

Séminaire Territoire et informalité en ville

« La régularisation des quartiers illégaux de la périphérie de Mexico, rapports de pouvoir ou rôle des organisations sociales »

Jean François Valette, doctorant 3^e année géographie, sous la direction B. Tallet,
UMR PRODIG, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

23 mars 2012

(CR réalisé par S. Jacquot)

Cette présentation s'inscrit dans un parcours de thèse sur les mobilités et ancrages au sein de quartiers populaires de la banlieue de Mexico, appréhendés notamment à travers le processus de régularisation territoriale. Plus spécifiquement, ce travail est consacré aux colonies populaires, type de peuplement avec irrégularité du statut foncier, peu de services, et un nombre d'années d'investissement nécessaire pour que la situation s'améliore. La moitié des logements de la ville relève de ce type de peuplement. Toutefois il ne s'agit pas ici de bidonvilles là, mais davantage de quartiers irréguliers, selon la terminologie utilisée au Mexique. Ces espaces évoluent dans le temps, à partir de leur statut illégal et précaire au départ. C'est ce processus de consolidation qui est interrogé dans cette présentation.

Le terme consolidation est un terme générique, qui renvoie à l'ensemble des processus normatifs donnant un caractère durable à l'installation. Turner dans les années 1960 postulait qu'une plus grande sécurité foncière permettait de consolider les *asentamientos irregulares*. Le processus de consolidation fait passer le quartier du stade de la formation, avec peu d'infrastructures et une faible densité, à une colonie en cours, pas complètement urbanisée et avec peu de services, faisant se côtoyer le provisoire, le terminé et le à peine construit, et la colonie consolidée, avec une urbanisation achevée, des services, de fortes densités (jusqu'à 235 habitants à l'hectare), et une saturation de l'espace.

Les 4 paramètres de la transformation sont : la transformation socio-démographique, la transformation économique, la transformation morphologique et la transformation politique. Toutefois ces paramètres ne sont pas seulement fonction du temps écoulé. Des quartiers d'une même génération peuvent présenter des différences importantes : pavement ou non des voies, réseaux d'eaux, etc. Il n'y a donc pas une consolidation automatique des quartiers, mais une évolution qui dépend notamment de la capacité des habitants à s'organiser, à financer la régularisation. Ce constat de départ permet l'étude de la consolidation en termes de régularisation et régulation, en postulant que ces processus sont inscrits dans des rapports de pouvoir.

La recherche repose sur une approche empirique, à travers l'étude des itinéraires biographiques des habitants, et des entretiens avec les acteurs et membres des associations quartiers.

Quatre terrains sont mobilisés :

- Milpa Alta : district fédéral au sud de la ville, dans San Pablo, avec des colonies populaires dans des zones de conservation, et réserve écologique

- Tlahuac, toujours dans le district fédéral : ancien noyau villageois, avec une extension qui déborde sur zone écologique
- La Paz, dans l'Etat de Mexico : toujours dans la métropole de Mexico : colonies en extension le long d'un ancien front d'urbanisation
- Cuautitlan au nord de la ville : desserrement des activités industrielles de Mexico là, croissance urbaine massive mais avec de grands ensembles de logements sociaux avec accès à la propriété aidée, formels, mais entre grossissent les communautés villageoises illégales.

La première partie de l'exposé est consacrée à une discussion de la notion de régularisation, présentée comme polysémique. La régularisation est articulée à un contexte particulier, conditionné par l'organisation collective, et les rapports de pouvoir. La régularisation s'inscrit donc dans des rapports de pouvoir. La régularisation dans son volet foncier a déjà fait l'objet de nombreux travaux, sur la titularisation. Cette régularisation foncière conduit à un statut légal, à une intégration de l'acteur habitant dans la sphère légale. Toutefois elle ne se limite pas à cela. En effet, la finalité de la régularisation est de posséder les papiers de la maison mais aussi au sens plus large d'obtenir une amélioration des niveaux de vie : titularisation mais aussi services urbains.

L'irrégularité est plus large que la seule question foncière et concerne 4 secteurs : irrégularité physique, l'irrégularité juridique (conformité urbanistique), l'irrégularité fiscale et l'irrégularité sociale.

L'informel (défini comme en marge du légal, définition de Di Méo) est là la norme, car permet plus de flexibilité pour des habitants qui n'ont pas accès au crédit immobilier. L'informel se traduit par une inconformité, ie une absence de titres de propriété, et provient de la violation de normes urbaines.

Toutefois on assiste à une diversité de situations : le schéma linéaire (invasion illégale, construction précaire puis dur, arrivée des services en lien avec l'organisation sociale, et intégration progressive dans le domaine urbain et régularisation) n'est pas généralisable. Cette diversité des situations et types de régularisation relève notamment du régime de la propriété de la terre au Mexique, qui peut être social, public ou privé. La propriété sociale est issue de la réforme agraire de 1917 et désigne des terres en théorie inaliénables et invendables. Les conceptions de la propriété et des régimes fonciers ont un impact sur les modes de régularisation.

La seconde partie est consacrée à la présentation des régulations institutionnelles autour de la régularisation au Mexique, entre populisme et imbroglio juridique.

Tout d'abord il existe un laissez faire institutionnel. Le marché informel est la norme, socialement et politiquement accepté : il n'est donc pas toléré juridique mais toléré socialement. La loi de 1917 instaurant un droit à la terre permet de tolérer l'installation à partir de 5 années de résidence. Cette loi destinée à favoriser ceux qui travaillent la terre a pu être interprétée comme liant régularisation et durée de résidence. Cette loi a donc une interprétation tacite. A ce titre également vont être réclamés un accès au service (par ex un droit à la lumière sanctionné dans la constitution).

Quels sont les motifs de la régularisation ? Garantir la paix sociale, exercer un contrôle sur les habitants en situation irrégulière (en tant que contribuables et électeurs), et intérêt également des propriétaires des terrains en théorie inaliénables (propriété sociale).

L'auteur propose ensuite une genèse du concept officiel de régularisation à travers le rôle des organismes de titularisation. Au départ action exceptionnelle, la régularisation devient un pilier de la gestion de l'espace urbain. Ainsi entre 1971 et 2001 à Mexico 1 million de titularisations concernent 5 millions de ménages. La régularisation est fonction de l'usage du sol. Pour le district fédéral, la CORETT gère les régularisations de la propriété sociale et la DGRT la propriété privée. En termes de procédures, la CORETT devient propriétaire d'une propriété sociale, via une expropriation, dédommageant les membres de la communauté agraire : la propriété devient donc publique, puis revente aux habitants.

La dynamique collective et sociale joue un rôle important dans ce processus de régularisation.

La troisième partie de l'exposé évoque alors le rôle des organisations collectives dans le processus de régularisation, rôle à la fois officiel et officieux.

Tout d'abord, l'Etat encourage la participation dans ce processus de régularisation, tandis que trois lois à l'échelle du district fédéral définissent le rôle des organisations de participation des citoyens : établissement de chefs de quartier par loi, instauration de conseils de voisin. Le but est ainsi de développer une représentativité locale, toutefois des limites : peu d'habitants impliqués, chef de quartier peu connu.

En fait plusieurs acteurs et structures participent au processus de participation : associations, antennes politiques, ex autorités agraires, conseil de participation citoyenne (COPACI : lien avec les partis politiques), leaders locaux autoproclamés, chefs d'ilot, délégués de colonies, comités citoyens municipaux et du quartier, ... Les instances les plus présentes sont les délégués de colonie et les COPACI. Or ces deux instances sont encouragées par les partis politiques : on voit là la volonté de contrôle des autorités.

Ces groupes organisationnels aspirent à jouer un rôle important, et agissent selon plusieurs mécanismes. Tout d'abord le groupe organisationnel peut être à l'origine du peuplement, en facilitant la transaction entre acheteur et vendeur. Ensuite, dans le cadre de la régularisation ils négocient entre habitants et autorités, notamment pour les services.

Ils agissent dans trois directions de la régularisation : la titularisation, le changement d'usage des sols, l'obtention des services. Ils sont alors médiateurs entre habitants et agences de services, médiateurs avec les organismes de régularisation foncière pour obtenir des justificatifs, ...

Concernant les services, ces groupes vont surveiller les connexions illégales et pirates, négocier directement avec les compagnies pour obtenir des équipements, passer des accords avec des compagnies informelles pour la collecte des déchets, négocier des camions citernes, négocier avec des entreprises privées pour l'assainissement, la voirie, la sécurité, monter des écoles privées autogérées avant de négocier des écoles fédérales avec l'Etat, ... Les colons (habitants) sont sollicités par un système de paiement régulier auprès du leader qui assure protection des autorités, et un paiement à la tâche. En cela les organisations collectives jouent bien un rôle officiel et officieux.

Cette urbanisation informelle est inscrite dans des rapports de pouvoir, illustré par un fonctionnement clientéliste.

La dimension politique joue de diverses façons : le rapport de forces tient tout d'abord au nombre d'habitants et à la force du réseau. En outre, se joue un noyautage politique sur plusieurs échelles du pouvoir, expliquant la partialité dans l'application des programmes sociaux.

JF Valette utilise le terme mafia, qualifiant la planification urbaine de mafieuse. Le terme mafia est justifié par son usage dans l'atlas des mafias : le pouvoir foncier urbain est structuré, violent, fonctionnant par intimidations, en perpétuelle médiation entre sphères légales et illégales, avec des liens forts avec la classe politique permettant une certaine impunité, un ancrage territorial dans les équipes municipales et une certaine recherche du profit.

Le clientélisme est également favorisé par l'absence de projection sur le long terme et la nécessité d'allégeances des habitants pour l'obtention des services aux équipes en place. Par ex les habitants doivent montrer leur soutien lors de meeting au maire, car sinon pressions, coupures de services, etc.

Toutefois une certaine méfiance des habitants et un discrédit à l'égard des organisations. Des retards dans les processus de régularisations : un intérêt au retard car la rente est prélevée plus longtemps.

La question posée ensuite est celle de l'efficacité de ces politiques et des régularisations ? Or là des résultats contrastés, avec des différences d'efficacité entre quartiers : cf modèles spatialisés produits par JF Valette, avec des planches de carte montrant les quartiers selon le type de régularisation. Or les différences en termes de régulation sont liées aux réseaux clientélistes. Le clientélisme suppose une certaine homogénéité de la population pour fonctionner de façon optimale. Des quartiers du même âge ont des résultats en termes de régularisation et arrivée de services très différents, liés au degré d'homogénéité de la population.

Reprenant l'expression de René Coulomb, on peut alors évoquer une balkanisation des territoires de l'action publique.

Quelques hypothèses plus générales sont alors faites : notamment en comparant avec d'autres systèmes politiques de contrôle social à travers les organisations populaires, par ex en Espagne de la dictature ou l'Argentine péroniste. Deux hypothèses : l'informel n'est reconnu par l'Etat que si ordonné (ordre social), et l'homogénéité sociale est une condition favorable au maintien d'un tel ordre.

En conclusion, on est là face à une régularisation inachevée. La plus grande partie de Mexico naît ainsi dans l'irrégularité, avec une tolérance à l'inégalité.

La régularisation est conditionnée par des facteurs endémiques mais la composante sociale et l'action collective jouent un rôle majeur dans la vitesse et les formes de la régularisation.