

La planification territoriale collaborative sous la loupe : l'expérience du plan municipal de développement de Tlalmanalco au Mexique (1997)

Emmanuel Raufflet *
HEC Montréal
3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine
Montréal (Québec)
Canada H3T 2A7

Introduction : la planification territoriale collaborative

Barbara Gray (1989, 1991) préconise la collaboration entre organisations comme méthode efficace pour aborder et résoudre des problèmes qui ne peuvent pas être résolus séparément par chaque organisation. En effet, lorsque les organisations interagissent, elles développent une compréhension commune des défis conjoints, ce qui leur permet ensuite de décider d'une action concertée. Parmi les exemples de processus collaboratifs, on retrouve des problèmes environnementaux tels que la crise de la biodiversité (Westley 1999) et les tables de concertation de parties prenantes autour de questions environnementales locales territoriales (Pasquero 1991; Turcotte et Pasquero 2001). Ce courant de recherche sur la collaboration entre organisations rejoint une tendance importante, soit celle promue par des

* L'auteur remercie la Fondation Desjardins, Subvention de recherche sur la coopération (2002), qui a financé une partie de la recherche sur le terrain et CRISES pour la traduction de cet article, ainsi que Denis Bussières pour ses commentaires sur une version antérieure de cet article. Cette recherche sur le terrain a été financée par le CRDI (Centre de Recherches sur le Développement International).

modes de décision plus décentralisés.

En effet, depuis le début des années 1980, nombre de pays ont décentralisé la gestion des questions portant sur le territoire, tant pour les ressources naturelles (Ostrom 1990; Agrawal et Gibson 1999) que pour la gestion municipale (Massolo 1994; Moctezuma 2001). Cette délégation du pouvoir vers le plan local a souvent été présentée comme favorisant une forme de planification et des capacités décisionnelles potentiellement supérieures à celles du modèle de l'État centralisateur (Scott 1996).

L'objet de cet article est d'examiner un cas détaillé de planification collaborative territoriale dans ce nouveau cadre décentralisé, et ce, par l'étude de l'élaboration du Plan de développement de la municipalité de Tlalmanalco au Mexique, entre janvier et juillet 1997. Ce processus a représenté un moment fort de collaboration autour des questions territoriales locales, lequel a cependant abouti à une conclusion décevante pour plusieurs participants eu égard au potentiel que représentait ce nouveau contexte décentralisé. Cet article comprend trois parties. Dans la première, nous donnons un bref aperçu des recherches sur la planification territoriale collaborative entre organisations, avec une emphase plus spécifique sur l'expérience du Mexique. Nous présentons ensuite l'étude détaillée du Plan de développement municipal de Tlalmanalco au Mexique, entre janvier et juillet 1997. Enfin, la troisième partie présente les conclusions et une discussion à partir de notre cas d'étude.

Collaboration et planification territoriale

En gestion et en sociologie, il existe une tradition de recherche qui considère la collaboration interorganisationnelle comme une méthode efficace afin de résoudre des problèmes complexes (Emery and Trist 1965; Gray 1989, 1991). Aussi, Gray (1989 : 5) définit-il la collaboration comme suit :

« Un processus qui permet aux parties prenantes qui perçoivent différents aspects d'un problème d'explorer leurs différences de point de vue et de chercher des solutions qui vont au-delà de leur perception individuelle de ce qui est possible (...). Le kaléidoscope nous fournit une image de ce que peut être la perception partagée d'un même domaine. Lorsque l'on tourne un kaléidoscope, on voit différentes configurations d'un ensemble de morceaux de papier de couleur. La collaboration permet de construire une vision commune à partir de ces images perçues de différents points de vue. Le choix d'une ligne de conduite collective repose sur cette vision. » (*notre traduction*).

Gray (1989, 1991, 1999) avance que ces processus collaboratifs reposent sur deux présupposés et se déroulent en trois étapes. Ainsi, on présuppose que les participants sont disposés à amorcer et poursuivre une collaboration et qu'en outre, ils souhaitent résoudre un problème qui les affecte. Les trois étapes sont les suivantes : (1) *la définition du problème*, au cours de laquelle les participants se

présentent et reconnaissent la nature conjointe de leur problème, (2) *l'adoption d'une ligne de conduite*, au cours de laquelle les organisations commencent à définir des buts communs et (3) *la structuration*, au cours de laquelle les organisations mettent conjointement en place des structures et un plan d'action (Gray 1991 : 917-918). Ces structures et ce plan d'action dirigent ensuite les activités communes au nom des organisations engagées dans un tel processus collaboratif. Cette perspective de la collaboration interorganisationnelle est particulièrement pertinente pour la nouvelle forme de développement territorial local décentralisé. En effet, même si en tant que telle, la décentralisation représente probablement une condition nécessaire pour une meilleure gestion territoriale et pour la formation des capacités locales, elle ne représente pas une condition suffisante pour la réalisation de ce potentiel (Ostrom 1990).

Dans le cas du Mexique, malgré plus de deux décennies de décentralisation et de promotion de la planification comme mécanisme de développement territorial local, en dépit d'expériences innovantes (Cabrero, 2003), le bilan est souvent présenté comme décevant (Iracheta 2001; Zicardi 2006; Massolo 1994). Iracheta (2005 : 11-12) identifie deux causes principales pour expliquer le bas niveau de performance de la planification locale : (1) la domination écrasante des préoccupations économiques et des enjeux de luttes politiques et de l'urbanisation au détriment de la détérioration de l'environnement; et (2) la méconnaissance et l'incompréhension fréquente parmi les décideurs locaux de l'importance des phénomènes régionaux, de l'urbanisation et des enjeux de durabilité environnementale. Ces deux facteurs ont abouti à un décalage marqué entre des règlements et textes de lois ambitieux d'une part, et une relative absence de mise en œuvre d'actions effectives sur le terrain d'autre part. Iracheta (2001) met ainsi en avant la nécessité de promouvoir une vision holistique territoriale afin de pallier le manque de coordination des différentes institutions locales, des États et du fédéral.

Au-delà de ce manque de coordination entre institutions, la capacité des organisations locales à collaborer et la qualité des processus collaboratifs représentent des conditions importantes pour la réalisation du potentiel de la planification territoriale collaborative (Scott 1996; Cabrero 2003; Moctezuma 2001). Cet article examine un de ces processus de planification locale dans ce nouveau contexte.

L'étude de cas : Tlalmanalco, Mexique¹

Le contexte local : un territoire et une communauté menacés

Tlalmanalco est une municipalité de 12 000 hectares, située à 50 km au sud-est de Mexico, dans la zone de transition entre le bassin de Mexico et la chaîne de montagnes de la Sierra Nevada, au centre du Mexique. L'économie de Tlalmanalco a été largement influencée par la proximité de la capitale nationale, la région la plus peuplée du pays, ainsi que par l'accès facile à des zones forestières et à des ressources hydrauliques; la ville de Mexico, capitale politique et économique du pays, comptant plus de 20 millions d'habitants, a toujours servi de zone de distribution pour la production agricole et les produits issus de la transformation des ressources naturelles locales (Noyola Rocha 1999).

Les années 1990 voient l'accélération des menaces écologiques et d'urbanisation sur la municipalité. Le bassin de Mexico est devenu un des endroits les plus densément peuplés au monde et son expansion vers le sud-est menace la Sierra Nevada. Dans ce contexte régional écologique sombre, les forêts de la Sierra Nevada, incluant celles de Tlalmanalco, représentent, selon les autorités écologiques régionales, le « dernier bastion » de ressources naturelles dans la région de Mexico (Plan métropolitain, cité dans Casa UAM 1988; Ezcurra et al 1999). En effet, situées dans l'empreinte écologique de la mégapole, ces forêts ont un effet tampon sur la pollution provenant de la métropole. Ironiquement, les effets combinés de la pollution atmosphérique et de l'extension anarchique de Mexico détruisent ce bastion pourtant indispensable pour la prévention d'une crise écologique majeure (Chavez et al 1996; UAM 2000).

L'expansion incontrôlée de la métropole altère l'esprit communautaire et le sens du territoire, traditionnellement rural, la transformant progressivement en une ville-dortoir de banlieue. La population de la municipalité est passée de 29 000 en 1980 à 43 000 en 2000 et les projections prévoient une population de 80 810 habitants en 2010 et 151 705 en 2020 (UAM 2000 : 88). La fin des années 1990 représente ainsi un tournant de son histoire : les choix que l'on fera seront déterminants pour le territoire municipal. Deux visions s'affrontent. La première englobe Tlalmanalco dans la banlieue, à l'instar de plusieurs municipalités voisines plus proches de Mexico. La deuxième vision, reposant sur la gestion durable des ressources naturelles locales, est celle d'une ceinture verte qui freinerait l'expansion urbaine anarchique (UAM 2000). Les décisions locales joueront un rôle prépondérant dans la concrétisation de l'une ou l'autre de ces visions.

1. Nous avons réalisé cette recherche à Tlalmanalco, au Mexique, entre juillet 1999 et janvier 2000, puis en 2002 (deux semaines) et en 2003 (deux semaines). En tout, nous avons effectué, transcrit et analysé 25 entrevues d'une heure en moyenne et complété ces données à l'aide de tous les documents élaborés pendant et après le processus de collaboration par les différentes parties prenantes. Nous avons utilisé la méthodologie de la théorie ancrée pour analyser ces données de façon inductive (Strauss and Corbin 1998).

Un nouveau contexte institutionnel : la loi de décentralisation de 1983

Pour la première fois dans leur histoire, les organisations locales ont la possibilité de jouer un rôle central dans la formulation et la mise en œuvre de cette vision commune pour la municipalité, grâce à la décentralisation municipale de 1983 (Massolo 1994). En effet, une loi nationale sur la décentralisation promulguée en 1983 faisait la promotion de la décentralisation et de la participation à l'échelle municipale (Ibid.). Un des principaux outils proposés pour instaurer cette culture de participation populaire à l'échelle de la municipalité était le Plan de développement municipal. Dans les quatre premiers mois suivant son élection, au début de 1997, la nouvelle équipe municipale voit dans la réalisation de cet exercice de participation de la société civile l'occasion d'obtenir des financements et des crédits de l'État ou du gouvernement fédéral.

Début 1997, à Tlalmanalco, deux organisations sont actives sur la scène municipale : la municipalité ou gouvernement municipal, et *Casa UAM Comunidad*, une organisation locale non gouvernementale. Ces deux organisations sont parties prenantes dans l'élaboration du Plan de développement municipal effectuée entre janvier et juillet 1997.

Une fenêtre d'opportunités (janvier 1997 - avril 1997)

En novembre 1996, Ruben Vargas, un chef local du parti PRD local (*Partido de la Revolucion Democratica*), est élu maire. C'est la première fois depuis la révolution de 1910-1920 que la municipalité n'est pas administrée par un représentant du PRI (*Partido Revolucionario Institucional*). Ce changement politique important suscite de nombreux espoirs : la nouvelle équipe municipale promet plusieurs changements. Ainsi, dès janvier 1997, une des premières initiatives de Luis Alonso Aguilar, le nouveau directeur de la planification, est de demander, à Pedro Moctezuma, professeur d'études urbaines à la UAM (*Universidad Autonoma Metropolitana*) de la ville de Mexico et leader de l'organisation non gouvernementale Casa UAM, de conseiller le nouveau gouvernement municipal pour l'élaboration du Plan de développement municipal (*Plan de Desarrollo Municipal*). Elena Burns, coordinatrice générale de Casa UAM, est chargée de la préparation et de la révision du Plan.

Moctezuma et Burns ouvrent alors à la population locale ce processus facilité par des experts de la UAM. Afin de documenter plus solidement les décisions, environ 70 professeurs et étudiants, incluant des biologistes, des écologistes et des hydrologistes, étudient les forêts, l'hydrologie et la gestion des déchets de la municipalité entre janvier 1997 et avril 1997. Des étudiants en psychologie sociale organisent et dirigent des réunions sur des thèmes tels que l'eau, les déchets municipaux, les forêts, l'économie locale et la culture. De 60 à 300 personnes provenant des différents quartiers assistent à ces réunions provenant des secteurs économiques (petites et moyennes entreprises, agriculture, services) mais aussi de la société civile (groupes de jeunes, associations culturelles et groupes religieux en particulier). Un participant se souvient :

« C'était la première fois que les gens sentaient qu'ils pouvaient influencer le cours des choses. Tout à coup, ils se rendaient compte que les anciennes façons de procéder pouvaient changer. Les gens étaient énergisés. Tout le monde était là : des femmes et des gens âgés, qui n'avaient jamais osé s'exprimer, parlaient de leurs préoccupations concernant les changements subis par la région. »

Cette participation intense et ouverte de la population locale contraste cependant avec l'engagement restreint et timide de l'équipe municipale nouvellement élue, qui semble continuellement vouloir restreindre les débats. De plus, l'absence du maire et sa résistance manifeste à s'engager d'une façon formelle dans les réunions publiques renforcent, chez certains participants, le sentiment qu'un fossé se creuse entre eux et leur nouvelle administration municipale.

Le Plan devient officiel (avril 1997)

Le 20 avril 1997, après quatre mois de réunions, le maire, au cours d'une cérémonie publique à laquelle participent plus de 300 habitants, adopte ce plan comme le plan officiel pour son mandat 1997-2000. En signe de leur appui et de leur engagement officiel pour le Plan, les membres de l'équipe municipale revêtent des chandails arborant le slogan : « Tlalmanalco, municipalité verte ». Le maire endosse ainsi les quatre principales stratégies du Plan (Ayuntamiento 1999 : 78-81) :

- *Environnement et ressources naturelles* : (...) « conserver les ressources naturelles et les utiliser d'une façon rationnelle et consciencieuse, (...) grâce à la participation de la population, des sociétés de reboisement, de la conservation et l'amélioration du sol, de l'application plus assidue des lois, du traitement des ordures ménagères et d'une campagne de sensibilisation sur le souci et l'utilisation des ressources. »;
- *Économie* : « (...) faciliter, promouvoir et coordonner d'une façon efficace les activités économiques afin de générer des emplois et de maintenir les emplois existants. »;
- *Structure territoriale et bien-être social* : « Il est d'une importance vitale d'arrêter la détérioration de l'environnement naturel et du niveau de vie de la population. De ce fait, notre stratégie consiste à (1) créer les conditions nécessaires pour réduire le déficit dans les services publics existants; (2) intégrer des conditions pour fournir des services publics et l'équipement social; (3) utiliser l'équipement et l'infrastructure en communications et transport. »;
- *Administration municipale* : « Les stratégies adoptées par l'administration municipale actuelle auront pour buts de mettre en place une coordination politique et économique avec la population et aussi d'orienter, de stimuler et d'appuyer les actions d'individus ou de groupes sociaux afin d'accélérer le développement municipal. »

Changement de cap, changement de plan (avril — juillet 1997)

En conformité avec les procédures administratives, la municipalité soumet officiellement le plan au Département de planification de l'État de Mexico en juillet 1997. C'est à ce moment que les participants de la société civile se rendent compte que la municipalité a considérablement altéré le document pourtant officialisé par la réunion du 20 avril et ce, sans les consulter sur plusieurs points. Tout d'abord, le document ne mentionne aucun rôle de la population locale alors que la version présentée en avril mentionnait les noms des contributeurs au Plan. Ensuite, plusieurs points ont été dilués et redéfinis dans un langage vague et non compromettant. Ainsi, les conclusions des objectifs écologiques sont reformulées comme suit (Ayuntamiento 1999 : 78) :

« L'ensemble des propositions reliées à l'écologie exprimées dans les stratégies repose sur l'analyse et aussi sur les objectifs souhaitables pour résoudre les problèmes; ces propositions seront transformées en décisions qui vont permettre des activités concrètes à travers des programmes et des projets. »

Enfin, la deuxième version modifie considérablement les ressources affectées à la mise en place du Plan. Alors que la version originale du Plan identifiait les enjeux écologiques et économiques comme des priorités pour la municipalité, la version définitive n'alloue de ressources que pour les travaux urbains et d'infrastructure et ignore le développement écologique et économique. Le tableau 1 ci-dessous présente un sommaire des principaux points de la seconde version du Plan et montre les liens faibles entre l'analyse municipale complète et l'affectation des ressources.

Fin de la collaboration autour du Plan (bilan, après juillet 1997)

En résumé, ce processus a connu trois étapes : (1) un processus participatif ouvert, visant à la formation d'une vision qui cristallisait les préoccupations latentes de la population (janvier-avril 1997); (2) une reconnaissance officielle (avril 1997); et (3) le retrait des élus municipaux et le dépôt d'un document altéré unilatéralement (avril-juillet 1997). L'épisode du Plan de développement municipal a connu des résultats contrastés. D'une part, l'équipe municipale satisfait aux exigences légales, ce qui lui donne accès aux financements de l'État et du gouvernement fédéral, représentant près de 90 % de son budget (Ayuntamiento 1999). D'autre part, le retrait inattendu de l'équipe municipale du processus et la modification unilatérale du document ont engendré la méfiance et le ressentiment des participants locaux.

TABLEAU 1 Points essentiels du Plan municipal de développement révisé

Plan Aspects	Analyse municipale complète (avril 1997)	Affectation des ressources, juillet 1997 (en unités budgétaires)
Écologie	L'eau est abondante, mais mal utilisée. Les forêts représentent un fardeau pour les <i>ejidatarios</i> et sont menacées par les incendies et l'exploitation illégale	Aucune
Économie	Agriculture : la culture traditionnelle peut être complétée par des cultures plus intensives et par l'élevage. La mise sur pied de sociétés de gestion de la forêt est notre priorité. On devrait faire la promotion de l'artisanat. Potentiel important de l'écotourisme. La déréglementation devrait attirer de nouvelles sociétés.	Aucune
Gestion municipale publique	Exigences : éducation, pavage des rues, éclairage public, égouts, sports et activités récréatives, sécurité publique, eau potable, électrification et communication.	Pavage de rues : 43 Éducation/formation : 31 Logement : 19 Dépenses administratives : 13 Soins de santé : 4 Culture et sport : 1 Sécurité publique : 1

Source : Ayuntamiento de Tlalmanalco (1997) : Plan de Desarrollo Municipal de Tlalmanalco (1997-2000).

Analyse: qu'est-il advenu du Plan de développement municipal?

Afin d'analyser le processus de collaboration interorganisationnelle (Gray 1999), nous utilisons un cadre analytique simple. Nous considérons ici la collaboration comme (1) *un échange* (2) *autour d'enjeux communs* (3) *coordonnés entre* (4) *deux ou plusieurs organisations*. Ces quatre dimensions constituent le cadre analytique. Tout d'abord, la collaboration implique un *échange*. La première question est de savoir ce qui est échangé : des ressources matérielles ou perceptuelles? L'échange est-il limité dès le début, ou est-il ouvert? La deuxième dimension concerne la nature des *enjeux discutés* : la collaboration porte-t-elle sur une tâche précise, ou sur des questions ouvertes? Jusqu'à quel point les enjeux peuvent-ils être renégociés au cours de la collaboration? La troisième dimension porte sur la *coordination* : de quelle façon la collaboration est-elle coordonnée? De façon centrale, ou autour de consensus? La quatrième dimension concerne la *composition des groupes impliqués* : comment et par qui les participants sont-ils identifiés? La liste des participants est-elle fixée au départ, ou de nouveaux participants peuvent-ils se joindre aux groupes en cours de route?

TABLEAU 2 Deux façons d'aborder la planification municipale

Dimensions :	Municipalité : marchandage électoral	Casa UAM : création d'une vision commune
Échange	Exigences pour l'obtention de crédits du gouvernement fédéral et de l'État. Exigences bien définies et affectation des ressources.	Occasion de mobiliser la communauté. Création d'une vision commune pour la municipalité et identification des moyens à mettre en place pour y parvenir.
Mécanismes de coordination	Marchandage électoral avec différents groupes en dyades. Affectation des ressources obtenues des institutions fédérales et de l'État à des groupes d'intérêts locaux spécifiques. Relation dyadique : la municipalité est au centre et les groupes d'intérêts ne sont pas en liaison entre eux.	Valeurs : servir la communauté. Utilisation de techniques visuelles et cartographiques pour créer une vision.
Participation	Basée sur l'adhésion à des partis politiques	Ouverte à la population et aux experts de l'extérieur.
Enjeux/ questions	Problèmes locaux bien précis et affectation ciblée des ressources.	Engagement et prise en charge des décisions.

Source : Auteur.

Échanges : affectation politique des ressources vs processus de création d'une vision commune

Alors que la municipalité semblait considérer le Plan avant tout comme une condition nécessaire à l'obtention de ses financements, la Casa UAM le concevait plutôt comme un instrument permettant de créer une vision commune pour l'avenir de la localité à partir d'une participation ouverte (tableau 2). Burns commente :

« Dans de nombreux processus de planification territoriale, nous avons observé une différence entre les plans sur le papier et ce qui se réalise vraiment dans chaque municipalité. Ce que nous essayons de faire, c'est d'élaborer une planification territoriale qui sera effectivement mise en place. »

Par contraste, la municipalité voyait ce processus comme un prolongement de la campagne électorale. Alonso, directeur municipal de la planification, déclare :

« Nous étions en campagne depuis le début de l'année (1996). Nous savions déjà ce que les gens voulaient. Nous avons déjà recueilli leurs demandes et élaboré notre plan de gestion pour les trois prochaines

années. Leur plan (celui de Casa UAM) était un bon projet théorique, mais il ne concordait pas avec notre logique administrative stricte. »

La municipalité semblait préférer le processus de marchandage politique au cours duquel elle recueille les demandes de différents groupes d'intérêts et, par la suite, répartit les ressources financières obtenues des instances fédérales et de l'État en fonction de son bon vouloir. De tels processus aboutissent habituellement à une atomisation des conversations autour de revendications bien précises, telles que le pavage ou l'éclairage des endroits publics, à court terme, au détriment d'enjeux plus larges et à plus longue échéance – comme les questions écologiques ou le développement économique à long terme.

Mécanisme de coordination : allocation politique des ressources vs création d'une vision territoriale

La principale différence entre ces conceptions de la planification territoriale a trait au mécanisme de coordination. La municipalité considérait le processus de planification comme le prolongement de la campagne électorale qui divise la population en divers groupes d'intérêts, selon différents enjeux spécifiques, et qui lui donne un rôle central d'arbitre des demandes de ces groupes. À ce propos, Burns remarque :

« Au cours de la campagne électorale, les représentants de chaque parti collectent les demandes et en estiment les coûts, et s'il y a 87 électeurs qui veulent une nouvelle école, et 50 qui veulent des égouts et 40 qui veulent du pavage, alors c'est ce qu'on appelle la participation des citoyens. C'est tout. C'est pourquoi quand nous avons fait cette planification territoriale collaborative, c'était différent. Quand un politicien demande aux gens ce qu'ils veulent, ils ne pensent qu'au pavage de la rue en face de chez eux. »

Ce processus d'allocation politique des ressources contraste avec celui de la création d'une vision territoriale proposé par Moctezuma et Burns:²

« Nous considérons le processus officiel (de planification en 1997) comme une occasion d'inviter la population à établir un diagnostic de leur territoire, penser à l'avenir et voir ce qu'ils devaient faire pour que leurs rêves se réalisent. »

2. Entrevue, 22 août 1999.

Participation déterminée par le pouvoir politique ou participation ouverte

Alors que la participation au processus de marchandage électoral est déterminée par les partis politiques, les animateurs de la participation populaire souhaitent ouvrir le processus à une représentation plus large de la communauté pour discuter d'un éventail très vaste d'enjeux reliés les uns aux autres. Un des participants se souvient de cet enrichissement mutuel durant le processus :

« (Il y avait) des femmes, des fermiers, des gens de diverses origines, de situations économiques différentes, de divers groupes d'âge, complètement différents, très hétérogènes. Et il y avait des atomes crochus. Il y avait beaucoup d'amitié entre eux, un pauvre fermier qui connaissait bien la flore et la faune discutait avec une femme élégante qui aimait beaucoup jardiner. Les femmes de certains quartiers parlaient à d'autres qui s'intéressaient à la culture, des intellectuels à des travailleurs manuels, des gens qui pouvaient exposer leur artisanat, et tous avaient les mêmes préoccupations... C'était un processus très puissant, parfois même enivrant, quelque chose de très attirant, où tous se rejoignaient, un rassemblement de gens très hétérogènes, de telle sorte que quand nous avons présenté le Plan en avril, il y avait déjà un esprit de groupe. »

Enjeux et questions

Les résultats -- en termes d'enjeux et de questions abordées -- du marchandage électoral et de la création d'une vision reflètent les différences entre les deux processus. Alors que le marchandage électoral a tendance à atomiser les enjeux et les groupes, la création d'une vision a le potentiel -- par l'invitation de la population locale à s'engager dans le diagnostic, la formulation et la mise en œuvre --, de créer une vision territoriale plus systémique.

Conclusion et recherches futures

L'étude détaillée du cas du Plan du développement municipal à Tlalmanalco (janvier-juillet 1997) abordée sous l'angle original de la collaboration organisationnelle offre quelques apprentissages pertinents pour la compréhension du potentiel des nouveaux contextes locaux décentralisés. Notre étude propose un éclairage original sur un phénomène déjà étudié au Mexique sous des angles importants telles que la politique et celui de l'administration publique et municipale (Iracheta 2001; Ziccardi 2006). En ce sens, Cabrero (2006) propose quatre causes structurales au rôle décevant des gouvernements municipaux dans la promotion de la politique locale au Mexique : leur faiblesse institutionnelle, leur manque de ressources économiques, la fragilité de leurs structures administratives et l'absence de ressources humaines professionnelles bien formées pour la fonction

gouvernementale. Notre étude détaillée ajoute une autre explication : le glissement d'une conception et d'une pratique plus holistique à une conception minimaliste de la planification territoriale.

D'abord, notre analyse révèle la coexistence de deux conceptions: (1) une conception minimaliste calquée sur une affectation essentiellement politique des ressources, autour du marchandage politique qui restreint la planification collaborative aux seules exigences légales et (2) une seconde ouverte et holistique, qui repose sur la construction de consensus et promeut la création d'une vision commune du territoire qui inclut les questions écologiques et une vision à plus long terme. Nous avons donc à faire à d'une part, une collaboration qui vise à créer un contexte dense pour le territoire et d'autre part, à une collaboration qui est de façade, mais dont le potentiel de changement des pratiques et de la culture politiques est limité.

D'autre part, du point de vue de la collaboration en tant que telle, notre seconde conclusion porte sur les liens entre processus, contenu et résultats d'une planification collaborative. La forme de processus de collaboration dans lequel les deux organisations se sont engagées et qui a causé le conflit encadre le contenu de la collaboration. Pour illustrer ces liens entre processus et contenus : le processus de marchandage politique autour des ressources mis de l'avant par la municipalité atomise la population en groupes d'intérêts ainsi que les enjeux immédiats, tels que le pavage de rues, au détriment de défis collectifs moins immédiats et moins tangibles tels que les défis écologiques du territoire. Par contraste, le processus de création d'une vision mis de l'avant par Casa UAM-Comunidad a pour but de bâtir ensemble une vue globale de la région et d'identifier un plan d'action. Un tel processus a plus de chances de susciter des discussions et la prise en compte des enjeux écologiques, régionaux, à long terme, liés entre eux, et ainsi de mieux préparer la société civile locale à affronter ces défis collectifs.

Références Bibliographique

- Agrawal, A. and C.C. Gibson. 1999. « Enchantment and disenchantment: the role of community in natural resource conservation ». *World Development*, 27 : 629-649.
- Ayuntamiento Constitucional de Tlalmanalco de Velasquez. 1999. *Tercer informe de gobierno municipal (1997-2000)*. Tlalmanalco, Mexico.
- Cabrero, E. 2003. *Innovacion en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*. Mexico: CIDE-Fundacion Ford.
- _____. 2006. *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*. Mexico: CIDE.
- Casa UAM. 1998. *Diagnostico regional del agua, de los bosques y de los suelos de la region*. Mexico: UAM.
- Chavez Cortes, J.M. et N. Trigo Boix. 1996. *Programa de Manejo para el Parque Nacional Itzaccihuatl-Popocatepet*. Coleccion Ecologia y Planeacion. Mexico: UAM.
- Emery, F.E. and E.L. Trist 1965. « The causal texture of organizational

- environments». *Human Relations*, 18: 21-32.
- Ezcurra, E., M. Mazari-Hiriart, I. Pisanti and A.G. Aguilar. 1999. *The Basin of Mexico, Critical environmental issues and sustainability*. Tokyo: United Nations University Press.
- Gray, B. 1989. *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, Jossey-Bass: San Francisco.
- _____. 1991. « Conditions facilitating interorganizational collaboration ». *Human Relations*, 38 : 911-938.
- _____. 1999. « The Development of Global Environmental Regimes: Organizing in the Absence of Authority », in D. Cooperrider and J. Dutton (eds.). *Organizational Dimensions of Global Change: No Limits to Cooperation*. Thousand Oaks, CA: Sage, 185-209.
- Iracheta Cenecorta, A.X. 2001. « Desarrollo Metropolitano y retos para la planeación», in A. Sanchez Almanza (ed.). *Financiamiento para el desarrollo urbano general en México. Necesidades y perspectivas*. Toluca: El Colegio Mexiquense, 120-145.
- _____. 2005. *Hacia la conceptualización y delimitación de la metrópoli del Valle de México. Nota para una definición operativa del Centro de Estudios de la Zona Metropolitana, - Metrópoli 2025*, 17 de enero de 2005.
- Massolo, A. 1994. « La triste y candida historia de la reforma municipal ». *Ciudades*, 25-30.
- Moctezuma, P. 2001. « Community-Based Organization and Participatory Planning in South-East Mexico City ». *Environment & Urbanization*, 13 : 23-56.
- Noyola Rocha, J. 1999. *Monografía municipal de Tlalmanalco*. Toluca, Mexico: Instituto Mexiquense de Cultura.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Pasquero, J. 1991. « Supraorganizational Collaboration: The Canadian Environmental Experiment ». *Journal of Applied Behavioral Science*, 27 : 38-64.
- Scott, J.C. 1996. *Seeing Like a State, How Certain Modern Schemes to Improve Human Condition Have Failed*. New Haven and London: Yale University Press.
- Strauss, A. and J. Corbin. 1998. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Turcotte, M.F. and J. Pasquero. 2001. « The Paradox of Roundtables ». *Journal of Applied Behavioral Science*, 245-257.
- UAM 2000. *Atlas Municipal de los recursos naturales del Municipio de Tlalmanalco*. Tlalmanalco, Mexico : Casa UAM.
- Westley, F. 1999. « Not on our Watch. The Biodiversity Crisis and Global Collaboration Response », in Cooperrider and Dutton (eds.). *Organizational Dimensions of Global Change: No Limits to Cooperation*. Thousand Oaks, CA: Sage, 88-113.
- Ziccardi, A. 2006. *América Latina : Pobreza y desigualdad social*. Mexico: UNAM.

