acteurs sur leur propre rôle, leurs intentions et leur stratégie, ainsi que sur celles des autres acteurs impliqués (Poupart 1997). Les séances d'observation directe permettent d'une part de «confronter» ces discours aux dynamiques observables sur le terrain, et d'autre part de constater en temps réel et dans la durée les interactions entre les différents acteurs (Lapperrière 2003).

Cette recherche a été menée au cours des mois de novembre 2016 à mars 2017 dans un quartier informel nommé *Playon de Chacarita*. Situé dans une zone centrale de Buenos Aires, ce jeune quartier informel de moins de vingt ans d'existence compte environ 1100 familles. C'est au cours de cette période qu'a été produite, négociée et adoptée la Loi de «Ré-urbanisation et intégration socio-urbaine du quartier nommé *Playon de Chacarita*».

La «Carte d'acteurs»

Lorsque l'Institut du Logement de la Ville de Buenos Aires (IVC) est mandaté par le gouvernement municipal pour porter le projet de «réurbanisation» du *Playon de Chacarita*, une première étape consiste à établir un contact avec les représentants politiques du quartier. C'est la Commission directive, soit l'organe politique suprême du quartier, qui est formellement reconnue par loi comme représentante légitime du quartier devant l'État. Le quartier est également doté d'un Corps de délégués dont les membres représentent les intérêts des habitants de chacun des neuf secteurs du quartier, mais des réformes imposées de force par le pouvoir juridique de la ville en 2014 ont largement concentré le pouvoir décisionnel entre les mains des cinq membres de la Commission directive, reléguant les délégués à un rôle de courroie de transmission entre la Commission et les habitants du quartier.

La Commission directive du quartier est caractérisée par une fracture politique entre deux factions opposées, soit d'un côté une majorité de trois conseillers proches du gouvernement, et de l'autre, une minorité dissidente proche des organisations de mouvements sociaux et qui prône une approche combative et revendicatrice face à l'État. Cette fracture, alimentée par des conflits interpersonnels, joue un rôle crucial dans la nature conflictuelle du processus. Bien que méfiante à l'égard de l'État, cette minorité ne s'oppose pas au processus de ré-urbanisation du quartier, au contraire. Elle le revendique plutôt comme un droit formel de ses habitants, et réclame qu'il s'accomplisse dans une démarche réellement participative.

C'est au sein de la Table ouverte pour l'urbanisation du *Playon de Chacarita* que s'articule cette position. Créé six mois avant l'annonce du projet par le Gouvernement de la ville afin de faire pression sur celui-ci, cette Table ouverte est un espace où convergent plus

d'une douzaine d'organisations diverses et au sein duquel participent des habitants du quartier. Parmi les membres de cette Table ouverte, on retrouve des Organisations de mouvements sociaux implantées dans le quartier depuis plusieurs années; des ONGs qui travaillent au renforcement des institutions démocratiques des quartiers informels; des Organisations politiques qui utilisent l'activisme juridique pour défendre les droits des habitants des *villas*; des partis politiques opposés au Gouvernement en place et qui mettent leurs ressources organisationnelles au service de la Table. Cette convergence d'acteurs au sein de la Table ouverte permet une mise en commun de répertoires d'actions au sens proposé par Tilly (1977), depuis la manifestation publique des Organisations de mouvements sociaux aux procédures législatives des partis politiques, en passant par les actions judiciaires et les demandes d'accès à l'information des ONGs et autres organisations socio-politiques. Elle permet également d'établir un rapport de pouvoir face aux institutions de l'État et la majorité de la Commission directive du quartier, accusée d'avoir été cooptée par l'État. Les membres de la Table ouverte ont par exemple obtenu d'augmenter la représentation d'habitants du quartier au sein de l'instance décisionnel du projet; d'augmenter sensiblement la superficie dédiée à la construction de nouveaux logements abordables; de préciser les usages permis sur le territoire concerné par le projet afin de limiter la spéculation financière et la gentrification, entre autres choses.

Légitimités contestées

Si cette participation d'organisations étrangères au quartier est valorisée par une frange de sa population, elle est contestée par d'autres, notamment la majorité de la Commission directive alliée au gouvernement, qui les accuse de ne vouloir qu'augmenter leur capital politique par leur participation au processus de «réurbanisation» du quartier. L'interaction compétitive d'une telle variété d'acteurs pose la question de la légitimité de leur participation au processus. Les entretiens et observations que nous avons menées montrent que chaque partie prenante cherche à légitimer sa participation et à délégitimer celle de ses adversaires, et ce en invoquant différentes sources de légitimité. Si la majorité de la Commission directive du quartier revendique une légitimité électorale et légale, par exemple, ses adversaires cherchent également à la délégitimer en l'accusant

de s'être subordonné au parti au pouvoir ou en soulignant la faible confiance que lui portent les habitants du quartier. Le même principe s'applique pour les organisations socio-politiques qui légitiment leur participation par les années de luttes politiques menées aux côtés du quartier, et que certains tentent de délégitimer en niant leur contribution passée et en rappelant qu'elles ne sont pas les premières affectées par le projet débattu. Il résulte de cette joute de délégitimation un climat de méfiance et de conflits, bien visible dans chacune des assemblées et des réunions de travail.

Point de convergence d'un conflit politique multi-scalaire

La conflictualité du processus de «réurbanisation» n'est donc pas que le reflet d'une confrontation d'intérêts au sein du quartier, sinon que ce processus est devenu le point focal de convergence et de confrontation de forces politiques qui excèdent de loin l'échelle du quartier. Des luttes appartenant à diverses échelles se superposent ainsi pour composer les dynamiques conflictuelles qui sont observables à chaque étape du processus. À l'échelle du quartier, d'abord, une lutte de pouvoir pour le contrôle des institutions politiques du quartier est sous-tendue par un conflit interpersonnel entre des leaders politiques importants du quartier. À cette confrontation interne se superpose une confrontation de nature partisane. En effet, l'alignement ou la confrontation de différentes organisations politiques au sein des espaces de négociation et de décision du processus est une projection d'une lutte partisane qui fait rage au sein de la législature de la ville, mais aussi à l'échelle nationale. Un troisième niveau d'affrontement, plus idéologique cette fois, transparaît en filigrane de la plupart des conflits qui émergent du processus. Il s'agit d'une confrontation entre deux visions ou projets de ville, soit celle d'une ville néolibérale livrée aux forces du marché contre celle de la ville inclusive et du Droit à la ville. Ces trois niveaux de confrontation se superposent et s'entremêlent, produisant ainsi des dynamiques politiques complexes et conflictuelles.

Si presque toutes les parties prenantes reconnaissent la violence et la conflictualité qui caractérise le processus de négociation, il convient de souligner que la plupart d'entre elles reconnaissent également que la loi résultant de ce processus est parmi les plus avantageuses qui aient été adoptées en Argentine pour les habitants d'un quartier informel.

Après avoir été absent des quartiers informels pendant de nombreuses années, l'État argentin doit aujourd'hui composer avec une panoplie d'organisations qui ont émergé pour combler le vide laissé par son absence. Cette recherche démontre que ces organisations ont su agir conjointement pour s'imposer comme contre-pouvoir de l'État dans la définition du développement urbain. Elle montre aussi comment la notion de Droit à la ville, portée par les ONGs et les Organisations de mouvement sociaux, s'est imposée pour forcer le projet de «réurbanisation» à dépasser la dimension physique pour englober des questions économiques, culturelles et sociales.

Bibliographie

Auyero, Javier. «The Logic of Clientelism in Argentina: An Ethnographic Account», dans *Latin American Research Review*, Vol. 35, No. 3 (2000), pp. 55-81

Clichevsky, Nora. «Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano. Apuntes para la reflexión», dans *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, no 8, 2012.

Delamata, Gabriela. «Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires», dans *Dereito y Praxis*, vol 7, no 14, 2016, pp.567-87

Gazzoli, Ruben. «The political and institutional context of popular organizations in urban Argentina», dans *Environment and Urbanization*, vol7, no1, 1996.

Giddens, Anthony, 1986. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Presses de l'Université de Californie, 402 p.

Giurleo, Pablo Martin. 2012. «La judicialización de las demandas villeras. Justicia, Política y Acción Colectiva en las villas de Buenos Aires», Mémoire de maîtrise, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Laperrière, Anne, 2003. « L'observation directe », in Gauthier, Benoît (dir)., *Recherche sociale : de la problématique à la recherche des données*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 619 p., chap. 11, pp. 269-291.

Michelena, Lorenzo. «Mapa de Actores hacia dentro del Asentamiento La Carbonilla. Ciudad de Buenos Aires (2006-2012)», Document de conférence, JIF-FADU, 2013, Buenos Aires.

Poupart, Jean. 1997. L'entretien de type qualitatif: Considérations épistémologiques, théoriques et méthodologiques, dans Poupart et al, *La recherche qualitative : Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Éditions Gaëtan morin.

TECHO – Argentine. 2016. «Relevamento de Asentamientos Informales», Buenos Aires.

Tilly, Charles. 1978. «From mobilization to revolution.» Reading, Mass: Addison-Wesley Pub. Co.

Van Gelder et al, «Housing informality in Buenos Aires: Past, present and future?», dans *Urban Studies*, vol 53, no 9, 2016.