SOMMAIRE

FRONTIÈRES

Une décennie dans la relation diplomatique Mexique-État-Unis
par Maria Teresa Gutierrez Haces 7

DOSSIER

Repenser l'urbain
Dossier coordonné par Graciela Schneier 29
Crise urbaine
Panorama démographique à la fin du XX[e] siècle
par Maria Eugenia Cosio 33
Eau et assainissement : Bilan technique et social
par Daniel Faudry 41
Privatisation : une alternative à propos de l'eau ? Brésil et Argentine
par Henri Coing et Iraida Montano 55
Gérer l'espace
Droit, propriété foncière et quartiers populaires : Caracas
par Anne Bonnefoy 73
Itinéraires urbains autour de Brasilia : entre le locatif et l'invasion
par Catherine Aubertin et Florence Pinton 91
Gouverner la ville
Mouvements revendicatifs urbains face à l'État au Brésil
par Pedro Jacobi 113
De l'utopie
Petit précis d'urbanisme : la ville nouvelle de La Plata
par Alain Garnier 131

INFORMATION SCIENTIFIQUE ET COOPÉRATION

Amérique latine, bilan 1989
par Alain Vanneph 145
Les institutions de recherche et l'Amérique latine 147
Manifestations scientifiques 151
Dialogues 155
Lectures 161

© Cahiers des Amériques latines et les auteurs, 1989
Publié avec le concours du Centre national de la recherche scientifique
et du Conseil scientifique de l'Université de la Sorbonne Nouvelle Paris III

Frontières

UNE DÉCENNIE DANS
LA RELATION DIPLOMATIQUE
MEXIQUE – ÉTATS-UNIS

Maria Teresa Gutierrez Haces

UNE DECENNIE DANS LA RELATION DIPLOMATIQUE MEXIQUE-ETATS-UNIS

C'est presque simultanément que les mandats présidentiels respectifs de Carlos Salinas de Gortari au Mexique et de Georges Bush aux Etats-Unis ont conclu leur première année. Pendant cette période, les deux administrations ont manifesté un profond intérêt pour établir une politique bilatérale de plus grand rapprochement, et la partie mexicaine s'est distinguée par sa volonté politique de gommer toute aspérité dans cette relation, notamment en modifiant sa politique extérieure, tout spécialement pour l'Amérique centrale, condition même de son projet d'ouverture à l'économie mondiale et spécifiquement vers les Etats-Unis.
Du côté nord-américain, les priorités d'ordre géopolitique et économique ont marqué l'agenda de l'entente avec le Mexique. Le rôle joué par les Etats-Unis dans la récente renégociation de la dette extérieure mexicaine, au mois de février 1990, n'a pu être ignoré ni par les banques créancières ni par la communauté internationale qui a pu tirer plus d'une leçon de cette renégociation.
En plus de ce climat de détente, les deux administrations ont dû faire face à ce rapprochement dans un contexte international marqué par de profonds changements historiques dont les Etats-Unis et l'Union Soviétique ont été les protagonistes. Le rapprochement extraordinaire de ces deux puissances sous le signe de la paix et du désarmement, les changements récents qui se sont produits dans les pays de l'Est, avec la destruction virtuelle du Rideau de fer, et les évènements internes à l'Union Soviétique, sont quelques uns des faits qui viennent de marquer le monde.

En revanche, pour l'Amérique latine, la Guerre froide n'est pas terminée et le conflit Est-Ouest continue d'être utile pour qualifier comme « juste » cause la récente intervention des Etats-Unis au Panama. Tout indique que les préoccupations de paix, l'arrêt des interventions armées et le droit à l'autodétermination des pays latino-américains ne font pas partie du processus de changement qui a transformé la relation Est-Ouest. Si pendant les deux dernières années nous avons été témoins d'un rapprochement entre les Etats-Unis et l'Union Soviétique, celui-ci s'est réalisé dans la sphère de deux premiers mondes, en oubliant volontairement que la justification principale invoquée par les Etats-Unis pour intervenir en Amérique centrale est précisément que le conflit régional y est le résultat de l'intervention directe et idéologique de Cuba et de l'URSS.

L'Amérique centrale a préoccupé et continue de préoccuper tant les Etats-Unis que le Mexique, et la politique extérieure des deux pays a rencontré à son sujet plus d'un écueil et dans de multiples occasions pendant les dix dernières années. Le Mexique a cherché à établir une relation positive et faisant contrepoids face à la politique des deux administrations du président Reagan. Mais quand dans sa première année de gouvernement le président Bush a décidé d'envahir le Panama, le silence de l'Amérique latine, y compris celui du Mexique a annoncé la fin d'une décennie d'une certaine relation diplomatique Mexique-Etats-Unis et ouvert une nouvelle étape à l'orientation encore incertaine, et dont la victoire électorale de l'opposition nicaraguayenne sur le Front sandiniste marque également le début.

L'Amérique centrale a été, depuis le triomphe de la Révolution sandiniste en 1979, un point de discussion, de coïncidences, de rencontres et de séparations pour un grand nombre de pays latino-américains, et en particulier, pour le Mexique. C'est également une région où l'hégémonie des Etats-Unis est mise en question au niveau politique, militaire et diplomatique, non seulement par les principaux acteurs régionaux, mais par pratiquement toute la communauté internationale ; c'est également une zone géographique où un ensemble de pays ont réaffirmé ces dernières années leur vocation latino-américaine.

Dans les relations du Mexique avec les Etats-Unis et dans le domaine de leur politique extérieure nous considérons que le conflit centraméricain a été le facteur central de l'évolution de leur relation, dans sa modification et des changements de leur modèle de comportement. Nous entendons analyser dans cet article cette situation de changement qualitatif, les motivations qui à un moment donné ont provoqué un rapprochement notable du Mexique et de l'Amérique centrale, puis la création du

Groupe de Contadora comme instance multinationale de médiation dans le conflit, et mesurer la véracité de tant d'affirmations sur le fait que le Mexique dans sa politique extérieure actuelle se serait définitivement éloigné de l'Amérique centrale.

Pour répondre, même partiellement à ces dernières questions, il faut définir le rôle joué par l'Amérique centrale, en tant que l'une de deux zones frontière du Mexique, non seulement dans le domaine de la politique internationale mais aussi dans celui de la politique intérieure. La contigüité géographique, économique et politique qui se reflète dans la relation des Etats-Unis et de l'Amérique centrale avec le Mexique, est un facteur explicatif de premier ordre pour comprendre les principales lignes de la politique extérieure mexicaine.

Cette proximité, avec simplement la limite d'une ligne frontière, n'a pas toujours été considérée avec suffisamment de nuance. Du fait que le voisinage du Nord se faisait avec la plus grande puissance hégémonique du monde capitaliste et qu'au Sud se déroulait une profonde crise régionale, l'application d'un concept de claire différenciation aux relations avec chacune des frontières a été la règle.

L'Amérique centrale à la différence d'autres régions et d'autres conflits, introduit la diplomatie mexicaine dans un cadre de discussion qui tout à la fois consolide son profil international et l'oblige à s'autodéfinir par rapport à la souveraineté nationale du Mexique et par rapport au système d'équilibre géopolitique établi par les Etats-Unis.

Actuellement nous faisons l'hypothèse que non seulement la politique extérieure du Mexique, mais le pays dans sa totalité se débat entre deux options géopolitiques qui pourraient être définies comme la possibilité d'assumer une plus grande vocation latino-américaine ou accepter sa nord-américanisation. Si ces deux options ont bien été présentes dans le débat national des dernières années, il est évident que le renforcement des liens avec l'Amérique latine, et non pas uniquement avec l'Amérique centrale, a été une constante qui a contrebalancé les pressions venues du Nord sensiblement renforcées ces dernières années du fait de l'introduction de l'Amérique centrale dans l'agenda de discussions avec les Etats-Unis.

Le Mexique se trouve au centre d'un axe géopolitique tracé par les Etats-Unis qui le considère comme une région prioritaire alors que Cuba et le Nicaragua sont qualifiés de zone conflictive. Dans cette échelle géopolitique, le Mexique incarne - par son action diplomatique - le point d'union entre le monde latin et le monde saxon, au centre d'une chaîne visant à atteindre la Terre de Feu. Il en découle que le Mexique se débat

sur un plan éthique, entre sa vocation latino-américaine et la pression nord-américaine avec son pouvoir économique hégémonique.
L'évolution de la relation entre ces pays se traduit dans la recherche de solutions qui réduisent la pression excessive d'un lien bilatéral qui a été historiquement profondément assymétrique. Face à celà, la solution a été la construction d'une politique internationale ouverte et une dissidence calculée pour contrebalancer une politique interne où l'économique doit pragmatiquement tenir compte de sa dépendance vis-à-vis des Etats-Unis.
Entre ces deux « politiques », l'extérieure et l'intérieure, il n'y a pas de réelle dichotomie, toutes deux se complètent en tenant compte des facteurs géopolitiques qui adoucissent les relations frontalières. Aussi la participation du Mexique au Groupe Contadora signifie-t-elle l'arrivée à un « port sûr », au milieu des avatars de la politique mexicaine en Amérique centrale.
De la même façon, les décisions nées des réunions d'Esquipulas, au Guatemala, en 1987, ont offert l'occasion d'une « relève diplomatique », nécessaire non seulement pour le Mexique, mais aussi pour une Amérique centrale qui demande une plus grande autonomie dans les négociations.
Le Mexique a besoin de reconcentrer ses forces, internes et externes ; la reformulation de son projet national ne peut être remise à plus tard et par là-même le pays ne peut se permettre de dissipations géopolitiques ; il est donc en train de changer le cours de sa politique extérieure, en parfaite connaisance du coût politique international et intérieur.

LES ANTECEDENTS

Le Mexique a deux zones frontière de grande importance, tant du point de vue économique que du point de vue politique.
Au Nord, vivre ensemble avec la plus grande puissance capitaliste et chercher à conserver une attitude indépendante tant dans les décisions internes que dans la politique extérieure a été l'un des plus graves problèmes que le Mexique a dû affronter depuis plus d'un siècle. Le voisinage a été souvent entendu comme une difficulté, comme entraînant une obligation d'un rapprochement non sans aspérités.
Au Sud, les relations étaient relativement paisibles ; le Mexique observait l'Amérique centrale avec un certain paternalisme. A l'exception de quelques conflits et escarmouches frontaliers, en particulier avec le Guatemala, le panorama était relativement calme et le voisinage était

vécu sans ce sentiment de pression ressenti avec le Nord. Les relations diplomatiques se caractérisaient par une attitude de respect et de multiples contacts de coopération commerciale s'établirent à partir des années soixante.

Avec les évènements politiques qui aboutirent au triomphe de la Révolution sandiniste, le Mexique se vit obligé de sortir d'un certain « assoupissement diplomatique » et de se changer en l'un des principaux protagonistes au niveau international, du processus de pacification de la région centraméricaine.

Cette région, malgré son voisinage du Mexique, n'avait jamais été l'objet d'une véritable préoccupation dans la politique extérieure de ce dernier. Cependant, à partir de 1979 elle prit une nouvelle importance quand le Mexique s'engagea nettement dans une politique d'appui à la Révolution sandiniste.

Si l'on observe avec recul les effets qu'ont eu sur le Mexique ses relations sur ses deux frontières, on est frappé par le rôle qu'elles ont joué à différents moments tant dans sa politique intérieure que dans sa politique extérieure. Le contraste flagrant entre la conduite de la politique interne du Mexique et les déploiements diplomatiques d'allure progressiste dans les assemblées internationales donne une impression de désarticulation ; mais ce manque apparent de convergence n'est que le résultat de la recherche d'un équilibre entre les principes qui ont servi de pierre angulaire à la politique extérieure mexicaine : l'autodétermination des peuples et la non intervention, face à la présence des Etats-Unis, voisin et principal partenaire commercial.

Ces principes sont les fruits de l'histoire nationale d'un pays qui a vécu les ingérences et les interventions étrangères et qui a perdu la moitié de son territoire au siècle passé.

UNE POLITIQUE PRECAUTIONNEUSE

La politique extérieure du Mexique ne s'est pas toujours caractérisée par une présence diplomatique active dans les assemblées internationales. Pendant les décennies d'après la Seconde Guerre mondiale, le Mexique a eu une diplomatie modeste et une attitude que l'on pourrait qualifier d'isolationniste. Il était absorbé par son articulation interne, dant économique que politique, et il considérait que les problèmes extérieurs ne pouvaient qu'entraîner une distraction par rapport à son effort nécessaire sur le plan interne.(1)

Malgré cette attitude de réserve et prudence, le Mexique, depuis son entrée à la Société des Nations en 1932, a déclaré publiquement qu'il n'admettrait jamais la doctrine Monroe. D'autres exemples des principes de la politique extérieure mexicaine ont été donnés par la condamnation de l'agression japonaise contre la Chine en 1933, de l'invasion de l'Ethiopie par l'Italie, du coup militaire de Franco en Espagne. Plus récemment, le Mexique a condamné l'invasion nord-américaine au Guatemala en 1954, le blocus de Cuba par les Etats-Unis et l'invasion de la Baie des Cochons, le débarquement de marines en République Dominicaine en 1965 ; de même le Mexique a réprouvé les résolutions votées en 1967 par l'Organisation Latinoaméricaine de Solidarité (OLAS) en faveur de la lutte révolutionnaire en Amérique latine, et ces dernières années, les invasions de la Grenade, de l'Afghanistan, et l'attaque faite contre le Lybie en 1986 (2)

Mais jusqu'en 1979 le Mexique n'avait pas déployé une action diplomatique dynamique dans sa politique internationale : l'isolationnisme, les déclarations de condamnation en termes strictement juridiques, les prises de position unilatérales en cherchant à se décider individuellement et non en bloc, ont été les traits principaux de plus de quatre décennies de politique extérieure. Malgré cette ligne de discrétion et prudence, mais aussi de fermeté dans la défense répétée de l'autodétermination et de la non intervention, à partir des années soixante-dix se profile un changement radical, qui contraste avec ce passé de « dissidence calculée en diplomatie ».

A LA RECHERCHE D'UN EQUILIBRE GEO-POLITIQUE

Pour comprendre ce changement il faut évoquer les *relations d'équilibre* au niveau international où le Mexique s'est mû avec une immense prudence du fait de son voisinage avec les Etats-Unis.

D'une part le Mexique, avec son expérience de pays envahi et mutilé territorialement n'est pas disposé à perdre un centimètre de plus de sa souveraineté nationale.

D'autre part le voisinage des Etats-Unis l'oblige, même involontairement, à participer à un système d'équilibre exogène où il est intégré au concept de sécurité nationale des Etats-Unis.

Le Mexique doit non seulement établir les bases de sa propre politique de sécurité nationale, mais en plus accepter que celle-ci est nécessairement comprise dans le système de sécurité nationale des Etats-Unis.(3)

L'équilibre international du monde capitaliste tourne autour des Etats-Unis et dans cette dynamique le Mexique se voit entraîné à former partie des intérêts géopolitiques de son voisin. Réussir à articuler une politique extérieure personnelle, indépendante, à défendre chaque jour la ligne de sa souveraineté, à accentuer son caractère national, tout en se sachant très faible dans le domaine économique et militaire, voici le défi permanent que doit affronter le gouvernement mexicain.

Les préoccupations politiques, au niveau diplomatique, se sont concentrées durant de longues années sur les relations existant avec les Etats-Unis.

Alors que la dépendance économique allait en augmentant peu à peu et que son interférence dans les affaires internes se faisait manifeste, la politique extérieure du Mexique prenait l'option d'un profil nationaliste, pro-révolutionnaire et même contestataire face aux Etats-Unis, pour marquer clairement son indépendance vis-à-vis d'eux, et se plaçait dans une position intermédiaire d'ouverture, face au monde capitaliste et au monde socialiste. Le Mexique se caractérisait par son refus intrépide d'accepter de faire partie du conflit Est-Ouest, conflit par lequel on cherche avec insistance à interpréter des conflits comme celui d'Amérique centrale (4).

La politique extérieure des Etats-Unis s'est durcie vis-à-vis du Mexique avec l'administration Reagan ; cette attitude a eu de graves conséquences économiques et politiques pour ce dernier (5).

Avant 1971, la politique extérieure mexicaine s'était aussi définie comme indépendante de la nord-américaine ; les Etats-Unis avaient accepté cette relative marge de dissidence au niveau international comme pour démontrer qu'il existait des relations d'indépendance entre les deux pays ; pendant des années le Mexique fut considéré avec un « mépris indulgent » selon les termes de Nixon ou Kennedy, et ce dernier résuma ce problème en 1961 quand il demanda des comptes au Mexique sur son appui donné à Cuba et manifesta qu'il « était nécessaire de préserver la stabilité politique mexicaine dans un « monde en ébullition ». Jusqu'à la décennie des années soixante-dix, il y eut une cohabitation sous le signe de « l'accord dans le désaccord » : le Mexique était suffisamment faible économiquement pour qu'on lui laisse une « soupape d'échappement » dans sa politique extérieure, que les Nord-américains ont défini une fois comme « une politique avec une grande dose de machisme ». Le Mexique assumait cette marge d'indépendance comme une expression de son nationalisme révolutionnaire.

Cette situation était relativement commode pour les deux voisins, avec une situation d'équilibre géopolitique où le Mexique apparaissait comme un garde-frontière sûr pour les Etats-Unis. Pour le Mexique il restait vrai, et incommode, que cette relation limitait toujours sa marge de manoeuvre au niveau international ; malgré cela le Mexique ne considérait pas comme sien le conflit Est-Ouest et insistait pour ne pas s'y mêler ; ceci apparût clairement avec la création du Groupe de Contadora (1983) où le Mexique réaffirma la nécessité d'arriver à une solution politique négociée en dehors des forces étrangères à la région.(6)

LA DIPLOMATIE TIERSMONDISTE

Amorçé avec les années soixante-dix, le changement de l'attitude diplomatique du Mexique se confirme à partir de 1979. Pendant le sexennat du président Echeverria (1971-1976), l'isolationnisme diplomatique mexicain commença à être sérieusement remis en cause par le gouvernement qui considérait que l'importance donnée aux relations bilatérales avec les Etats-Unis avait été excessive et ceci au détriment de contacts avec d'autres pays. La passivité internationale mexicaine avait été une erreur qui affectait directement le processus-même de développement économique. Le président Echeverria déclarait ainsi en 1974 :
« L'isolationnisme est aujourd'hui plus que jamais une doctrine impraticable. Le progrès de chaque pays dépend toujours plus de la façon dont il établit des relations de complémentarité avec les autres.
Nous devons prendre une plus grande conscience de ce que notre destin est lié aux transformations qui ont lieu au-delà de nos frontières. Nous abstenir d'y participer signifierait le transfert à l'extérieur du pouvoir de déterminer l'avenir de la Nation et compromettrait les traits de son identité. Cela reviendrait aussi à déplacer l'exercice de la souveraineté vers des centres de pouvoir étrangers au pays. Il est pour cela nécessaire de multiplier les contacts avec l'extérieur, de faire de la diplomatie un moyen plus efficace pour la défense de nos principes et intérêts, et de sortir au monde pour affronter les problèmes qui nous affectent »(7)
Malgré le souci du Mexique de rompre avec un bilatéralisme excessif des relations avec les Etats-Unis, grâce à des actions diplomatiques plus dynamiques, les résultats se limitèrent en de nombreuses occasions à des déclarations publiques spectaculaires, du fait que le Mexique manquait alors d'une base internationale de pouvoir politique et économique suffisamment solide pour réaliser un virage d'une telle ampleur qui

qui aurait conduit à diminuer le poids de cette relation. Pendant cette période, le président Echeverria se rendit à l'OEA et aux Nations Unies, élargit les relations diplomatiques du Mexique de 67 à 129 pays, présenta le projet de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, approuvé en 1974 ; en tant que promoteur du tiers mondisme, il appuya le gouvernement socialiste de Salvador Allende au Chili, fut le premier président mexican à visiter la Cuba révolutionnaire, reconnût l'OPL et rompit les relations avec la dictature de Pinochet.(8)

LA DIPLOMATIE DU PETROLE

Le Mexique subit en 1976 les effets d'une profonde crise économique qui débouche sur la dévaluation du peso et le début de négociations avec le FMI. La dette extérieure atteingnait alors 19,6 milliards de dollars, alors qu'elle n'était que de 3,7 milliards à la fin du sexennat précédent.
José Lopez Portillo assume la présidence de la République (1976-1982) au milieu d'une crise qui met sérieusement en doute la fiabilité d'un système politique reposant sur le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) et un modèle de développement stabilisateur épuisé, responsable de sérieuses contradictions sociales, et qui dût affronter le premier accord de stabilisation financière avec le FMI.
Cependant la valeur des exportations de pétrole augmenta vertigineusement, de 1 milliard de dollars en 1977 à 13,3 milliards en 1981, année où les prix du pétrole commencèrent à baisser sur le marché international. Pendant cette période, la politique extérieure du Mexique se développa au rythme de sa production pétrolière et se changea en une « diplomatie pétrolisée » :
« Le pétrole est notre potentiel d'autodétermination, parce qu'il nous rendra moins dépendants du financement extérieur et qu'il améliorera nos relations économiques internationales » (9).
La production pétrolière se constitua ainsi en un rideau de fumée face aux pressions du FMI et en une voie où le Mexique passa avec détermination d'une politique extérieure active mais limitée à une diplomatie puissante. Jusque là la politique extérieure s'était limitée à de simples déclarations et à une réthorique qui avaient pu avoir une grande résonnance à plusieurs reprises, mais qui avaient manqué d'effets réels dans le système des relations internationales existant entre les pays développés et les pays dépendants.(10)

Par la suite une intense activité diplomatique put se développer, caractérisée par le dépassement des simples déclarations d'allure progressiste et par l'octroi d'un appui réel, tant politique qu'économique, aux nombreuses causes défendues.
Le point culminant de ce virage est atteint, sans l'accord des Etats-Unis, ni celui des secteurs mexicains les plus conservateurs (qui faisaient de mauvais présages pour le Mexique, qui dans leur opinion ouvrait les « portes au communisme international »), en 1979, quand le président Lopez Portillo rompt avec le régime somoziste.
Cette initiative, si populaire du fait de la rupture avec une longue dictature d'un pays latino-américain, signifia une déviation dans la ligne de conduite suivie traditionnellement par la chancellerie mexicaine. Le changement de trajectoire se marquait par les faits suivants : pour la première fois on rompait avec un président élu par le suffrage universel (encore que dans ce cas l'honnêteté de la procédure légale était douteuse) ; pour la première fois également le Mexique jugeait publiquement les actions d'un autre pays, et enfin il remettait en cause son traditionnel unilatéralisme dans la décision diplomatique, puisqu'il lançait une croisade en faveur d'un blocus de Somoza par les pays latino-américains.
Si l'appui que le Mexique apporta ensuite au régime sandiniste est connu de tous, à partir de 1979 d'autres variantes apparaissent dans la conduite de la politique extérieure mexicaine, comme la création de programmes d'assistance économique pour la région d'Amérique centrale et des Caraïbes grâce à la « bonanza » du pétrole, ou l'activation d'une politique de parti, ce qui avait commencé à fonctionner sous Echeverria. Le PRI, avec ses cinquante années de pratique du pouvoir, assuma la présidence d'un groupe de partis d'orientation social-démocrate (COPPAL), pour trouver une approche « troisième voie » pour affronter la crise d'Amérique centrale. Cette initiative fut la première action politique de type multilatéral que le Mexique entreprenait à la recherche de la pacification centroaméricaine.
Enfin en 1981 une nouvelle proposition du ministère des Relations Extérieures modifia une fois de plus les lignes traditionnelles de la diplomatie mexicaine : le Mexique fit aux Nations Unies avec le gouvernement français un communiqué conjoint reconnaissant aux organisations révolutionnaires salvadoriennes la « qualité de forces politiques représentatives ». Etant prononcée conjointement avec un pays européen, cette déclaration, intromission dans les affaires internes d'un autre pays fut considérée comme une intervention anti-latino-américaine. Si l'on réfléchit rétrospectivement sur les changements opérés entre 1971 et

1982, on observe comment la politique extérieure du Mexique, dans sa recherche d'une diminution du poids excessif de la relation avec les Etats-Unis, non seulement réussit à occuper une place de protagoniste dans les principaux débats internationaux,(11) mais changea également le système des équilibres régulant les relations des pays latino-américains (y compris le Mexique) avec les Etats-Unis (Groupe de Contadora, Groupe de Lima, Charte des droits et devoirs économiques...).

Avec la fin de la présidence de Lopez Portillo, ce pays demeura sur le plan interne soumis à une profonde crise économique et politique. La chute des prix du pétrole, la hausse des taux d'intérêt internationaux, l'inflation interne incontrôlable et le déficit public se concentrèrent comme des facteurs faisant comprendre à tout le Mexique que ce dernier était entré dans l'une des crises les plus sévères de son histoire : sans l'appui du pétrole, avec une banque nationalisée par surprise et face au constat que la dépendance économique par rapport aux Etats-Unis avait augmenté, l'avenir devenait incertain, tout comme les avancées que le Mexique avait obtenu pendant ces années au niveau international. A l'intérieur l'erreur d'avoir lié le pays au choix d'une croissance économique reposant sur l'exportation massive de pétrole devenait de plus en plus évidente.(12)

Le président Miguel de la Madrid (1982-1988) reçut un pays désarticulé et asservi, sur le plan externe et interne. Les Etats-Unis avaient fait savoir qu'ils n'acceptaient pas les changements que le Mexique avait introduit dans leurs relations avec l'Amérique latine et spécialement avec l'Amérique centrale. Les succès et les actions de solidarités du Mexique au sud du Rio Suchiate étaient comptabilisés au passif au nord du Rio Bravo. La réclamation du Nord ne se fit pas attendre : à partir de 1982 le Mexique fut l'objet d'une avalanche de pressions : lors de la signature de la Lettre d'intention avec le FMI, qui impliqua un sévère programme d' austérité de type monétariste et la subordination de la croissance économique au paiement ponctuel du service de la dette extérieure, ou encore avec les attaques continuelles de représentants politiques et de certains médias nord- américains. Tout ceci obligea souvent le Mexique à rectifier ses positions, par exemple en interrompant temporairement l'Accord de San José (1980-1984) sur l'approvisonnement du Nicaragua en pétrole.(13)

En cherchant à se soustraire au bilatéralisme excessif, le Mexique a obtenu des avancées très importantes non seulement au bénéfice de la politique internationale du pays, mais aussi en rendant possible le processus de pacification en Amérique centrale.

Le Groupe de Contadora(14) qui a survécu de manière surprenante et parfois héroïque depuis sa création en 1983, a obtenu des résultats d'importance pour l'Amérique latine : que les chanceliers centraméricains dialoguent et formulent un document au but pacificateur est un fait proéminent alors que la communication n'a pas été historiquement la règle d'or en Amérique centrale. De plus en étant l'hôte des réunions de Manzanillo (1984), le Mexique a provoqué un dialogue - au moins temporaire - entre le Nicaragua et les Etats-Unis. La discussion de l'Acte de paix du Groupe de Contadora a obtenu que l'on connaisse internationalement les aspects vitaux du conflit centraméricain, concrètement le financement de la contre-révolution au Nicaragua par les Etats-Unis et le fait que leur aide économique à la région était conditionnée par un alignement total sur les intérêts politiques de la Maison Blanche.

Parmi les hauts et bas du Groupe de Contadora(15) on peut mentionner que la participation du Mexique a été à la pointe d'une lutte pour sauver douze années d'une pratique diplomatique engagée au-delà des simples déclarations. A notre avis cela a été également un thermomètre des pressions nord-américaines sur le Mexique et un facteur de mise en question croissante par l'Amérique latine de la politique nord-américaine en Amérique centrale.

On doit donc considérer la politique extérieure du Mexique, dans cette période, en d'autres termes que précedemment ; son repositionnement n'est pas un recul ou une diminution de l'appui donné dans le passé aux mouvements révolutionnaires ; au contraire cela signifie une sortie - résultat d'une discussion multilatérale - vers la possibilité d'un changement réel dans la région, de manière indépendante de l'influence des grandes puissances, les Etats-Unis et l'Union Soviétique.

La participation du Mexique au Groupe de Contadora, depuis 1983 jusqu'au moment où prend fin son intervention dans la Commission internationale de vérification et suivi (CIVS), est l'aspect le plus visible d'un nouveau changement dans la politique extérieure du Mexique en Amérique centrale. Ce retour aux pratiques traditionnelles de la diplomatie mexicaine marquent une approche distincte de la politique de centro-américanisation qui avait été menée de 1979 à 1981 ; d'où le fait qu'en 1983 le Mexique ait redéfini son intervention diplomatique dans la pacification centraméricaine et que, sans transiger avec ses principes d'autodétermination et de non intervention, il ait entrepris une activité diplomatique distincte, entamée avec la création du Groupe de Contadora et se terminant avec les réunions d'Esquipulas, au Guatémala, en août 1987.

Pendant les deux années précédant cette initiative, le Mexique avait affronté de graves problèmes avec les Etats-Unis, le Venezuela, la Colombie, Panama et le Costa Rica, en raison de sa façon d'aborder le problème centraméricain, ce qui s'était traduit par un isolement diplomatique sérieux, vers lequel poussaient les Etats-Unis.

En ce sens Contadora se présente comme une solution heureuse pour le Mexique du fait que la recherche de la pacification se faisait sous des instances multilatérales, ce qui diminua peu à peu le bilatéralisme excessif des relations Mexique-Nicaragua. En même temps, la diplomatie mexicaine assuma non seulement la discussion, mais aussi la critique de sa politique extérieure et la modération qui résultèrent du contact avec les autres pays.(16)

Le Groupe de Contadora, avec ses cinq années d'existence, réussit à développer un processus pacificateur qui non seulement empêcha une invasion directe des Etats-Unis au Nicaragua, mais encore favorisa un climat de plus grande détente entre les cinq pays centraméricains, qui au début paraissaient sur le point d'entrer dans un conflit régional de grande ampleur et qui ne dialoguaient plus collectivement depuis de nombreuses années.

Réunions, discussions et déclarations débouchèrent sur des prises de positions communes, toujours fruit d'un consensus. On arriva peu à peu à préciser que le conflit centraméricain ne devait pas relever de la vision Est-Ouest, comme y poussaient les Etats-Unis, mais devait être considéré comme un conflit régional. La vocation latino-américaniste du Groupe de Contadora en ressort ainsi que la possibilité de stimuler la création d'un Groupe d'appui parmi les pays sud-américains. Ainsi le conflit centraméricain est vu dans une perspective continentale, ce qui suppose un progrès énorme pour l'Amérique centrale qui avait historiquement vécu très isolée par rapport à l'Amérique latine.

Un fait se détache également : Contadora, étant une instance diplomatique, ce groupe a pu influer sur la pratique politique de chacun des pays centraméricains et impulser des processus internes de démocratisation(17) qui - même fragiles - constituent un progrès par rapport à la longue histoire de dictatures militaires et civiles dans cette région.

Si le Groupe de Contadora a réussi à inhiber les comportements belliqueux entre pays centraméricains, il n'a eu aucune réussite vis-à-vis de la conduite des Etats-Unis, qui ont continué à appuyer la contre-révolution au Nicaragua.

Cet aspect a toujours été présent dans les discussions du Groupe Contadora et a été l'une des grandes difficultés qu'il dût affronter ; si ce

fut un succès que de se passer des grandes puissances dans les discussions et de restreindre le dialogue à une instance latino-américaine, un écueil principal dans les discussions provint des actions nord-américaines dans chacun des pays de la région.

UNE REFORMULATION DE LA SECURITE NATIONALE

La participation du Mexique au Groupe de Contadora a été confrontée à la vision géopolitique des Etats-Unis qui considèrent le Mexique et l'Amérique centrale comme ses « arrière-cours ». Pour le Mexique, son activité au sein de Contadora jusqu'en 1988 obéit aussi à la nécessité d'éviter, grâce à son appui à une négociation pacificatrice, que le conflit en Amérique centrale ne déborde sur son territoire, ce qui ne jouerait en faveur ni de sa souveraineté ni de sa sécurité nationale.
Le Mexique ne craint pas une avance des guerillas vers sa frontière sud, encore qu'à un certain moment cette éventualité fut envisagée surtout à cause de l'installation de camps de réfugiés centraméricains dans la zone frontière sud(18). Mais la possibilité de se transformer en un « Etat sandwich », entouré de chaque côté par la présence nord-américaine est un motif sérieux de préoccupation.(19) Ce qui est primordial pour le Mexique c'est de conserver son équilibre géopolitique actuel par rapport à ses deux frontières, c'est cette pacification de la région qui commence à s'esquisser grâce aux élections démocratiques qui ont eu lieu en Amérique centrale ainsi qu'aux résultats des réunions d'Esquipulas. Cela ne signifie pas que les mouvements révolutionnaires aient magiquement disparu pour offrir de meilleures options populaires, ni moins encore les causes qui sont à leur origine, mais du moins les interlocuteurs avec lesquels s'établit le dialogue ne sont plus des dictateurs ; ces circonstances ont créé jusqu'ici un climat de détente contrastant avec la situation d'avant 1983.
Mais malgré le changement démocratique dans la région, le risque d'une intervention nord-américaine au Nicaragua n'a pas été écarté alors que ce risque pour les autres pays a diminué du fait que leurs gouvernements sont vus d'un oeil favorable par Washington.
Si de 1979 à 1986 le Mexique s'engagea fortemement dans un appui au Nicaragua, il est évident que cette activité diplomatique inédite se déployait afin de prévenir une agression qui aurait obligé le Mexique à prendre des positions fort coûteuses sur le plan interne. Le Mexique était conscient de ce qu'il n'était toujours pas préparé à un affrontement

direct avec les Etats-Unis à cause du Nicaragua. D'où l'importance de Contadora et d' être membre fondateur de ce Groupe puisqu'en cas de crise régionale il se serait prononcé collectivement et la décision et la responsabilité concernant le Nicaragua ou tout autre pays centraméricain auraient été partagées non seulement par les membres du Groupe, mais également par ceux du Groupe d'appui.(20)

Il y a encore peu de temps, le Mexique n'avait pas formulé publiquement une doctrine de sécurité nationale. Cela ne voulait pas dire que l'Etat mexicain manquât d'un corpus théorique pour définir son concept de sécurité nationale, mais il était évident qu'en raison des caractéristiques du développement politique mexicain, la définition de ce concept était marquée par la tradition « civiliste » de l'armée et du Parti révolutionnaire institutionnel, et l'on ne pensait pratiquement pas à une agression interne ou externe qui aurait justifié l'augmentation du budget militaire :

« L'adhésion de l'armée, de la marine et de la force aérienne à la philosophie révolutionnaire, aux institutions et aux règles en vigueur, a été le principal élement de prestige et de puissance des forces armées du Mexique moderne. A mesure que la réalité changeait, les forces armées du pays se sont transformées ; ainsi le rôle strictement militaire qui les caractérisaient initialement s'est vu renforcé par une activité croissante directement liée au bien être de la communauté.

A partir de la Constitution et en tant que partie intrinsèque de l'Etat révolutionnaire, les forces armées, fidèles à leur origine populaire, recueillent les orientations et les traditions qui les ennoblissent, pour leur donner des contenus spécifiques à chaque étape du développement social ».(21)

En résumé, le Mexique n'avait jusque là pas eu dans ses premières priorités le développement d'une politique de défense nationale de grande envergure ; pour l'Etat mexicain le développement économique avait toujours été prioritaire et jamais il ne considéra comme justifié de détourner les ressources destinées à la modernisation du pays vers de coûteux budgets militaires, et cela moins encore aujourd'hui qu'il affronte les conséquences du paiement du service de la dette extérieure en devant réduire le niveau de sa croissance économique.

Avec cet arrière-plan, la politique extérieure mexicaine a toujours prêté attention a la frontière nord et c'est seulement il y a quelques années que le Mexique a explicité un concept de sécurité nationale comme celui contenu dans le Plan national de développement 1983-1988 :

« Le droit inaliénable du Mexique à maintenir sa liberté, sa souveraineté, son intégrité territoriale, son indépendance et son autodétermination

politique, a pour reflet dans les forces armées la compréhension, la prévision et l'accomplissement des fonctions spécifiques qui leur reviennent selon ce qu'ont établi les lois qui les régissent. Par cela elles aident à maintenir l'ordre interne et le développement national, et elles sont prêtes à défendre le pays ». (22)

Face à l'éventualité d'une aggravation extrême du conflit centraméricain, le Mexique devrait, en ce qui concerne sa sécurité nationale, redéfinir sa défense et ceci pourrait amener à un virage dans l'exercice du contrôle politique du pays, partagé alors entre le pouvoir civil et les militaires.

Le projet de développement promu par le Parti révolutionnaire institutionnel devrait à son tour être modifié du fait de la distraction des rares ressources économiques restantes vers un projet de sécurité nationale.

A partir de 1988 il devint évident que le problème de la paix dans la région pouvait être discuté sous tous ses aspects avec des conditions distinctes de celles de 1983 : en particulier le Mexique devait se concentrer de manière pragmatique sur des discussions de plus grande urgence, telles celles relevant de la crise économique, de la dette externe et du trafic international de drogue.

Les options pour le Mexique sont diverses, toutes doivent prendre en considération non seulement sa participation au système géopolitique des Etats-Unis, mais aussi le fait indiscutable que le pays a changé à l'intérieur et que, dans l'avenir, politique extérieure et politique interne auront de nouveaux interlocuteurs nationaux, dans les chambres des Députés et des Sénateurs et en dehors.

Il est prévisible que l'homogénéité traditionnelle, qui se traduisait par l'acceptation quasiment absolue de la Nation à toutes les déclarations et décisions de la politique extérieure mexicaine, va souffrir d'altérations notables du fait des profonds changements politiques survenus dans le pays avant et après les élections présidentielles de juillet 1988. Cette affirmation se fonde sur l'analyse précise des changements récents(23) et sur l'évolution propre de la politique extérieure mexicaine pendant ces derniers mois.

Le 1er décembre 1988 le Mexique put écouter, lors de la cérémonie d'investiture, le nouveau président indiquer pour la première fois en présence de personnalités de premier plan d'Amérique latine, de Cuba et d'Amérique centrale les lignes politiques et économiques de son administration ; ce qui n'aurait pu être qu'un évènement officiel d'importance nationale devînt volontairement un évènement international.

Il faut souligner d'abord le « déploiement diplomatique » qui précéda l'événement, avec la présence politique du Mexique à la réunion de

l'OEA en Amérique centrale et à celle de Punta del Este qui servirent entre autres à affirmer les « liens latino-américains » qui s'étaient précédemment relâchés du fait du pargmatisme mexicain plus intéressé par le Nord de l'Amérique que par le Sud.

La présence de leaders politiques aussi différents idéologiquement que Fidel Castro, José Napoleon Duarte, Daniel Ortega et que les leaders d'Amérique du Sud et des Etats-Unis correspondait à la volonté de présenter une image de pluralisme idéologique que la cérémonie même exigeait et de manifester le grand « pouvoir de convocation » que le gouvernement mexicain démontrait avec une telle réunion. L'aspect central de cette cérémonie était évidemment la légitimation du pouvoir grâce à la présence de tous ces représentants ; on peut toutefois se demander si les objectifs de la diplomatie mexicaine furent effectivement atteints.

Un aspect plus important que le précédent est l'appui politique que la présence de ces personnalités apportaient dans cet acte officiel. Le Mexique démontrait publiquement sa grande force diplomatique tant auprès de la droite que de la gauche internationales, mais en outre c'était là un compromis entre tous les présents, un « pacte de caballeros » qui plaçait le Mexique dans une position radicalement différente de celle occupée pendant la période de Contadora : il s'agissait de la reconnaissance du fait que le Mexique avait besoin du reste de l'Amérique latine et que les différences et les inégalités évidentes devaient être oubliées au moment de fonder la légitimité d'un gouvernement. Les participants étaient conscients qu'ils avaient pris une nouvelle importance pour le Mexique et que, dans le futur, ce recours à la solidarité latino-américaine serait utilisé à nouveau. Le Nicaragua et Cuba en étaient particulièrement conscients, eux qui supportaient le poids de l'embargo économique imposé par les Etats-Unis et qui avaient un besoin urgent de renforcer leurs liens économiques et politiques avec le reste du monde.

Cette recomposition de la diplomatie latino-américaine put ainsi s'effectuer et se discuter en cette occasion où le Mexique jouait une fois de plus un rôle de rassembleur mais avec une position très distincte de celle des instances d'Esquipulas et de Contadora : pour la première fois l'Amérique latine venait l'appuyer dans un moment extrêment délicat. Mais est-ce un paradoxe ? Dans son discours Carlos Salinas de Gortari ne fit aucune allusion au conflit centraméricain et encore moins au rôle joué par le Mexique dans cette région.

Pendant la décennie des années quatre-vingt les Etats-Unis on fait reposer leur concept de sécurité nationale sur le soutien et l'accroissement de leur capacité militaire. Cette approche impliqua de coûteux budgets militaires qui à la longue provoquèrent beaucoup des problèmes qui menacent aujourd'hui l'économie américaine (déficit budgétaire et commercial, présages de récession économique...).
Les dépenses en armement obligèrent les Etats-Unis à donner moins d'attention au budget concernant la recherche d'innovations technologiques, ce qui amoindrit considérablement leur hégémonie économique au niveau mondial.(24) A la fin de 1989 ils durent réaliser une restructuration militaire, également due à la détente dans la Guerre froide.
Ronald Reagan avait quitté la présidence sans avoir envahi l'Amérique centrale. Dans l'esprit du nouveau président, Georges Bush, ces problèmes sans solution occupaient une place prioritaire pour son administration : pour elle le commerce extérieur des Etats-Unis devenait un élément fondamental du concept de sécurité nationale et dans cette optique le renforcement de la relation politique et économique avec le Mexique et le Canada formait partie des questions géo-économiques prioritaires pour le pays.
L'Amérique centrale doit également jouer un rôle important car les Etats-Unis y trouveront un espace leur permettant de consolider leur hégémonie politique et militaire, comme le récent cas de Panama l'a mis en évidence,(25) et en même temps de fermer leur « arrière cour » aux menaces supposées de Cuba.
L'intégration économique accélérée du Mexique jointe au rétablissement des Etats-Unis à Panama servent ainsi à fermer un espace qui est vital à la fois économiquement et géopolitiquement. Tout paraît indiquer que l'actuelle administration Bush cherchera à accentuer la présence internationale des Etats-Unis afin de contrebalancer leur problème économique intérieur.
Il faut donc se demander dans quel espace se situera le Mexique dans la décennie des années quatre-vingt dix qui s'annonce comme une période où les questions géo-économiques domineront les relations Nord-Nord.

Février 1990.

Maria Teresa Gutierrez Haces

Coordinatrice de l'Area de Investigaciòn México-Estados-Unidos du CISEUA (Centre de recherche sur les Etats-Unis d'Amérique, UNAM, Mexico.)

NOTES

1. Une première version écrite de cette section a été présentée pour discussion sous le titre *Evaluacion de la Politica Exterior de México*, Université de Québec, Montreal, Canada 1986 et Instituto de Investigaciones Economicas, UNAM,México 1986
2. Silva Herzog Jesus. *Lazaro Cardenas .Su pensamiento Economico,Social y Politico.* Ed.Nuestro Tiempo. pp.109-119
3. Gutierrez Haces M.Teresa, *Le Canadu et le Mexique : autonomie et interdépendance dans les années quatre-vingt.* Cuad.12. Université du Québec à Montréal 1987.
4. On peut trouver un point de vue différent dans : Ojeda Mario, *Las Relaciones de México con los Paises de América Central.* El Colegio de México. 1985 p.33.
5. Maira Luis. La Crisis Norteamericana y el Debate sobre sus Raices en los Estados Unidos dans : *Centroamérica Futuro y Opciones.* Fondo de Cultura Economica. 1983 p.37
6. Herrera Zunïga René et Chavarria Manuel. *México en Contadora : una busqueda de limites a su compromiso en Centroamérica.* Foro Internacional, vol XXIV n°4 1984
7. *México ante el Mundo.* Secretaria de la Présidencia. 1974. p.193
8. Ojeda Mario. *México : El Surgimiento de una Politica Exterior Activa.* SEP. 1986 pp.65-74
9. José Lopez Portillo, *Troisième Rapport de Gouvernement.* 1979
10. Fagen, Richard. El Gas Mexicano : La Conexion del Borte. Dans : *Estado y Clases Sociales en las Relaciones E-U.-Latinoamérica.* Fondo de Cultura Economica. 1984
11. Le 21 février 1982 fut présenté le *Plan de Paix*, appelé aussi *Plan Lopez Portillo*, qui proposait un dialogue entre les Etats-Unis et Cuba, une solution négociée du conflit au Salvador et un pacte de non agression entre le Nicaragua et les Etats-Unis,le Mexique jouant les médiateurs. Ce plan est considéré comme l'antécédant immédiat de l'initiative de création du Groupe Contadora en 1983.
12. En 1979 PEMEX était responsable de près de 40 % de la dépense du secteur public et selon la revue *Fortune* cette entreprise occupait la 2Oe place des 5OO premières entreprises au niveau mondial.
13. Lazo M. Francisco : El Pacto de San José. Un Ejemplo de Comercio y Cooperacion Sur-Sur ? dans : *Cuadernos de Divulgacion* n°2 CINAS. Mexico. 1986.
14. Sur ces aspects consulter : Lopez, Francisco : Contadora 1986 : *Mas Problemas, menos Opciones.* et Gutierrez Haces M.Teresa : México : el Principio de una Reconversion diplomatica. dans : *Cuadernos CECARI* n°2 Serie de Estudios Coyunturales, México dic.1986
15. Pour une analyse détaillée des opérations du Groupe de Contadora, consulter les *Cronologias* publiées par le Centro de Estudios Centroamericanos de Relaciones Internacionales (CECARI) et les Cuadernos CECARI n°2 et 3, México 1986 et 1987
16. Cf. les déclarations du Sénat de la République mexicaine qui considère « comme imprescriptible le droit de l'Amérique latine à résoudre ses problèmes sans ingérence et condamne les actions diffamatoires entreprises par certains secteurs nord-américains » *El Dia.* México,1er mars 1986.
17. avec José Azcona Hoyo au Honduras en 1985, José Napoléon Duarte à El Salvador en 1984, Vinicio Cerezo au Guatemala en 1986, Oscar Arias au Costa Rica en 1986 et Daniel Ortega au Nicaragua
18. Aguayo Sergio : *El Exodo Centroamericano.* SEP. México. 1985
19. Gutierrez Haces M. Teresa : Fronteras ocupadas e Inseguridad Nacional. Revue *Analisis de la Economia Latinoamericana y los Estados Unidos.* Instituto de Investigaciones Economicas, UNAM 1984.
20. Le 29 juillet 1985 les gouvernements d'Argentine, Brésil, Pérou, et Uruguay ont formé le « Groupe d'appui » au processus de Contadora, avec pour objectif principal d'exercer une pression diplomatique en faveur de négociations pour la pacification.

21. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, dans *Comercio Exterior* supplément de juin 1983, p.25.
22. Ibidem.
23. Cf. Morrissette, Brigitte : Le Mexique sur un volcan, dans la revue *L'Actualité*, Montréal octobre 1988 pp.112-118
24. La Guerre froide a coûté environ 9 300 milliards de dollars aux Etats-Unis depuis 1951, dont 2 000 dépensés pendant l'administration Reagan. Cf. PACCA. Policy Alternatives for the Carribean and Central America, document interne 1990.
25. L'invasion au Panama permet-t-elle également d'atteindre un objectif économique dans une zone stratégique pour le projet de Bassin du Pacifique en empêchant que le Japon y gagne encore plus d'espace ? Le document cité dans la note précédente, met en évidence l'importance de la relation économique établie entre le Japon et Panama.

Maria Teresa Gutierrez Haces.- Une decennie dans la relation diplomatique Mexique - Etats-Unis.

Analyse de la politique internationale du Mexique vis-à-vis des Etats-Unis et de ses voisins du Sud entre 1980 et 1990 et mise en évidence des motivations qui à un moment donné ont provoqué un rapprochement notable du Mexique et de l'Amérique centrale, la création du Groupe de Contadora comme instance multinationale et de médiation dans le conflit. Etude du changement qualitatif provoqué par cette politique.

Maria Teresa Gutierrez Haces.- Diez anõs en la relaciòn diplòmatica México-Estados-Unidos.

Analisìs de la polìtica internacional de México frente a Estados-Unidos y a sus vecinos del Surentre 1980 y 1990 y puesta en evidencia de los motivos que han en cierto momento provocado por una parte la reconciliaciòn notable entre México y América central y por otra la creaciòn del Grupo de Contadora en cualidad de instancia multinacional y de mediaciòn en el conflicto. Estudio de los cambios cualitativos provocados por esta polìtica.

Maria Teresa Gutierrez Haces.- Uma decênia de relações diplomaticas entre o Mexico e os Estados-Unidos.

Analise da politica internacional de Mexico em relaçaõ ao Estados e aos sus vizinhos do Sul entre 1980 e 1990, evidenciando as motivações que em um dado momento, provocaram uma notavel reaproximaçaõ entre o Mexico ea America central, la criaçaõ do grupo de Contadora como instancia multinacional de mediaçaõ nos conflitos. Estudo da mudança qualitativa provocada por essa politica.

Dossier

REPENSER L'URBAIN

coordonné par Graciela Schneier

- CRISE URBAINE

  PANORAMA DÉMOGRAPHIQUE À LA FIN DU XX[e] SIÈCLE
  Maria Eugenia Cosio

  EAU ET ASSAINISSEMENT : BILAN TECHNIQUE ET SOCIAL
  Daniel Faudry

  PRIVATISATION : UNE ALTERNATIVE À PROPOS DE L'EAU ? BRÉSIL ET ARGENTINE
  Henri Coing et Iraida Montano

- GÉRER L'ESPACE

  DROIT, PROPRIÉTÉ FONCIÈRE ET QUARTIERS POPULAIRES : CARACAS
  Anne Bonnefoy

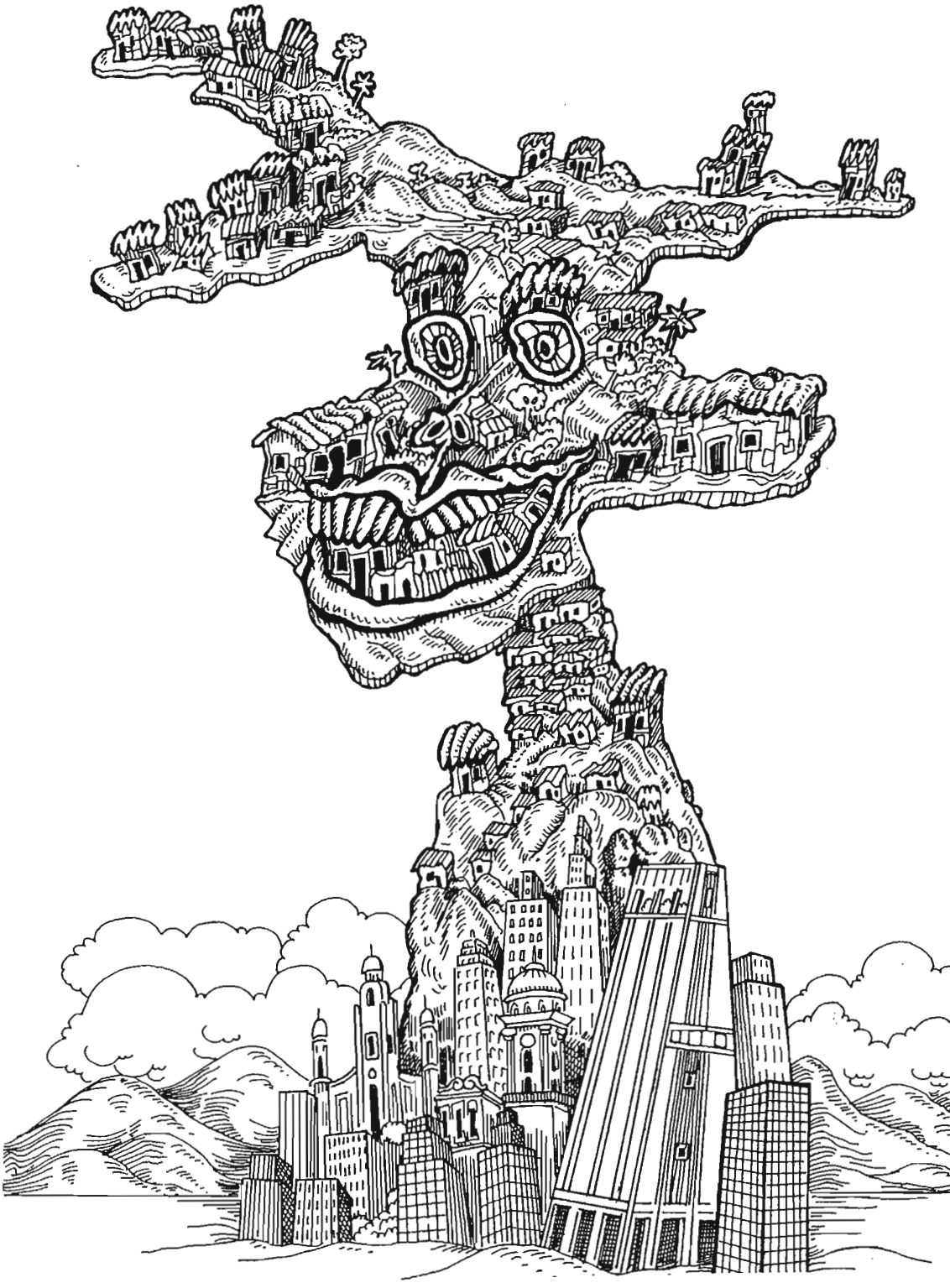
  ITINÉRAIRES URBAINS AUTOUR DE BRASILIA : ENTRE LE LOCATIF ET L'INVASION
  Catherine Aubertin et Florence Pinton

- GOUVERNER LA VILLE

  MOUVEMENTS REVENDICATIFS URBAINS FACE À L'ÉTAT AU BRÉSIL
  Pedro Jacobi

- DE L'UTOPIE

  PETIT PRÉCIS D'URBANISME : LA VILLE NOUVELLE DE LA PLATA
  Alain Garnier



Extrait de : Bolivar, Teolinda, La production du cadre bâti dans les *barrios* à Caracas : un chantier permanent, Paris, 1987.

REPENSER L'URBAIN

Nous remercions Monsieur Carlos Saab,
architecte-urbaniste
pour son active collaboration à la
réalisation de ce dossier.

Mouvements sociaux, métropolisation, crise des services, gestion foncière, gouvernement de la ville, utopies urbaines, tels sont les thèmes retenus pour ce dossier intitulé *repenser l'urbain*. La dispersion apparente des thèmes proposés reflète l'éclatement des problématiques qui caractérise l'évolution récente de la recherche urbaine sur l'Amérique latine. La question urbaine apparaît en effet aujourd'hui diluée par des références multiples à l'économie, au droit, à l'administration, à l'architecture où à la technique sans qu'il soit aisé d'organiser cette difficile pluridisciplinarité. Quelques mots-clés, empruntés aux démarches opérationnelles de l'urbanisme, fournissent toutefois un semblant d'unité à ces nouvelles approches : gestion urbaine a ainsi remplacé politique ou planification et l'on parle plus volontiers de crise que d'économie urbaine et de décentralisation et de local que de ville.

Sans prétendre à l'exhaustivité, le choix des articles reflète de manière assez fidèle cette évolution récente ainsi que certains points forts de la recherche urbaine développée en France, en Suisse et dans certains pays latino-américains ces dernières années. Les articles du dossier proposent des arrêts sur image éclairés par l'apport de l'information scientifique et technique qui a été spécialement aménagée pour permettre un débat et une réflexion plus élargie.

Les articles sont regroupés autour de quatre thèmes : crise urbaine, gérer l'espace, gouverner la ville et de l'utopie. Les exemples se réfèrent dans la plupart des cas à des métropoles (Caracas et Saõ Paulo) et à des villes nouvelles (La Plata et Brasilia).

Deux articles ont été spécialement choisis pour leur caractère de bilan : sur la question démographique (M.E Cosìo) et sur la situation de services

urbains - eau et assainissement - (D. Faudry). D'autres articles illustrent les trois pôles thématiques autour desquels s'organisent les nouvelles orientations de la recherche urbaine aujourd'hui : privatisation / décentralisation / participation (P. Jacobi, H. Coing et I. Montano). Deux exemples portant sur la question foncière (A. Bonnefoy, C. Aubertin et F. Pinton) et un autre emprunté à l'histoire de l'urbanisme (A. Garnier) permettent de rappeler l'importance renouvelée des approches juridique, ethnographique et opérationnelle.

Nous ne retraçons pas ici l'itinéraire d'une recherche qui parcourt plus de trente années : nous renvoyons les lecteurs à l'abondante littérature scientifique parue récemment sur ce sujet. Le débat autour des mouvements sociaux a en effet une longue histoire en Amérique latine. Quand s'écroulent dans les années soixante-dix les approches classistes et globalisantes, la recherche découvre la complexité des pratiques collectives et privilégie des approches en termes de « acteurs urbains ». Bien que dans une première phase, les mouvements sociaux urbains aient fait essentiellement référence aux conditions de vie (la reproduction de la force de travail), l'attention s'est portée bien vite sur des variables socio-culturelles : conditions de vie, environnement, consommations collectives, gouvernements locaux, jeunesse, femmes, droits de l'homme, fondent ainsi l'analyse de nouvelles formes de l'action politique, de l'ethnicité et des relations entre organisations sociales, partis et Etat.

De par son dynamisme la recherche brésilienne apparait comme une des plus importantes dans le courant latino-américain qui lui-même entretient des relations d'échanges réciproques - mais inégales avec les autres grands pôles de recherche en Europe et aux Etats-Unis. Elle propose des analyses novatrices sur les luttes et les revendications dans les villes. Saõ Paulo et Rio de Janeiro constituent un terrain favorable au développement d'une recherche autour des associations de *favelados*, luttes pour le transport (les célèbres *quebra-quebra*), communautés de base, occupations de terre qui ont progressivement remplacé les approches en termes de marginalité. Le texte *Mouvements revendicatifs urbains* de Pedro Jacobi exprime bien ce tournant d'une recherche qui met aujourd'hui l'accent à la fois sur l'identité de chaque mouvement et sur le contenu et les perspectives démocratiques de ces mobilisations.

Coller à la réalité et à l'événement afin d'en tirer des leçons pour l'action sont des traits spécifiques de la recherche latino-américaine qui l'ont amené à scruter les pratiques concrètes des acteurs urbains : secteurs populaires, institutions publiques, promoteurs immobiliers mais aussi Eglises ou travailleurs du secteur informel. Des thèmes nés de la

dynamique sociale plutôt que du champ académique questionnent la recherche classique.

Il en va de même de la question foncière : invasions de terres, lotissements clandestins, urbanisations pirates, marché informel des parcelles, programmes de régularisation et de rénovation urbaine, ont été au coeur d'une recherche empirique - proche de la recherche/action - qui s'est emparé de sujets abordés auparavant par la sociologie, la science politique ou l'économie. Bien que ces recherches aient éclairé la question foncière sous ses différents aspects, notamment la nature des relations sociales de la propriété en milieu urbain, l'approche juridique au sens classique du terme, a pour l'essentiel, été ignorée. Le texte d'A. Bonnefoy, *Du droit de propiété à l'occupation illégale : le cas de Caracas* constitue une tentative pour incorporer la dimension juridique dans l'analyse de la propriété urbaine. L'article de C. Aubertin et F. Pinton, *Itinéraires urbains autour de Brasilia : entre le locatif et l'invasion* met l'accent sur les formes d'occupation qui se développent en marge du régime juridique de la propriété. Avec le commentaire d'A. Querrien sur le livre récent d'A. Azuela *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, on complète les deux perspectives par un apport de la sociologie du droit, reliant les règles aux positions sociales des acteurs qui les énoncent.

La crise économique qui secoue les pays latino-américains dans les années quatre-vingt et les tendances que l'on observe dans de nombreux pays développés (Etats-Unis, Grande Bretagne) font de la privatisation un mot d'ordre omniprésent. Partout prévaut l'hypothèse que le dynamisme et la productivité sont le propre du secteur privé jugé beaucoup plus apte à fournir des biens et des services de qualité que le secteur public. L'efficacité du marché, est dans cet esprit de nature à assurer la satisfaction des besoins sociaux.

L'article d'H. Coing et d'I. Montano *Privatisation : une alternative à propos de l'eau ?* s'inscrit dans le développement d'une approche nouvelle des services urbains par « la production ». S'interrogeant sur l'émergence d'un nouveau champ de la recherche urbaine, les services, H. Coing soulignait les difficultés de mener à bien ces recherches en raison de nos héritages intellectuels et méthodologiques. Il mettait l'accent sur la nécessité d'ouvrir cette « boîte noire » et de définir de nouveaux modèles de travail empirique.

A travers l'histoire de la planification et de la construction de la ville nouvelle de La Plata au XIXème siècle, A. Garnier retrace dans *Petit précis d'urbanisme* le chemin des utopies architecturales et urbaines qui ont vu le jour un peu partout en Amérique latine depuis la colonisation jusqu'à Brasilia.

Cette problématique éclatée qui caractérise la recherche urbaine en Amérique latine aujourd'hui, constitue peut-être l'amorce d'une révision en profondeur de la conception que l'on se fait de la ville : Marcel Roncayolo n'y voit-il pas « l'accumulation successive d'une somme d'expériences historiques » et Pierre Francastel n'affirmait-il pour sa part que « les hommes, la société, ne créent pas leur environnement pour satisfaire certains besoins physiques ou sociaux, mais aussi pour projeter dans un espace réel de vie, quelques-uns de leurs espoirs, ambitions et utopies »

NOTES

1. Cité par M. Campos Da Silva Pereira, *Rio de Janeiro : l'éphémère et la perennité*, Paris, EHESS, thèse de doctorat, mai 1988.

Graciela Schneier

Chargée de recherche au CNRS (CREDAL).

CRISE URBAINE

PANORAMA DÉMOGRAPHIQUE À LA FIN DU XX^{e} SIÈCLE

Le caractère explosif de l'accroissement urbain en Amérique latine a été souligné par de nombreuses études.(1) La proportion de la population latino-américaine qui vit dans des zones urbaines est la plus forte des pays en voie de développement : elle atteint 41% en 1950, 69% en 1985 et devrait dépasser 75% à la fin du XX^{e} siècle, d'après les prévisions les plus récentes des Nations-Unies.(2) Cependant, de fortes différences régionales se présentent lorsque l'on divise l'Amérique latine en sous-régions : les Caraïbes et les pays d'Amérique centrale sont relativement peu urbanisés alors que les pays de l'Amérique du Sud tempérée montrent des niveaux d'urbanisation très élevés, de plus de 80%, de l'ordre de ceux des pays développés (voir la carte 1).

Tableau 1
PROPORTION DE POPULATION URBAINE
DANS DIFFÉRENTES RÉGIONS DE L'AMÉRIQUE LATINE, 1950-1985
(pour cent)

Région	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985
Amérique latine	41,0	45,1	49,3	53,4	57,4	61,5	65,4	69,0
dont :								
Amérique centrale	39,8	43,2	46,7	50,3	53,9	57,2	60,4	63,3
Amérique du Sud tempérée	64,8	68,9	72,7	75,4	77,9	80,2	82,3	84,3
Amérique du Sud tropicale	35,9	40,9	46,1	51,2	56,1	61,1	66,0	70,4
Caraïbes	34,1	36,3	38,5	42,2	45,8	49,6	53,2	56,5

Source : Nations Unies, *The prospects of world urbanization, revised as of 1984-85,* New York, 1987, pp.48-49.
NB : Il est rappelé que les Nations-Unies utilisent les définitions nationales de l'urbain qui diffèrent d'un pays à l'autre.

LE RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE URBAINE

En Amérique latine, la croissance urbaine a été extrêment rapide entre 1950 et 1965, à des taux de plus de 4% par an, et entre 1970 et 1985, dépassant les 3% annuels (tableau 2). Cependant, l'ensemble de la population a vu fléchir son rythme de croissance et les taux d'urbanisation ont baissé.

Tableau 2
AMÉRIQUE LATINE. TAUX D'ACCROISSEMENT DE LA POPULATION URBAINE ET SES COMPOSANTES, 1970-2000
(taux annuels moyens en pourcentage)

Période (1)	Taux d'accroissement démographique (2)	Taux d'urbanisation * (3)	Taux de croissance urbaine (4) = (2) + (3)	Proportion de croissance urbaine (pour cent) (5) = (2) / (4)
1950-55	2,7	1,9	4,6	59
1955-60	2,7	1,8	4,5	60
1960-65	2,8	1,6	4,4	64
1965-70	2,6	1,4	4,0	65
1970-75	2,5	1,4	3,9	64
1975-80	2,4	1,2	3,6	66
1980-85	2,3	1,1	3,3	70
1985-90	2,2	0,9	3,0	73
1990-95	2,0	0,7	2,7	74
1995-2000	1,8	0,6	2,4	75

Source : Nations Unies, 1987.

* Le « taux d'urbanisation » correspond à la définition des Nations-Unies (voir encadré) ; il est différent du sens qui lui est donné couramment en géographie urbaine, équivalent à « degré d'urbanisation ».

D'après le tableau 2, une proportion de plus en plus importante de la croissance urbaine est expliquée par la croissance démographique en Amérique latine, jusqu'à représenter, vers l'an 2000, les trois-quarts de l'accroissement urbain (tableau 2). Or il est prévu que les taux d'accroissement de la population seront supérieurs à 2% jusqu'à la fin du siècle, ce qui implique une croissance urbaine encore élevée.

Par contre, les taux d'urbanisation, extrêmement rapides jusqu'à la fin des années soixante, supérieurs à 1,5% par an, se sont considérablement réduits. Le graphique 1 montre leur évolution pour différentes régions de l'Amérique latine. Leur part respective dans la croissance urbaine passe de 40%en 1950-1960 à 25% en 1995-2000 (tableau 2).

Le taux d'urbanisation représente l'accroissement du degré d'urbanisation, c'est-à-dire de la proportion de population urbaine par rapport à la population totale. Si U = Pu/Pt est le degré d'urbanisation, où Pu est est la population urbaine et Pt la population totale, le taux d'urbanisation entre deux dates t et t+n est égal à v = 1/n ln U(t + n) / Ut (1). Le taux d'accroissement de la population urbaine ru est la somme du taux d'urbanisation v et de rt, le taux d'accroissement démographique de la population totale. Les taux qui figurent au tableau 2 représentent respectivement les taux d'accroissement démographique de la population totale (colonne 2) et le taux d'urbanisation v (colonne 3). La colonne 4 est la somme des colonnes 2 et 3, et donne le taux de croissance de la population urbaine.

(1) $U(t + n) = Ut\, e^{vn}$ soit $e^{vn} = U(t + n)/Ut$

UNE CROISSANCE RAPIDE DES GRANDES MÉTROPOLES

Alors qu'au début du XX^{e} siècle la seule ville de l'Amérique latine à atteindre le million d'habitants était Buenos Aires, elle a été rejointe dans les années trente par Mexico, São Paulo et Rio de Janeiro (5). Dès 1950, les centres urbains de plus de 20 000 habitants croissent plus rapidement que les petits centres urbains. La tendance vers une concentration de la population dans de grandes métropoles s'accélère. En 1960, dix villes millionnaires croissent à un rythme accéléré : Lima et Caracas dépassent le million d'habitants avec des taux de croissance de plus de 5% par an, alors que Mexico, São Paulo et Bogotá ont des taux de croissance proches de 6% par an. En 1980, les premières agglomérations latino-américaines comptaient au total une population de plus de 100 millions, soit 43% de la population urbaine de la région et plus de 28% de la population totale. Dans le futur, la population urbaine de l'Amérique latine tendra vers une plus grande concentration, puisque les deux plus grandes villes du monde, Mexico et São Paulo réuniront à elles seules en l'an 2000 près de

50 millions d'habitants (tableau 3). De grandes agglomérations dépasseront les 5 millions d'habitants : Lima, Bogotá, Santiago, Caracas, Belo Horizonte. Parmi les grandes agglomérations du moment, seules Buenos Aires et Rio de Janeiro devraient connaître un rythme de croissance plus modéré, inférieur à 2% par an. Par conséquent, vers la fin du siècle, un citadin latino-américain sur cinq résidera dans les six plus grandes métropoles (tableau 3).

Tableau 3
POPULATION DES PLUS GRANDES AGGLOMÉRATIONS URBAINES*
en 1970, 1980 et 2000
(en millions)

Agglomération	1970	1980	2000
Mexico	9,1	14,5	25,8
Sao-Paulo	8,2	12,8	24,0
Rio de Janeiro	7,2	10,4	13,3
Buenos Aires	8,5	10,1	13,2
Lima/Callao	2,9	4,6	9,1
Bogotá	2,4	3,7	6,5
Ensemble 6 agglomérations	38,3	56,1	91,9
Ensemble population urbaine	163	236	420

* Classées parmi les 35 plus grandes villes du monde en 1985.

Source : Nations Unies, 1987.

Les taux d'accroissement de la population des grandes villes, rapide dans les années soixante et soixante-dix, se maintiendront encore à des niveaux élevés (tableau 4). Encore aujourd'hui, de très grandes agglomérations comme São-Paulo et Mexico croissent à des taux de 4,3 et 3,5% annuels respectivement (tableau 5). On observe de ce fait un triplement de la population de ces deux métropoles entre 1950 et 1970 et de nouveau un autre triplement entre 1970 et la fin du siècle ; au total, une population neuf fois plus nombreuse en l'espace de 50 années. Les agglomérations de Lima-Callao et de Bogotá sont dans le même cas et à un degré un petit peu moindre celle de Caracas (tableau 5).

Tableau 4
TAUX D'ACCROISSEMENT DES SIX PLUS GRANDES AGGLOMÉRATIONS URBAINES
1960-2000
(Taux annuels moyens en pourcentage)

Agglomération	1960-1970	1970-1985	1985-2000
Mexico	5,0	4,3	2,7
Sao-Paulo	5,5	4,4	2,8
Rio de Janeiro	3,5	2,5	1,6
Buenos Aires	2,1	1,6	1,3
Lima/Callao	4,8	4,4	3,2
Bogotá	5,8	4,2	2,5

Source : Nations Unies, 1987.

Cette forte croissance métropolitaine est un phénomène général en Amérique latine : alors qu'en 1970, un citadin sur cinq vivait dans des villes de plus de 4 millions d'habitants, après l'an 2000 ce devrait être un citadin sur trois, à l'exception de l'Amérique centrale et des Caraïbes où cette proportion serait de un sur cinq (3). Malgré tout, ce ne sont plus les mouvements migratoires qui alimentent la croissance des grandes villes latino-américaines ; la croissance démographique compte à elle seule pour environ les trois-quarts de la croissance totale.

Tableau 5
POPULATION ET TAUX D'ACCROISSEMENT DES GRANDES AGGLOMÉRATIONS URBAINES D'AMÉRIQUE LATINE (1950-2000)

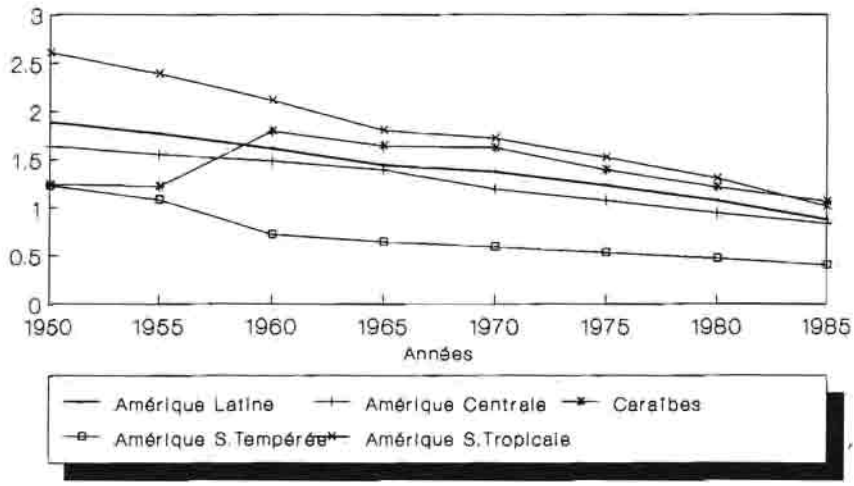
	Population (millions)					Taux d'accroissement annuel %	
Agglomérations	1950	1960	1970	1980	2000	1980-1985	1985-2000
Mexico	3,05	5,22	9,12	14,47	25,82	3,58	2,67
Sao-Paulo	2,76	4,84	8,22	12,82	23,97	4,28	2,75
Buenos Aires	5,25	6,93	8,55	10,06	13,18	1,56	1,28
Rio de Janeiro	3,48	5,07	7,17	10,37	13,26	2,37	1,64
Lima/Callao	1,05	1,75	2,92	4,59	9,14	4,25	3,17
Bogotá	0,70	1,32	2,37	3,72	6,53	3,74	2,51
Santiago	1,43	2,12	3,01	3,74	5,26	2,12	1,58
Caracas	0,68	1,31	2,12	3,17	5,03	3,28	1,98
Belo Horizonte	0,48	0,89	1,62	2,59	5,11	4,53	3,02
Guadalajara	0,43	0,93	1,58	2,36	4,11	3,18	2,65
Porto Alegre	0,67	1,04	1,55	2,28	4,02	3,72	2,55
Recife	0,83	1,24	1,82	2,40	3,65	2,65	1,91
Monterrey	0,38	0,93	1,28	2,09	3,97	3,86	2,99
Salvador	0,45	0,73	1,16	1,80	3,45	4,28	2,90
Brasilia	0,04	0,14	0,54	1,19	3,72	7,77	4,99

* Classées en 1985 avec plus de 2 millions d'habitants
Source : Nations Unies, 1987.

Carte 1
Proportion de population urbaine en 1985 (en pourcentage)

Graphique 1

Taux d'urbanisation de l'Amérique Latine 1950-1985



Source: Nations Unies,1987.

LES COMPOSANTES DE LA CROISSANCE

La réduction des taux d'accroissement de la population urbaine est un effet conjugué de la diminution du taux d'accroissement démographique de la population totale et du taux d'urbanisation (voir encadré). Dans le passé, une forte croissance migratoire expliquait le dynamisme des grands centres urbains latino-américains. Une proportion de 35 à 60% de la croissance urbaine était imputée aux migrations, proportion qui passait à 40-66% lorsque l'on tenait compte de l'effet indirect des migrations sur l'accroissement démographique(4). En effet, la structure par âge très jeune de la population migrante influe sur la natalité et la mortalité des villes, faisant augmenter la population urbaine plus vite que la population totale. Par exemple, en 1970, près de 55% des naissances de la ville de Mexico étaient issues de femmes migrantes et 71% des migrants de Mexico en 1970 étaient âgés de 10 à 49 ans(6).

Les effets démographiques des structures par âges jeunes font croître les grandes villes même si l'apport migratoire se réduit. C'est ainsi que jusqu'à la fin du siècle tout au moins, les agglomérations latino-américaines continueront à croître plus rapidement que les populations nationales. En outre, mises à part quelques grandes métropoles, ce sont les populations des villes les plus importantes qui vont augmenter très rapidement, dépassant la croissance de l'ensemble urbain. A titre d'exemple, on estime qu'au Brésil le taux d'accroissement de l'agglomération de São-Paulo va dépasser jusqu'en 1995 celui de la population urbaine totale ; ce sera aussi le cas de Bogotá jusqu'en 1990 ; quant à Lima-Callao, il est prévu que sa croissance peut rester supérieure à celle de l'ensemble urbain jusqu'à la fin du siècle.

En conclusion, les grandes villes vont croître même en l'absence de flux migratoires importants. Cette croissance sera surtout élevée dans les très grandes agglomérations qui se sont formées au cours des trois dernières décennies en concentrant des flux de migrations internes ou internationales. Les conséquences de cette formation par la migration des populations métropolitaines restent inscrites dans les structures démographiques et produiront des effets sur la croissance urbaine jusqu'à la fin du XX^e siècle. Comme, de plus, ce sont les plus grandes agglomérations qui ont reçu les plus forts effectifs de population migrante, ce sont donc ces très grands centres urbains qui croîtront au rythme le plus accéléré.

Ce phénomène d'inertie démographique explique les estimations élevées des populations des grandes agglomérations latino-américaines pour le futur proche. A ce titre, l'Amérique latine sera non seulement

le continent le plus urbanisé de l'ensemble des pays en voie de développement, mais, de plus, la population sera de plus en plus concentrée dans de très grandes métropoles, voire des mégalopoles. La gestion urbaine, l'emploi et le niveau de vie des populations de ces agglomérations lanceront quelques-uns des principaux défis pour cette fin de siècle.

NOTES

1. ALBERTS, Joop, *Migración hacia áreas metropolitanas de America latina : un estudio comparativo*, CELADE, Santiago de Chile, 1977, 278 p., série E, n. 24.
2. NATIONS UNIES, *The prospects of world urbanization, revised as of 1984-85*, New York, 1987, 268 p.
3. NATIONS UNIES, *Estimates and projections of urban, rural and city population, 1950-2025 : the 1982 assessment*, New York, 1986, ST/ESA/SER.R/58.
4. NATIONS UNIES, « Metropolitain migration and population growth in selected developing countries, 1960-1970 », *Population Bulletin of the United Nations*, n. 15, 1983.
5. SANCHEZ ALBORNOZ, N., MORENO, J.L., *La población de América latina, bosquejo histórica*, Paidos, Buenos Aires, 1968, 183 p.
6. UNIKEL, L. et al., *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, 1976, 476 p.

Maria Eugenia Cosio
Université Paris X CREDAL

Maria Eugenia Cosìo.- Panorama démographique à la fin du XXe siècle.
L'accroissement urbain en Amérique latine est un phénomène explosif. La proportion de la population qui vit dans les villes y sera de 75% à la fin du siècle. Cependant il existe de fortes différences régionales et cet article esquisse un panorama de la démographie à partir de 1950 en soulignant les principales tendances de cette démographie pour les années passées et à venir.

Maria Eugenia Cosìo.- Panorama demogràfico a finales del siglo XX.
El crecimiento urbano en América latina es un fenòmeno explosivo. La proporciòn de la poblaciòn que vive en las ciudades sera del 75% a finales del siglo. Sin embargo existe fuertes diferencias regionales y este artìculo esboza un panorama de la demografìa a partir de 1950 subrayando las principales tendencias de esta demografìa para los anõs pasados y por venir.

Maria Eugenia Cosìo.- Panorama demogràfico no fin do seculo XX.
O crescimento urbano na America latina è um problema explosivo. A proporçaõ da populaçaõ que vive nas cidades serà de 75% no fin do seculo. Ha, no entanto, diferenças regionais acentuadas e este artigo esboça um panorama da demografia a partir de 1950, dando înfase as principais tendências desta demografia nos anos passados e nos anos futuros.

EAU ET ASSAINISSEMENT : BILAN TECHNIQUE ET SOCIAL

Dans l'ensemble des villes d'Amérique latine, le nombre de foyers non raccordés à un réseau d'eau potable était estimé en 1965 à 25 % (soit le quart de la population - 65 millions d'habitants). 45 % de la population (105 millions d'habitants) étaient à cette date dépourvus de tout service. Ces données, approximatives, présentent une vision optimiste de la réalité : elles ne tiennent aucun compte de la qualité des services notamment des différentes formes de services restreints. L'information circule encore plus médiocrement pour ce qui est de l'assainissement.

La population urbaine aura augmenté en 1990, de 49 millions d'habitants, de sorte que si les objectifs de la Décennie Internationale de l'Eau sont atteints - ce qui est peu probable bien qu'ils aient été revus en baisse - ces proportions seront encore de 15 et 31 % : 45 millions d'habitants n'auront toujours pas d'accès direct à l'eau potable, 18 millions seront toutefois desservis par des bornes-fontaines. Il convient de souligner que 95 millions d'habitants souffrent encore d'une carence totale en services d'assainissement.

Selon les objectifs officiels, plus de 100 millions de nouveaux raccordements aux réseaux d'eau potable doivent être réalisés et 86 millions d'habitants devront pouvoir bénéficier de dispositifs d'évacuation d'excreta. Pendant la décennie précèdente, dans une conjoncture économique moins défavorable, 82 millions d'habitants avaient pu obtenir des raccordements aux réseaux et 72 millions des dispositifs d'évacuation.

Cependant, il est clair que ces objectifs concernant l'eau potable ne seront pas atteints dans tous les pays ; et les prévisions sur l'assainissement, moins encore, sauf si l'on augmente, dans des proportions peu plausibles, l'effort réalisé de 1980 à 1985. A cette date, en effet, sur l'ensemble de la population supplémentaire qu'il était prévu de desservir, 41 % l'ont été pour l'eau potable et 24 % pour l'assainissement. Selon les estimations de

l'Association argentine d'ingénierie sanitaire, à mi-parcours de la décennie, les investissements réalisés n'atteignent que la moitié de ce qui aurait été nécessaire pendant cette première période. Le retard est nettement plus important pour les flux d'investissement que pour la réalisation d'équipements, probablement parce que les dessertes effectuées en priorité ont des coûts unitaires plus faibles.

Les statistiques dans leur fausse neutralité, parlent de retard d'équipement et de couverture incomplète. Les termes inégalités et ségrégation dans la desserte, conviennent mieux. Les inégalités résultent bien sûr de disparités en matière de raccordement mais aussi dans la qualité du service. Pour l'essentiel, ces inégalités sont un des éléments de la ségrégation urbaine. Mais la situation financière des organismes gestionnaires est telle qu'il arrive que des quartiers habités par des populations « solvables » peuvent ne pas être desservis. L'inégalité pénètre jusqu'à l'intérieur des quartiers populaires équipés où le raccordement des logements varie selon le statut d'occupation, la stabilité de l'emploi et le niveau de revenus. Les consommations d'eau, enfin, changent en fonction des ressources familiales et surtout en fonction du niveau de qualité du service puisque de nombreux quartiers sont sous le régime du service intermittent. A Lima, par exemple, les consommations quotidiennes varient de 40 litres/heure à 1500 litres/heure selon les quartiers.

La population des quartiers non raccordés aux réseaux, est le plus souvent à la merci des vendeurs d'eau, les bornes-fontaines étant peu répandues en Amérique latine. En effet, ces bornes-fontaines n'ont, en dehors du Mexique où elles desservent 30 % de la population et ont constitué la pièce maîtresse du *Programa de colonias populares* (1978-1982), une importance significative qu'en Colombie et au Pérou, du moins si l'on en juge par les statistiques, où elles sont répertoriées sous le terme vague et pudique d'*accès facile*.

L'approvisionnement par les vendeurs d'eau pose des problèmes économiques et sanitaires. Sur le plan économique, dans tous les cas étudiés, il s'agit de vendeurs privés ; la concurrence est réduite ou nulle par suite d'ententes dans le partage du marché et les prix sont très élevés. Même avec la consommation restreinte qu'entraînent de tels prix, la dépense par ménage est très supérieure au tarif forfaitaire de base du service public. Au plan sanitaire, les problèmes résident à la fois dans la contamination de l'eau lors de la distribution et du stockage ainsi que dans la consommation insuffisante de cette eau trop chère et de mauvaise qualité. L'impossibilité de desservir correctement à court ou même à moyen termes tous ces exclus pose le problème de formes transitoires de

service. Celles-ci sont parfois refusées par les intéressés de crainte - et souvent à juste titre - qu'elles ne deviennent définitives. Ces situations provoquent évidemment des réactions populaires et des luttes souvent dures : revendications face à l'entité gestionnaire et aux pouvoirs publics, ou/et l'auto-organisation pour le financement, ou/et la construction des ouvrages.(1) Les revendications portent le plus souvent sur le raccordement au réseau d'eau potable ; ce n'est que plus rarement que le réseau d'eaux usées et pluviales apparaît comme une priorité (par exemple quand l'approvisionnement en eau est possible par puîts individuels) alors que l'assainissement est indispensable pour retirer tous les avantages de l'usage de l'eau et qu'en milieu urbain très dense, des solutions individuelles en ce domaine sont rarement satisfaisantes.

Ainsi, dans le continent le plus urbanisé du tiers monde, le principal problème du secteur de l'eau potable et de l'assainissement, est celui de la desserte des populations urbaines marginales. L'enjeu est tout d'abord humain bien sûr, par le caractère vital de l'eau et les implications sanitaires et sociales que les carences des services entrainent. Il est aussi urbain et ceci à plusieurs titres. Tout d'abord, le logement est, plus que le lieu, le support et le moyen indispensables de la consommation des services d'eau potable et d'assainissement. La satisfaction de ces besoins est donc inséparable de la question de l'habitat, d'autant plus que le type de développement urbain qui prévaut en Amérique latine aggrave voire rend insolubles les problèmes de desserte de certaines zones. Enfin, l'absence de service d'eau et d'assainissement entrave le fonctionnement et le développement des activités économiques. Les problèmes d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable participent donc bien à la crise urbaine en Amérique latine : ils y concourent et elle les produit. L'eau potable et l'assainissement sont ainsi comparables aux autres services collectifs urbains. Ils ont cependant une spécificité : leur caractère vital.

La desserte en eau et l'assainissement sous-tendent d'autres enjeux d'ordre politique et économique. Il en est ainsi pour les choix des techniques et du mode de gestion des services. Enfin, l'ensemble de ces problèmes constituent un défi économique majeur pour les entités gestionnaires et les pouvoirs publics d'Amérique latine ainsi que pour la coopération internationale. Partant des signes les plus visibles de la crise, cette réflexion repose implicitement sur le postulat d'une spécificité des problèmes urbains latino-américains quant à l'eau potable et à l'assainissement. A défaut d'être véritablement démontré, ce qui supposerait des recherches d'une autre envergure, ce postulat mérite d'être justifié. Deux

critères d'homogénéité de l'Amérique latine, au moins, peuvent être avancés : le rythme de croissance et la taille actuelle des villes et l'hégémonie du mode de gestion publique des services.

LA SITUATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE DES SERVICES

En résumé, le problème central est celui de l'importance du financement des investissements nécessaires, alors que tous les services sont déficitaires, certains ne couvrant même pas leurs coûts d'exploitation. Dans ces conditions un recouvrement total des coûts garantissant la reproductibilité des investissements paraît illusoire. La Banque mondiale même commence à considérer que cet objectif est hors de portée à moyen terme. Le déficit des services d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable est en effet un mal chronique, le record étant sans doute détenu par le District fédéral de Mexico où moins de 20 % des coûts totaux seraient recouvrés. L'ampleur de ce déficit est d'ailleurs souvent difficile à préciser vu l'incertitude des cadres comptables. Ce déficit a plusieurs causes qui renvoient à l'ensemble du fonctionnement et à l'organisation des services mais aussi à la situation économique générale et à la gestion urbaine des pays latino-américains.

Le niveau des tarifs est bien sûr le premier paramètre envisagé, c'est aussi une question hautement contreversée. Il est vrai que dans de nombreux pays durant les années soixante-dix, les hausses de prix de l'eau ont été inférieures à l'inflation, le pouvoir central refusant les augmentations pour des raisons de politique économique et sociale, (en Argentine, les tarifs de 1985 ne représentent en termes réels que 19 % de ceux de 1960). Dans les pays pétroliers, c'est grâce aux facilités budgétaires autorisées par la conjoncture que les prix ont pu être maintenus. Depuis quelques années cependant, la hausse des prix de l'eau est, dans plusieurs pays, supérieure à l'inflation. La Banque mondiale reprenant une norme établie par le PLANASA au Brésil estime acceptable que la dépense pour l'eau atteigne 5 % du salaire minimum, ce qui est d'ailleurs à peu près le ratio observé en France ; toutefois, ceci pose deux questions : la première est celle de la détermination de ce salaire minimum, du niveau de vie correspondant ainsi que de la pertinence d'une telle référence dans le contexte de chômage important que connaît l'Amérique latine aujourd'hui. La seconde se rapporte à l'estimation de la quantité d'eau jugée nécessaire et sur la base de laquelle se calcule cette dépense.

Le mode de tarification ne facilite pas non plus une gestion efficace des tarifs. La tarification est en effet forfaitaire dans la plupart des cas, soit par choix délibéré, par faute d'équipement en compteurs, ou pour d'autres raisons pratiques, soit encore par carence dans leur maintenance ou leur relevé. Ce forfait est généralement modulé selon la valeur cadastrale ce qui permet, en théorie du moins, une tarification redistributive. Cette tarification en réalité, subit toutes les vicissitudes du cadastre et n'est pas le reflet exact de la consommation. La tarification au compteur ne présente pas ces inconvénients. Elle est contestée dans sa rentabilité à cause de son coût mais aussi pour des raisons politiques : le passage d'un mode de tarification à un autre correspondant le plus souvent à une augmentation des tarifs.

L'eau non comptabilisée qui peut atteindre 50 % du volume produit, constitue une autre source de déficit. Elle comprend les fuites proprement dites, les branchements pirates effectués par les catégories pauvres et aussi par les industriels et commerçants ainsi que les carences dans le relevé des compteurs et le recensement des branchements. Cette dernière cause renvoie à un problème plus global de gestion urbaine, celui du cadastre. Enfin, à la sous-facturation globale s'ajoute l'importance des impayés, qui eux non plus ne sont pas seulement le fait des plus pauvres.

L'origine du déficit doit aussi être recherchée dans les divers surcoûts que supportent les services et dont l'importance varie selon les cas. Les carences de la maintenance sont sans doute parmi les principaux facteurs de surcoût. C'est une source de dysfonctionnement, et aussi d'accélération des besoins de remplacement. D'autres facteurs de surcoût résident dans la planification du secteur et la programmation des équipements : dimensionnement et choix techniques entraînant des frais financiers excessifs, priorité aux travaux neufs par rapports à la maintenance et, dans ces travaux neufs, fréquente primauté de la production sur la distribution qui privilégie des dépenses à temps de retour long. Des sureffectifs peuvent aussi gréver les budgets des organismes de gestion des services.

L'impossible ajustement réciproque des ressources tarifaires et des coûts rend les services d'eau potable et d'assainissement dépendants de financements externes nationaux ou internationaux. Le déficit est d'ailleurs à la fois une cause et une conséquence de la dépendance par rapport au budget national puisque les organismes gestionnaires n'ont généralement la maitrise ni de leurs budgets ni de leurs tarifs. Ils sont ainsi soumis aux aléas de la politique économique et actuellement, le poids de la dette pousse les gouvernements a privilégier les investissements directement

productifs. Dans les époques antérieures ce secteur n'a pas bénéficié non plus d'une réelle priorité. Le financement international est indipensable bien qu'il fluctue sensiblement dans le temps et d'un pays à l'autre ; de plus il joue un rôle certain quoique mal connu sur les politiques du secteur de l'eau.

Aux prix de 1978 et en moyenne triennale, il est passé de 193 millions de dollars en 1961-1963 à 120 millions en 1969-1971, puis est remonté à partir de 1970 (240 millions en 1977-1978). Depuis 1980, le financement international s'établit en moyenne à 437 millions par an, ce qui ne dépasse pas en monnaie constante, les montants des années 1977-1980. Durant les deux premières décennies, la BID a fourni plus de la moitié des crédits. Depuis, 1980 la part de la Banque mondiale est remontée à la moitié environ. Les autres concours n'ont représenté que 5 % du total, constitués pour la majorité par des prêts de la CEE, de la RFA et des Pays-Bas.

Rapportée aux volumes d'investissement, la contribution des prêts internationaux a baissé de 37,8 % durant la décennie 1960 à 30,2 % la décennie suivante. Pour les cinq premières années de la Décennie Internationale de l'Eau, ce concours est remonté à 43,5 %. Ceci pourrait être favorable si dans le même temps les taux d'intérêts n'avaient augmenté,« les institutions du secteur de l'eau se trouvant ainsi devant une ressource qui cesse d'être rare pour devenir inacessible ». Il semble que ces taux et l'impossibilité des pays à mobiliser les fonds de contrepartie limitent actuellement les crédits internationaux.

Le recours au financement international est très inégal selon les pays. Relativement au nombre d'habitants, les plus gros emprunteurs sont la Colombie, la Bolivie et le Guatemala. Les plus faibles endettements sont ceux du Brésil, du Mexique, de l'Equateur et de l'Argentine. Ces différences correspondent à la fois à des politiques nationales de financement et à des choix de priorités.

Quant à l'influence sur les politiques nationales du secteur, on peut noter une évolution certaine dans l'objet des prêts qui ne sont plus uniquement destinés aux grands travaux neufs mais incluent aussi des actions de renforcement institutionnel, des opérations de réhabilitation de systèmes, la pose de compteurs, etc., ce qui peut même être une condition à l'ouverture des crédits pour des travaux neufs. Cette évolution est jugée encore insuffisante pour permettre réellement l'amélioration des études de faisabilité et le développement de techniques non conventionnelles. Dans ce domaine des choix technologiques, malgré l'absence d'études précises, on peut penser que le financement international a favorisé le

recours aux techniques conventionnelles, par l'exigence d'appels d'offres internationaux dans le cas de crédits multilatéraux et par l'aide liée dans les cas de coopération bilatérale.

L'EFFICACITE DES SERVICES

Le manque d'efficacité des services est tout à la fois un symptôme et une cause de la crise du secteur urbain de l'eau. Cette déficience fait que les équipements, déjà insuffisants par ailleurs, ne rendent pas tous les services qu'il serait possible d'en attendre. Elle peut être constatée aussi bien dans l'exploitation technique des équipements (qualité de l'eau, fuites, interruptions de service, méconnaissance du réseau, etc.) que dans l'administration (facturation). La mauvaise qualité du service déjà dommageable en elle-même suscite en outre de la part des usagers, des conduites déviantes qui aggravent la situation.
Tous les travaux connus s'accordent pour identifier comme principales causes d'inefficacité le manque de maintenance et l'insuffisante qualification du personnel. Le problème n'est pas pour autant résolu par ce diagnostic car ces phénomènes résultent eux mêmes de facteurs complexes. Le problème de la maintenance tient à plusieurs causes qu'il est seulement possible d'évoquer. L'une d'elles est certainement la priorité aux travaux d'extension qui absorbent la plus grande part des ressources des budgets déjà insuffisants. Il y a là un cercle vicieux puisque la maintenance négligée faute de moyens aboutit à accélérer les besoins d'investissement de renouvellement donc à détériorer la situation financière des services. Sans doute aussi est-il plus difficile d'obtenir des financements externes pour des travaux de rénovation que pour des constructions nouvelles. Les choix techniques conditionnent aussi les possibilités de maintenance. D'autres causes aux difficultés de maintenance doivent être cherchées dans les modalités de contrôle des travaux, la sous-traitance, etc. Il faut aussi y inclure l'insuffisante qualification du personnel dont une des causes est le faible attrait des salaires généralement offerts dans le secteur.

LE MODE DE GESTION DES SERVICES

La crise des services d'eau et d'assainissement comporte une dimension institutionnelle importante à deux points de vue : le mode de gestion du

secteur concourt souvent à la crise et de plus, des solutions globales sont fréquemment cherchées dans des réformes institutionnelles. Ainsi dans la plupart des pays étudiés, des réorganisations du secteur ont eu lieu durant les quinze dernières années ou sont actuellement à l'étude.
Le système institutionnel peut s'analyser selon quatre points de vue : le statut juridique, le niveau de centralisation, le niveau d'autonomie et l'intégration fonctionnelle du service. Du point de vue du statut, la gestion publique est depuis longtemps, la règle presque sans exception. Dans plusieurs pays, les premiers réseaux furent réalisés et exploités par des sociétés privées, mais les carences de celles-ci conduisirent assez vite à la création d'entités publiques (au début du vingtième siècle par exemple en Argentine et à Bogotà). Malgré quelques rumeurs ou projets partiels dans certains pays, le débat sur la privatisation des services n'est pas encore au premier plan de l'actualité. Quant au niveau de centralisation, la gestion est assurée par un organisme national dans la plupart des pays, ou par un organisme d'Etat dans les pays à structure fédérale.
La raison la plus évidente de la prédominance du modèle centralisé est la nécessaire intervention financière de l'Etat, par son budget ou pour canaliser les ressources extérieures. Les services locaux sont dans l'impossibilité de s'autofinancer et sont, sauf ceux des plus grandes villes, parfaitement incapables, de contracter directement des emprunts à l'étranger. La centralisation est aussi un moyen de contrôle (technique et politique) plus large que celui qu'implique nécessairement un financement national comme le montre l'exemple du PLANASA ; elle permet aussi un arbitrage entre les usages concurrents de l'eau, ce qui peut entrainer de sérieuses difficultés lorsque les énormes besoins des métropoles les contraignent à chercher des ressources lointaines. Plus largement le mode de gestion des services doit être interprété en fonction du contèxte socio-politique des pays latino-américains et des équilibres changeants entre pouvoir central et pouvoirs locaux.
Cependant, en dehors du Brésil, les mouvements récemment observés sont des mouvements de décentralisation, (du niveau fédéral à celui des Etats ou provinces au Mexique et en Argentine et au niveau municipal, en principe du moins, au Pérou). La centralisation comporte en effet plusieurs inconvénients. Elle ajoute une difficulté supplémentaire à l'articulation déjà problématique par ailleurs, entre la programmation des équipements et le développement urbain qui relève de la responsabilité municipale. La centralisation favorise aussi sans doute une gestion plus sociale et politique qu'économique, par la péréquation des coûts et l'absence d'autonomie, de facto du moins, par rapport à l'Etat. Cette

dépendance est dommageable pour le fonctionnement de l'entité gestionnaire mais réciproquement, elle place l'Etat en première ligne, économiquement et politiquement, face aux revendications populaires. La tendance à la décentralisation qui paraît s'observer devrait être analysée dans cette problématique. En Argentine en effet, la provincialisation d'OSN sanctionne un désengagement bien antérieur du budget fédéral.
Le manque d'autonomie économique et politique des organismes gestionnaires n'est pas limité aux cas de gestion centralisée. Il s'observe même dans certains cas de gestion au niveau municipal et il faut s'interroger sur les relations entre niveaux d'autonomie et de centralisation. L'absence d'autonomie doit certainement être rapportée au caractère hautement politique de la satisfaction des besoins en eau et d'assainissement et au contexte d'urgence permanente dans lequel sont traités les problèmes et dont les plans et programmes spéciaux sont la traduction institutionnelle, ce qui peut contraindre l'Etat à intervenir directement avec tous les inconvénients évoqués plus haut.
Du point de vue de l'intégration sectorielle, la gestion conjointe des deux services d'eau potable et d'assainissement par la même entité est de loin le cas le plus fréquent. Bien que le service d'assainissement soit ainsi théoriquement assuré de ressources, l'équipement en ce domaine souffre d'un retard chronique, ce qui n'est d'ailleurs pas propre à l'Amérique latine. Quant à l'intégration fonctionnelle, de la planification du secteur au recouvrement des quittances, elle ne paraît généralement pas complète, ce qui doit sans doute être rapproché de la centralisation et du manque d'autonomie des services. C'est à l'amont, dans la gestion des ressources et la planification que les tutelles et chevauchements de compétences s'observent le plus souvent.

LA PLANIFICATION ET LA PROGRAMMATION DU SECTEUR URBAIN DE L'EAU

La planification et la programmation du secteur sont rendues très difficiles par le manque d'autonomie, déjà signalé, des organismes de gestion, par l'absence de maîtrise du développement urbain ainsi que par le manque de coordination entre les gestionnaires des services et les pouvoirs municipaux. De ce fait, les infrastructures suivent tant bien que mal la croissance urbaine au lieu de la structurer. Ce décalage dans le

temps et dans l'espace engendre toutes sortes d'effets négatifs et de surcoûts. Ces observations suggèrent que les problèmes d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable ne peuvent être correctement analysés en eux mêmes ; leurs solutions se trouvent au moins en partie à l'extérieur du secteur et notamment dans la maîtrise de la croissance urbaine. Ceci revient à soulever un ensemble de problèmes dont on ne voit guère la solution et à admettre en conséquence que la desserte complète par les réseaux demandera beaucoup de temps dans les pays les plus pauvres comme le Pérou et la Bolivie ou les plus en retard quant à la couverture comme l'Argentine. Les paramètres qui viennent d'être présentés dessinent un cadre de pénurie où la détermination des critères d'évaluation et le choix des priorités et des techniques revêtent un caractère crucial.

D'une manière générale, la planification du secteur est jugée partielle et par trop synonyme de projet technique. Cela se manifeste dans l'insuffisante étude des alternatives et dans le trop grand éloignement de l'horizon démographique, (en fait identique à celui qui est utilisé en Europe ou aux USA) en fonction duquel sont dimensionnés les projets. Il en résulte une sous-utilisation provisoire, d'autant plus critiquable que des besoins actuels demeurent insatisfaits.

Du point de vue sectoriel il apparait que le circuit urbain de l'eau est l'objet d'une attention décroissante de l'amont vers l'aval, c'est à dire de la production d'eau potable vers la distribution et le traitement des eaux usées. C'est d'abord un retard systématique de l'assainissement sur la distribution d'eau potable qui oblitère évidemment les avantages sanitaires et sociaux que procure l'alimentation en eau. C'est aussi une source de surcoût puisque les difficultés d'installation après coup sont encore plus grandes pour les dispositifs d'assainissement que pour les réseaux d'eau potable. En outre, le refus de prendre en compte à priori le problème d'assainissement réduit, à terme, l'éventail technologique envisageable.

A l'intérieur même du domaine de l'eau potable, on observe une tendance à essayer de résoudre les problèmes en amont, c'est à dire au niveau de la production. Face à une consommation non contrôlée ni en quantité ni dans sa localisation, ce type de réponse peut davantage que pour les problèmes de distribution, être formulé en termes strictement techniques. Cela évite de poser la question de la gestion de la pénurie. Cette politique d'offre correspond aussi, à une priorité accordée aux grands travaux neufs par rapport à l'exploitation, à la maintenance et à la réhabilitation : ils correspondent plus aux interêts des grandes entrepri-

ses de travaux publics, sont politiquement plus prestigieux et peuvent être, aussi, générateurs de commissions plus ou moins occultes.
En ce qui concerne les choix techniques, il est maintenant admis que les systèmes conventionnels sont trop coûteux pour être généralisés à moyen terme, notamment dans le domaine de l'assainissement et c'est en cela qu'ils sont ségrégatifs. Cet effet ségrégatif est renforcé par le gigantisme fréquent des projets ainsi que par les spécifications techniques élevées sans pour autant être nécessairement adaptées à leur contexte d'utilisation. Dans ces critiques, il apparaît en filigrane la question du choix de techniques moins coûteuses, ce qui comporte une certaine ambiguité, le moindre coût pouvant être obtenu par un abaissement du niveau de service ou/et par une autre conception technique. Cette observation conduit à préciser le problème des choix techniques en fonction de la durée dans laquelle ils se situent. Dans le long terme, il est difficilement soutenable de poser la question du niveau de service, c'est à dire d'envisager l'existence durable d'un service de deuxième catégorie mais la question des moyens est très importante. Par contre, dans le court terme, les deux questions sont pertinentes. Des solutions transitoires sont en effet inévitables, quel que soit l'effort consenti.
Plusieurs facteurs restreignent les choix techniques à une petite partie de l'éventail technologique existant et poussent à la mise en oeuvre des systèmes dominants en Europe et aux Etats-Unis. Ces facteurs ne sont d'ailleurs pas fondamentalement différents de ceux qui s'opposent à la diversification technologique dans ces continents : ce sont essentiellement les systèmes de formation et d'information des ingénieurs et les stratégies des firmes du secteur, nationales et étrangères. Pour ces dernières, la forte promotion commerciale d'équipements sophistiqués est parfois appuyée par un généreux financement bilatéral. Pour d'autres raisons, le financement multilateral ne garantit sans doute pas plus de liberté.
On peut parler de crise des services d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable parce qu'au delà de leur incapacité persistante à desservir l'ensemble de la population par les systèmes conventionnels et à mettre en place des solutions transitoires, on observe dans plusieurs cas des situations de rupture ou de dégradation croissante que ce soit la baisse du taux de desserte (Argentine), la croissance des volumes d'eau non comptabilisée (Pérou, Colombie) ou la faillite du financement (Brésil).
Cette crise n'est pas seulement financière ou du moins ne peut pas être surmontée par des moyens uniquement financiers, sauf à disposer de ressources d'un montant inimaginable et renouvelables. Les mécanismes

de formation des coûts sont en effet plus pénalisants que dans les pays développés alors que les ressources sont évidemment beaucoup plus restreintes. C'est l'ensemble de l'organisation et du fonctionnement du secteur qui est en cause ainsi que son articulation avec le système urbain et le reste de l'économie. On rejoint là, l'analyse qui a pu être faite à propos des transports urbains. C'est aussi ce qu'indique l'évolution de l'objet et des conditions des prêts de la Banque mondiale.

Daniel Faudry

Chargé de mission pour la recherche, Institut national de génie urbain, Lyon.

NOTES

1. Voir COSTA, L.A., Centralizaciòn o descentralizaciòn : la visiòn municipal ; SCHNEIER, G, La Participaciòn en el agua : una forma de gestiòn no tolerada 3 ; MARCANO, E., Situaciòn provisoria o permanente de la poblaciòn sin acceso a la red in *Encuentro América latina/Europa sobre et acceso de la poblaciòn a los servicios del agua y saneamiento en las ciudades de América latina*, Buenos Aires, FMCU, 1989.

Organismes cités :

PLANASA : Plan Nacional de Saneamiento
OSN : Obras Sanitarias de la Naciòn
REDES : Réseau latino-américain de centres de recherche sur les services urbains coordonné par le centre Ciudad (Quito).
AFEE : Association Française pour l'Etude de l'Eau, 21-23 rue de Madrid, 75008 Paris.
CIUDAGUA : Programme d'échanges entre villes latino-américaines et européennes dans le domaine de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement organisé par la Fédération Mondiale des Cités-Unies avec l'appui de la CEE, de villes et de gouvernements européens et la collaboration de REDES pour les études préalables.

Daniel Faudry.- Eau et assainissement : bilan technique et social.

Une approche de la crise et des enjeux de l'eau en Amérique latine qui renvoie au fonctionnement et à l'organisation des services mais aussi à la solution économique générale et à la gestion urbaine. La situation économique et financière, la question de l'efficacité des services, la dimension institutionnelle de la crise et le contexte socio-politique de la planification et de la programmation du secteur sont autant de thèmes abordés dans cet article.

Daniel Faudry.- Agua y saneamiento : balance técnico y social.

Una aproximaciòn de la crisìs y de lo que està en juego sobre el agua en América latina que envìa al funcionamiento y a la organizaciòn de servicios pero tambien a la soluciòn econòmica general y a la gestiòn urbana. La situaciòn econòmica y financiera, la cuestiòn de la eficacia de los servicios, la dimensiòn institucional de la crisìs y el contexto socio-polìtico de la planificaciòn y de la programaciòn del sector son algunos de los temas abordados en este artìculo.

Daniel Faudry.- Agua e saneamento : balance tecnico e social.

Uma abordagem da crise e dos problemas da agua na América latina que trata do funcionamento e da organizaçaõ dos serviços e tambem da soluçaõ economica geral e da gestaõ urbana. A situaçaõ econômica e financeira, a questaõ de eficacia dos serviços, a dimensaõ institucional da crise e o contexto socio-politico da planificaçaõ e da programaçaõ do setor saõ tambem temas abordados neste artigo.

Extrait de : Agua para los pobladores, *Cuadernos populares*, serie Problemas urbanos, CERES, Cochabamba.

PRIVATISATION : UNE ALTERNATIVE A PROPOS DE L'EAU ? BRESIL ET ARGENTINE

Un livre récemment publié par la Banque mondiale, « The private provision of public services in developing countries », plaide pour une politique de privatisation, laissant au secteur privé la plus grande part de responsabilité dans la fourniture des services urbains de base et notamment du service de l'eau. La doctrine générale qu'il défend est claire : c'est le marché qui est le mieux à même de résoudre les problèmes actuels, et il faut le laisser fonctionner librement, en abandonnant aussi bien la production directe du service par l'Etat, que la réglementation du service et la fixation des tarifs. Or dans plusieurs pays de la région se sont manifestées des politiques orientées dans cette direction. Des projets de privatisation du service de l'eau ont vu le jour en Argentine, au Brésil, au Venezuela ou au Panama. Cette tendance rejoint d'ailleurs celles que l'on observe dans d'autres pays, puisque le rôle du secteur privé dans ce domaine est en croisssance, aussi bien aux Etats-Unis qu'en France, et que l'Angleterre envisage sa privatisation complète. Cela signifie-t-il que nous allons vers une privatisation massive du service de l'eau ?

TENDANCES A LA PRIVATISATION ?

Il faut cependant reconnaître qu'en Amérique latine, il s'agit pour l'instant davantage d'intentions que de réalisations. Aucun pays n'a

privatisé de manière significative le service d'eau potable. Et les seules implications du secteur privé dans ce domaine sont celles que décrit ce livre de la Banque mondiale : deux petits distributeurs indépendants à Santiago du Chili, un autre à Panama, quelques micro-réseaux privés à Buenos Aires, ainsi que les entreprises de distribution d'eau par camions-citernes qui desservent les quartiers populaires de nombreuses villes, comme à Lima. Enfin des organisations de type coopératif dans diverses zones rurales, comme en Argentine ou en Bolivie. Mais on ne trouve pas de ville importante dans laquelle le réseau de distribution d'eau soit géré par une entreprise privée.

Cette situation tranche avec celle que l'on rencontre par exemple dans le domaine du transport, et s'explique en partie par les caractéristiques spécifiques du service d'eau ; il s'agit en effet d'un service très « capitalistique », qui requiert d'importantes immobilisations, à longue durée de vie, pour la production, le transport, le traitement, mais encore plus pour la distribution. Les charges d'investissement représentent souvent plus de la moitié du prix de l'eau. Par ailleurs, les techniques mises en oeuvre dans le traitement de l'eau, et dans l'exploitation des réseaux, ont beaucoup évolué, et en ont fait une industrie fort sophistiquée. Ce sont là de puissants facteurs de concentration de la gestion de l'eau, d'autant plus que la taille des villes conduit à des systèmes conçus à une échelle géographique de plus en plus large. Est-ce pour cela que la forme dominante de gestion de l'eau en Amérique latine est l'entreprise publique nationale ?

Pourtant, si l'on regarde ce qui se passe en Europe, on constate que l'eau y est un service avant tout local : la ressource en eau doit être mobilisée aussi près que possible du lieu d'emploi, car elle est coûteuse à transporter : en France, par exemple, l'eau est un service fondamentalement communal ou intercommunal (il existe près de 14.000 systèmes indépendants), alors que l'électricité est produite et transportée à longue distance par une société nationale.

Une double tendance anime le secteur de l'eau, l'une de centralisation, l'autre de gestion locale. Le mode de gestion sera un compromis entre ces deux tendances ; or, si les facteurs géo-climatiques jouent un rôle certain dans la forme que prennent les problèmes de l'eau, ils ne peuvent être séparés des rapports sociaux qui se jouent autour de son appropriation et de son usage. En France, par exemple, l'extrême fragmentation des pouvoirs locaux (36 000 communes) rend difficile la recherche d'une bonne échelle de gestion de l'eau, apte à répondre aux facteurs de concentration. Le compromis historiquement réalisé fut de garder cette

fragmentation des systèmes, mais d'obtenir les nécessaires économies d'échelle par l'intervention de sociétés privées spécialisées, de taille nationale ou internationale, assumant leur gestion pour le compte des communes. A plusieurs époques, la question de la nationalisation de ces entreprises a été posée. L'articulation public/privé que l'on observe en France est donc le résultat d'un compromis, que l'on ne trouve pas en Allemagne fédérale, où les collectivités locales ont une taille, et une puissance financière, beaucoup plus importantes, et où la tension entre concentration et décentralisation a été historiquement résolue autrement. On voit déjà que le rôle du secteur privé dans le domaine de l'eau est difficilement séparable du problème de la centralisation/décentralisation, et que la problématique de la privatisation, même si elle se présente avec des arguments de portée générale, est nécessairement très différente d'un pays à l'autre. A fortiori lorsque l'on compare des pays d'Europe à des pays d'Amérique latine.

Poursuivons cette comparaison, en reprenant certains des arguments présentés en faveur de la privatisation. Par exemple celui de la productivité, qui serait plus grande dans le secteur privé, notamment pour des raisons liées aux coûts de personnel. Dans le tiers monde, au contraire, les arguments avancés en faveur de la privatisation concernent le volume d'emploi et les niveaux de salaire, comme on le voit dans les pays industrialisés lorsqu'il s'agit de dérèglementer le transport aérien. En France, au contraire, cet argument concerne avant tout, lorsqu'il s'agit du service de l'eau, des problèmes d'organisation du travail et de statut du personnel, de mobilité, d'avancement, de formation, mais pas directement des questions de salaire. En général, le personnel employé dans les entreprises privées de ce secteur ont des rémunérations supérieures à celles du personnel municipal. L'argument en faveur de la privatisation n'est donc pas du tout de même nature.

Si l'on regarde les problèmes de financement et de tarification, on voit qu'en France, le thème de la privatisation surgit plutôt dans le cas où des réseaux, amortis depuis longtemps, ont besoin d'être renouvelés, et que les provisions financières nécessaires n'ont pas été faites, ou lorsque de nouvelles normes de potabilité contraignent à de lourds investissements. Dans le tiers monde, la privatisation surgit plutôt dans le cadre d'une aggravation du déficit du service, et d'une crise financière de l'Etat, qui le subventionne lourdement (à la différence de ce qui se passe en France) et souvent d'une crise du recouvrement des coûts auprès des usagers. La privatisation se présente alors comme la recherche d'un désengagement de l'Etat.

Nous pourrions allonger la liste des différences. Elles expliquent que l'on n'observe pas en Amérique latine les évolutions qu'on constate en France dans le domaine de l'eau (Lorrain, 1983) : continuum de formes juridiques entre la gestion publique directe et la gestion privée ; émergence de l'affermage (leasing contract) comme forme dominante de l'intervention du secteur privé ; rapprochement des modèles d'entreprises entre le secteur public et le secteur privé ; et enfin progression du secteur privé.
Aussi le mot privatisation, que l'on se lance à la tête dans les débats idéologiques, est un mot faussement précis, car il recouvre en fait des réalités bien différentes. Ainsi voit-on appeler officiellement privatisation, en Indonésie, la création d'entreprises publiques municipales, qui partout ailleurs seraient perçues comme un renforcement du secteur public. Ce qui ne veut pas dire que cette appelation soit absurde ; il est bien possible que cette évolution ait toutes les caractéristiques de ce que par ailleurs on appelle privatisation. C'est que la dimension juridique, celle qui concerne le statut de propriété, ne suffit pas à identifier le processus en cours. Le débat renvoie la plupart du temps à la notion de service public, au sens où la Constitution française en parle : « Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert le caractère d'un service public national, doit devenir la propriété de la collectivité » : ce statut public est justifié par des obligations hors du droit commun : égalité d'accès, continuité, obligation d'assurer le service, etc., et donc par des institutions publiques chargées d'organiser le service, enfin par l'introduction de critères de gestion non exclusivement marchands : utilité sociale, prise en compte d'effets externes, redistribution des revenus, aménagement du territoire, etc. Ces différentes dimensions, ont été historiquement regroupées sous la figure du service public ; elles peuvent être éventuellement dissociées et assurées sous d'autres formes dans un autre contexte : la redistribution des revenus par exemple, peut passer par d'autres canaux ; elle ne met pas le statut juridique de l'exploitant au centre de la définition ; l'exécution de telle ou telle tâche peut être confiée à un agent privé sans nécessairement modifier sa logique. Mais on peut aussi assister à la mise en cause et à l'élimination de l'une ou plusieurs de ces dimensions, comme dans le cas de la dérèglementation pure, qui vise à restituer intégralement la logique du marché et de la concurrence. Il s'agit alors de faire sortir une activité du champ de la régulation publique et de la légitimation politique. On voit que le mot « privatisation » peut recouvrir des réalités bien différentes.
Traduits en termes pratiques, cela veut dire que la « privatisation » prend un sens bien différent selon qu'elle concerne tel ou tel des

chaînons élémentaires de la fourniture d'un service collectif : la définition de ce qui est à faire (quel service ?, quel niveau de service ?, quel financement ?, quelle organisation ?, etc.) ; la fourniture elle-même du service, c'est-à-dire l'organisation et la combinaison des moyens de production ; le rassemblement des ressources financières nécessaires pour couvrir la production ; le suivi et l'évaluation des résultats atteints, des coûts, des usagers concernés.
On voit que les premier et quatrième points sont les plus cruciaux, ils commandent le sens même du mot « service public ». Ce qui ne conduit pas à négliger l'importance des autres points, mais fait apparaître que celui qui contrôle effectivement ces points-clés et leur impose sa logique, commande en fait tout le processus. Cela peut faire comprendre aussi pourquoi le statut juridique n'est pas toujours le plus discriminant.
Point n'est besoin de beaucoup d'imagination pour voir que la définition de « ce qui est à faire » peut dans certains cas s'éloigner beaucoup de la notion de service public, même si cette définition est à la charge d'un organisme public. De même, l'introduction de critères non exclusivement marchands dans les objectifs du service peut concerner des enjeux fort divers, puisqu'il peut s'agir aussi bien d'impératifs de sécurité nationale, que d'objectifs industriels, ou d'enjeux sociaux. Un changement de contexte économique ou politique peut conduire à introduire ou à supprimer certains critères, modifiant complètement la logique du service, sans modifier son statut.

DEUX EXEMPLES DE POLITIQUE DE PRIVATISATION

Prenons deux exemples contrastés, pour éclairer le débat, celui de l'Argentine, et celui du Brésil. Dans les deux cas, les années soixante et soixante-dix virent naître des projets de privatisation, qui provoquèrent l'un et l'autre des profondes transformations dans l'organisation de ce secteur, mais sans aboutir à une véritable privatisation. Leur expérience est donc intéressante pour notre propos.
Commençons par l'Argentine. Mises à part quelques municipalités du Grand Buenos Aires qui resteront desservies jusqu'en 1930 par une entreprise privée, le « modèle argentin » sera dès lors un modèle de gestion publique, prise en charge par une entreprise publique nationale. Son développement se fit d'abord dans une logique « haussmannienne », puis dans une logique socialisante et populiste, privilégiant le développement régional et la redistribution des revenus, ce qui impliquait un prix

unique sur tout le territoire, une tarification liée davantage aux revenus qu'à la consommation (régime dit de la *canilla libre*), un niveau de service très élevé. En termes d'organisation, cela se traduisait par le monopole d'une entreprise publique, nationale, complètement intégrée, c'est-à-dire assumant directement toutes les tâches, depuis la préparation des projets jusqu'à l'exploitation et la maintenance des installations, sous la dépendance directe du ministère des Travaux Publics (ce n'est qu'en 1973 qu'elle perdra son statut administratif pour acquérir celui d'une entreprise). Les années 1937 à 1945 notamment représentent une époque de grands investissements. L'apogée de ce modèle peut être situé en 1947 : à cette date, 6 % seulement de la population de la capitale fédérale ne sont pas raccordés au réseau, et l'entreprise Obras Sanitarias de la Nación (OSN) est la vitrine de la politique sociale du régime, tant par ses réalisations que par les conditions de travail et de salaires de ses employés. Mais c'est aussi le début de la crise du modèle. Les ressources diminuent (le blocage des loyers freine la croissance des bases de la taxation), les déficits augmentent, donc les subventions, mais la crise économique limite les ressources fiscales ; en conséquence les investissements diminuent, créant les conditions des pénuries ultérieures. Et s'installe le cercle vicieux classique : le retard d'investissement fait que même la demande solvable ne peut être satisfaite ; il y a un véritable blocage au niveau de la production ; la rareté s'installe, provoquant les distorsions bien connues. L'absence d'un système stable de financement met en route le mécanisme de la décapitalisation, dont les effets se font sentir à long terme (D'après les données de la Banque mondiale, l'Argentine a davantage investi par tête que le Brésil dans le domaine de l'eau entre 1971 et 1977, et pourtant son taux de raccordement a stagné. Une des interprétations de ce phénomène est que l'Argentine a dû beaucoup investir seulement pour renouveler les systèmes existants, devenus obsolètes). Ce sont les groupes sociaux les plus démunis qui souffrent le plus des retards de l'extension du service, et le service public est réservé aux groupes plus aisés. Les subventions bénéficient à ceux qui en ont le moins besoin ; et une proportion plus forte de la subvention va à ceux qui consomment le plus (redistribution inverse, typique des domaines où la consommation est fortement liée aux revenus). Pour l'ensemble du pays, le taux de raccordement stagne ou baisse : de 1971 à 1977, il passe de 65 à 64 %, pendant qu'au Brésil il bondit de 52 à 71 %. En 1980, 37 % de la population du Grand Buenos Aires ne sont pas raccordés au réseau.

En fait, dès la chute de Peron, l'Etat remet en cause les conditions de son soutien financier au secteur de l'eau potable. En 1955 est faite une

tentative de privatisation ; elle échoue pour des raisons politiques. Dès lors, l'Etat cherche par d'autres moyens à se désengager ; mise à contribution des finances locales, puis des usagers, pour financer l'extension du service, emprunts extérieurs, suppression de toute subvention à l'investissement, tentatives sans cesse compromises pour relever les tarifs. La voie de la privatisation étant interdite, reste celle de la décentralisation, tentée sous Frondizi, puis sous Ongania, réalisée enfin sous Martinez de Hoz en 1980. L'Etat remet aux provinces les services d'eau et d'assainissement, mais sans qu'un système de financement viable soit instauré ; il est mis fin à la péréquation financière, chaque région est livrée à elle-même ; on ne crée pas non plus de fonds d'investissement fédéral : on assiste donc à un foisonnement d'entreprises provinciales ou municipales assez précaires, et peu préparées à assumer leur « autonomie technique » (Bodard 1987). L'Etat s'est donc brutalement désengagé, réussissant sous la forme de la décentralisation, ce qu'il avait en vain cherché à faire sous la forme de la privatisation. Depuis trente ans, d'innombrables efforts avaient été faits pour changer de modèle. Mais rien n'est réglé, la conception du service n'a pas changé, le problème du financement n'est pas résolu. En fait on n'a pas changé de modèle, on a seulement changé de statut, et déplacé les problèmes.

Passons maintenant au Brésil. L'eau et l'assainissement y faisaient depuis toujours partie des compétences municipales. A la fin des années soixante, un changement radical intervient, instaurant un modèle complètement différent de financement et de gestion, dans le cadre d'un remaniement complet de tous les instruments de la politique urbaine et de la politique du logement par le pouvoir autoritaire. Rappelons rapidement la structure du système mis en place. Au niveau fédéral, le Plan sectoriel (PLANASA), le Système financier de l'assainissement (SFS). Au niveau de chaque Etat, un programme (PEAG et PECON), un fonds sectoriel (FAE), une entreprise publique d'eau et d'assainissement. Au niveau municipal, reste à concéder ces services à l'entreprise en question.
Il s'agit donc d'un système très intégré, ce qui ressort encore mieux lorsqu'on analyse le système de financement : le principe de base est la création d'entreprises d'Etat capables de parvenir à l'équilibre économique et financier. Les fonds d'investissement dont elles auront besoin proviendront des prêts du FAE, alimenté à part égale par des prêts du SFS fédéral, et par des ressources fiscales venant de l'Etat. Le SFS à son tour est alimenté par l'épargne forcé des salariés (Fonds de Garantie du Temps de Service - FGTS - 8 % sur les salaires), et par des emprunts nationaux ou interna-

tionaux. Les ressources à fonds perdus sont réservés aux programmes peu rentables, et fournis théoriquement par les municipalités intéressées. Ce modèle dessaisit les collectivités locales de leurs prérogatives dans ce domaine ; si elles n'avaient jamais eu beaucoup d'autonomies financières, la responsabilité directe des services permettait la gestion des rapports sociaux et politiques locaux. Concentration du pouvoir politique et concentration du pouvoir financier sont deux des objectifs centraux de cette réforme.

Il vise une expansion rapide du secteur, et du niveau de service. D'entrée de jeu, les objectifs sont définis en termes très ambitieux (taux de desserte en eau de 80 %), d'autant plus que l'on partait d'un niveau très bas et qu'on était par ailleurs en phase de croissance urbaine ultra-rapide. On vise à passer de 23 millions de personnes desservies en eau à plus de 62 millions en 1980. Et l'on est de fait passé pour la population urbaine d'un taux de 45 % en 1970 à un taux de 83 % en 1984. Et ceci alors que la population urbaine du pays est passée de 31 millions en 1960 à 52 millions en 1970, et à 80 millions en 1980. Cette performance apparaît encore plus remarquable si on la compare à celle de l'Argentine qui, sur la même période ne parvient même pas à maintenir son taux de desserte (même s'il faut prendre avec précaution les taux annoncés pour le Brésil, qui indique parfois davantage des « capacités installées de raccordement » que des branchements effectifs).

Il vise enfin et même surtout à faire de l'eau et de l'assainissement un secteur autofinancé et rentable. La loi créant le système financier de l'assainissement prévoyait que les entreprises publiques créées dans chaque Etat devaient être viables économiquement, grâce à une tarification permettant « la juste rémunération du capital, l'amélioration et l'expansion du service, et assurant l'équilibre économique et financier du contrat » de concession. Les projets d'investissement, de leur côté, ne seront financés par le SFS que s'ils présentent ces mêmes garanties de rentabilité économique, et de capacité financière de l'entreprise, mesurées à travers une batterie de ratios. Ceci suppose une gestion rigoureuse des entreprises (et des programmes permanents pour « moderniser leur administration »), et des tarifs garantissant l'autofinancement, c'est-à-dire non seulement la couverture des coûts, l'amortissement, mais aussi une juste rémunération, jusqu'à 12 % par an, de la valeur du capital investi, corrigée de l'inflation. La dissociation complète entre l'agent financier (gérant le FAE), et l'opérateur (l'entreprise), assure un contrôle réel sur le comportement et l'équilibre financier de ce dernier, et oblige celui-ci à adopter une politique conforme aux normes du programme.

Ce modèle prévoit la participation du secteur privé dans plusieurs segments de la chaîne des réalisations : la construction des ouvrages, mais aussi la préparation des projets ; on voit se développer rapidement un ensemble de firmes d'ingénierie, dont l'importance et le poids tiennent à ce que leurs fonctions ne se limitent pas au contenu technique des études, mais incluent également la négociation des projets auprès des responsables des différents programmes fédéraux à Brasilia. S'est ainsi constitué un milieu professionnel, voire un « lobby », liant étroitement les firmes de consultants et les bureaucraties fédérales, en un système de médiation pour l'accès aux financements (une évolution analogue s'est produite dans le domaine des transports urbains). C'est le contraire du modèle le plus répandu, celui de l'entreprise publique nationale intégrée, assumant l'ensemble des tâches, sous la tutelle d'un ministère.

Plus radicalement, ce sont les entreprises publiques d'exploitation que l'on envisageait de privatiser. Si le service doit être géré dorénavant comme un service marchand, capable de mobiliser ses propres ressources et de dégager une rentabilité normale, si l'opérateur principal est une entreprise spécialisée, placée en position de mener une gestion classique d'entreprise concessionnaire, il est dès lors logique que l'on ait, dès le début, envisagé sa privatisation . D'où le statut juridique choisi pour les entreprises d'Etat : sociétés anonymes, de droit privé. On prévoyait la diminution progressive de la part du capital contrôlée par l'Etat, et l'entrée d'actionnaires privés :« les services publics pourront s'appuyer progressivement sur l'épargne privée. Dans une étape postérieure, avec la démocratisation du capital de l'entreprise, l'opinion publique, à travers les actionnaires, se transformera en une forme importante de contrôle de l'efficacité de l'entreprise » (cité par Moura de Santa Inès 1985)

Pourtant, cette privatisation n'a pas eu lieu, et il n'en est plus question aujourd'hui. Ceci n'est pas dû seulement aux changements politiques survenus dans l'intervalle ; ce qui fait défaut maintenant, ce ne sont pas les seules conditions politiques, mais aussi les conditions économiques : le modèle mis en place a révélé ses limites, les conditions requises d'équilibres économique et financier ne sont pas remplies. Résumons rapidement les éléments de ce diagnostic :

« Tout naturellement, le programme a commencé par le plus facile, les villes où existait une demande solvable non satisfaite, où existaient les ressources nécessaires, ou celles qui bénéficiaient le plus des dotations à fonds perdu. Plus il avance, plus le programme devient difficile à équilibrer.

« Le programme s'est concentré sur l'approvisionnement en eau, l'assai-

nissement, plus coûteux et moins rentable, est resté le parent pauvre ; par la faiblesse de l'investissement, sa répartition géographique (forte concentration sur le Sudeste et surtout sur Saõ Paulo), par le faible nombre des municipalités ayant concédé ce service, le modèle a manifesté son incapacité à prendre en charge l'assainissement urbain.

« La difficulté à amortir les installations, aboutissant à ce que les fonds locaux (FAE) ne parviennent pas aux taux prévus d'autofinancement, ce qui oblige à augmenter la part du financement fédéral (60 % en 1983, contre 46 % prévus. Plus de 60 % pour le Nordeste entre 1975 et 1980, contre 38 % prévus).

« La crise financière, en particulier celle déclenchée à partir de 1981, avec l'accélération de l'inflation, les politiques orthodoxes de compression des salaires et d'austérité monétaire. Le résultat en est l'effondrement des investissements ; pour l'eau, il passe de 74 millions d'UPC en 1981, à 42 millions en 1984. La chute est encore plus forte pour l'assainissement. C'est l'ensemble du système de financement de ce secteur qui est mis en cause (et plus largement tout le système de financement du logement et des services, qui conduit à la disparition du BNH (Banque nationale de l'habitation), car il reposait sur la croissance du secteur salarié, et de la solvabilité des habitants.

S'il a permis une certaine redistribution interrégionale, en faveur du Nordeste en particulier, ce modèle n'a en effet pas permis d'atteindre les objectifs sociaux et redistributifs qu'il affichait théoriquement. L'investissement tend à se concentrer sur les projets rentables, et les effets d'exclusion se font durement sentir, comme l'ont montré de nombreuses études. Enfin les mécanismes de subvention croisée par des tarifs progressifs sont restés très peu opérants, la faible différenciation des tarifs ne compensant aucunement l'extrême polarisation des revenus.

Aussi les tendances observables ces dernières années ne vont pas du tout dans le sens d'un renforcement du modèle, pour atteindre l'objectif de privatisation, mais au contraire s'orientent vers des tentatives multiformes pour le corriger ou pour en sortir. On peut le voir à travers les politiques alternatives menées par les municipalités qui n'ont pas adhéré au système, et montent des programmes s'appuyant massivement sur des solutions participatives (Osasco, décrit par C. Sachs, 1987, par exemple), ou cherchent d'autres mécanismes de financement, notamment auprès des bénéficiaires indirects (Piracicaba, décrit par M. H. Guimaraes de Castro, 1987), avec sa « taxe pour l'extension et l'entretien du service d'eau et d'égout, visant la valorisation, par les travaux d'adduction, des terrains non bâtis). On le voit aussi à travers les multiples programmes

spéciaux montés par les municipalités pour atteindre les quartiers populaires exclus par les mécanismes du modèle (programme Pro-agua à Saõ Paulo, Proface à Rio, etc.). Enfin on voit des tentatives pour modifier la logique même du modèle, comme dans le programme d'assainissement de base mis en place dans le Nordeste par la Sudene (Seminario.1987), qui vise à modifier à la fois les solutions technologiques, les mécanismes de financement et les montages institutionnels, restituant tout leur rôle aux collectivités locales. »Le système institutionnel (existant) ne peut que reconnaître, au moins dans l'immédiat, son impuissance face à une solution globale dans le champ de l'assainissement, s'il se maintient dans la pratique classique« . C'est une remise en cause complète du modèle en vigueur.

Le cas du Brésil est significatif, car c'est la tentative la plus ambitieuse et la plus rigoureuse pour créer dans le secteur de l'eau et de l'assainissement les conditions générales de la rentabilité, et pour structurer un système financier, institutionnel, et industriel, cohérent, sous l'impulsion de l'Etat, en vue d'en faire un secteur comme un autre, qui puisse être pris en charge par le secteur privé. On voit bien que la démarche est à l'opposé de celle de l'Argentine, puisqu'ici l'Etat, au lieu de se désengager brutalement, prend au contraire à sa charge la restructuration du système, pour créer les conditions de sa rentabilité. Les résultats quantitatifs obtenus au cours des années soixante-dix sont remarquables, la structure technico-administrative ainsi créée a des performances qui feraient bien des envieux dans d'autres pays, mais l'effondrement financier du système au cours des années quatre-vingt manifeste aussi les limites de ce modèle. Si le secteur privé n'a pas pris en charge le secteur de l'eau, ce n'est pas, comme le prétend G. Roth (1987), à cause des obstacles politiques que des gouvernements mal éclairés auraient mis à son intervention, ou à cause de la « tendance universelle à politiser et à municipaliser les systèmes d'eau et d'assainissement ». C'est pour cette raison d'ailleurs qu'il considère peu probable la privatisation complète de ce secteur, et recommande plutôt de faire appel au secteur privé pour le « management » du service, à la manière française, mais sans qu'il y engage des capitaux. Mais cet obstacle lui paraît purement extérieur au domaine de l'eau, et ne remettrait pas en cause la capacité des entreprises privées à prendre en charge ce type de service dans le tiers monde.

Pourtant, comment imaginer que les contradictions liées à la répartition des revenus, à la situation de l'emploi, aux formes de l'urbanisation, aussi bien que celles découlant de l'endettement extérieur, puissent ne pas interférer avec la distribution des services de base, et ne pas venir

perturber quelque peu les logiques purement sectorielles et managériales ? Toute tentative pour réduire le service de l'eau potable dans une ville d'Amérique latine à une logique de rentabilité micro-économique et financière ne peut qu'aboutir à l'échec.

LES RELATIONS ENTRE PUISSANCE PUBLIQUE ET EXPLOITANT

Revenons à la diversité des sens que peut recouvrir le mot « privatisation ». Nous rappelions que l'enjeu essentiel tournait autour de la définition du service, beaucoup plus que de la question de savoir qui réalisait matériellement telle ou telle prestation concrète. Déléguer une tâche ne peut être assimilé automatiquement à un abandon de compétence ou de prérogatives.
Les entreprises privées qui choisissent de sous-traiter telle ou telle fonction le savent bien. Aussi bien, une partie importante des phénomènes dits de « privatisation » que l'on observe aujourd'hui dans notre domaine sont des privatisations « d'exécution », par lesquelles la puissance publique confie à des tiers certaines tâches, mais sans renoncer pour autant ni à la responsabilité du service, ni au caractère monopolistique de la prestation dans un cadre territorial donné, ni à la définition du contenu du service. Ce sont en ce sens des alternatives internes. Le développement de ces formes là de privatisation est intéressant à observer, car il oblige à s'interroger sur la relation existant entre l'autorité publique et le gestionnaire du service - que ce dernier soit public ou privé - ; en ce sens, les questions qu'il pose interrogent aussi la gestion publique des services, et ce sont des questions pertinentes.
Il est de plus en plus fréquent de voir intervenir le secteur privé pour des prestations bien identifiées à l'intérieur du service : relève des compteurs, établissement des quittances, entretien d'installations, entretien des compteurs, services informatiques, etc. Un double danger existe dans ce domaine : d'un côté, l'incapacité d'une organisation publique à renoncer à tout vouloir faire elle-même. De nombreux exemples existent où des gains importants pourraient être obtenus en sous-traitant, fut-ce à une autre entreprise publique, ce que l'exploitant ne parvient pas à bien faire lui-même, ou à le faire à bas coût. Toutes les entreprises aujourd'hui affinent leur « politique d'impartition », et il serait bon d'analyser les stratégies suivies par les entreprises dans l'ensemble du secteur des services. On y observe par exemple une tendance à jouer l'industrialisation de certaines activités en amont, pour mieux se concentrer sur la prestation elle-même (Delaunay - Gaudrey, 1987) ; la concession du segment le plus technique de la chaîne de l'assainissement (les usines de traitement) par certaines collectivités locales aux Etats-Unis, relève de cette

logique ; les entreprises publiques de services urbains, ont probablement du retard dans l'élaboration d'une stratégie dans ces domaines. C'est pour chacune des multiples tâches qui composent la production d'un service, que doit se poser le problème du mode d'organisation le plus efficace, de la bonne échelle géographique, de la bonne articulation des compétences.

Nous allons nécessairement vers une beaucoup plus grande diversification interne, où chaque maillon se voit doter d'une forme spécifique d'organisation, de financement, de gestion, d'exécution, de contrôle. Ce n'est pas un hasard si l'on parle partout de décentralisation, et ce mot n'est lui-même qu'un reflet simplificateur de bouleversements plus profonds.

D'un autre côté, il faut bien voir que ce type d'évolution prend des formes multiples et foisonnantes ; si l'on n'y prend garde, même la simple utilisation d'assistance technique extérieure peut, sans changer en apparence le mode de gestion, vider en fait de toute sa substance une organisation apparemment publique. Les privatisations les plus importantes ne sont pas toujours celles que l'on croit. Certaines entreprises publiques d'eau en Amérique latine sont allées très loin dans cette direction. Pour mener à bien une politique de prestations extérieures sans mettre en danger les finalités et l'autonomie du service, il faut avoir analysé avec précision, dans l'ensemble de la chaîne de production, quels sont les maillons décisifs pour la maîtrise de l'activité et le contrôle du produit. Ce qui suppose une stratégie plus forte qu'avant, et non pas plus faible, comme on aurait pu le penser.

L'expérience des négociations entre entreprise privée et pouvoirs publics dans les pays industriels montre à quel point le mode de rémunération de l'exploitant influe sur son comportement. Aux Etats-Unis, par exemple, la méthode la plus courante relie la rémunération au montant du capital investi. Il est prouvé que cela conduit à un surinvestissement inutile, tandis qu'on néglige l'effort d'abaissement des coûts d'exploitation. D'autres formules, attribuant en pratique à l'exploitant le bénéficice des gains de productivité, produisent un comportement inverse. Ces expériences conduisent à interroger aussi bien les relations entre entreprises publiques et autorité organisatrice du service : le mode de relation qui s'établit entre elles ne conduit-elle pas souvent à surinvestir plutôt qu'à rechercher des gains de productivité en optimisant les moyens existants ? L'exemple du Venezuela semble bien le prouver. Les marges de productivité sont en général importantes dans les entreprises publiques, mais leur mode de rapport aux autorités de tutelle ne les pousse

guère à agir vigoureusement dans ce sens. Ainsi l'analyse des formes contractuelles mises en oeuvre dans les cas de privatisation d'exécution peut-elle aider à repenser les relations internes au service public.

Bien des contrats classiques imposent au prestataire de service des obligations de moyens, et non des obligations de résultat. Lorsqu'au contraire l'accent est mis sur ces derniers, le prestataire a davantage de liberté pour organiser la production, mais il est beaucoup plus facile de contrôler et d'exiger la réalisation des objectifs, qui sont justement la finalité propre de l'autorité concédante. On connaît plusieurs cas où le passage d'une gestion directe à une gestion déléguée (à l'entreprise privée) a permis pour la première fois de poser les problèmes en termes d'objectifs. Cela signifie simplement que, même à l'intérieur de la gestion publique du service, une mutation des relations entre agents est nécessaire, pour contractualiser les objectifs et l'obligation de résultat.

Les négociations avec les entreprises privées montrent le soin que mettent celles-ci à préciser l'étendue de leurs obligations, et les limites claires de leur responsabilité. Les relations de l'entreprise publique à sa tutelle sont au contraire souvent marquées par un flou considérable dans ce domaine, ce qui permet à la seconde de faire peser au coup par coup sur la première toutes ses contraintes (notamment politiques), tandis que cela permet à l'entreprise de se déresponsabiliser complètement, puisqu'elle gère l'imprévisible. La contractualisation des relations n'a aucune raison de rester l'apanage du secteur privé.

Parmi les évolutions que l'on constate dans le mode de gestion des services, il en est un qui paraît spécialement intéressant. La tradition de production publique de services tutélaires relativement indifférenciés, s'adressant à une population supposée homogène, se heurte à l'évidence de besoins beaucoup plus différenciés, très spatialisés, qui supposent des modes de prise en charge spécifiques.

C'est la raison pour laquelle on voit se développer, dans tous les pays, des formes de production et de gestion des services impliquant fortement le secteur associatif ; dans ce cas, les frontières entre privé et public, marchand et non marchand, sont modifiées, ces mots mêmes doivent être complètement redéfinis. Si l'on faisait le compte de tous les phénomènes de ce type, dans le domaine de l'eau en Amérique latine, on verrait qu'ils ne sont pas du tout marginaux ; au lieu de les ignorer ou de les tolérer, on pourrait redéfinir une politique positive à leur égard.

A bien des égards, le débat sur la privatisation des services de l'eau nous paraît une question mal posée ; la privatisation pure, c'est-à-dire l'espoir de régler le problème par le seul recours à la logique marchande, au

secteur privé, et à la concurrence, n'a évidemment aucun avenir, car les faits sont têtus. La seule apologie de la production publique des services, de son côté, empêche de prendre au sérieux la crise profonde des modèles d'organisation hérités du passé.

Les pages qui précèdent montrent bien quelles mutations sont nécessaires entre autorité organisatrice du service et entreprise exploitante, entre le niveau national et le niveau local, entre l'exploitant et les « usagers », à l'intérieur même des entreprises exploitantes, enfin, dans leur mode d'organisation. Les services urbains en effet, sont faussement homogènes, ils peuvent se décomposer chacun en sous-ensembles présentant des caractéristiques très diverses : l'adduction d'eau en milieu rural ne ressemble pas à l'adduction d'eau urbaine. L'assainissement n'est pas l'eau potable, l'assainissement en tissu peu dense permet des technologies, des modes d'organisation et de prise en charge, très différents de ceux nécessaires en centre-ville. Plus encore, à l'intérieur de chaque sous-ensemble, existe une variété de fonctions qui ont des exigences particulières ; les questions de monopole, ou d'économies d'échelle, ne se posent pas du tout dans les mêmes termes pour le transport ou le traitement de l'eau, et pour sa distribution. Rien ne dit qu'un mode unique d'organisation soit le mieux apte à répondre aux exigences de chaque segment de la chaîne de production du service.

Le type de montage apte à résoudre le problème du financement, des investissements, n'est pas forcément adapté au problème de l'étude et de la réalisation des infrastructures, lui-même bien différent de l'exploitation quotidienne du réseau. Les fonctions techniques ne sont pas les mêmes, les rapports sociaux qu'elles impliquent non plus, et encore moins les enjeux et les conflits qui les traversent. Rien ne dit qu'un unique modèle d'institution, d'organisation, de montage financier, de rapports avec les agents impliqués, soit efficace à toutes les échelles et pour toutes les fonctions. Rien ne dit que la répartition des tâches et des responsabilités entre l'Etat, les communes, le secteur privé, les habitants, puissent s'y opérer partout de la même façon. Or les entreprises publiques de service, dans le tiers monde en particulier, ont tendance à s'organiser sur des modèles centralisés et monolitiques, et à défendre leur monopole même dans les cas où elles ne parviennent pas à réaliser ce dont elles sont charger. C'est un vrai défi que de retrouver une beaucoup plus grande diversité de solutions, et surtout de savoir les articuler entre elles.*

* Communication présentée au Colloque *Ciudagua* de Montevideo, Août 1988.

BIBLIOGRAPHIE

BODARD, T., Du réseau au Bombeador, in Dupuy et al., *La crise des réseaux d'infrastructure : le cas de Buenos Aires*, Paris, LATTS,1987.
COING, H. et MONTANO, I., La gestion de l'eau potable dans le tiers monde, in *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 30, 1986.
DELAUNAY, J.C. et GADREY, J., *Les enjeux de la societé de service*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1987.
GUIMARAES de CASTRO, M.H., *Equipamentos sociais, politica partidaria e governos locais no Estado de Saõ Paulo*, Campinas, 1987.
LORRAIN, D.,Le grand fossé ? Le débat public/privé et les services urbains, in *Politique et management public*, V.3, 1987.
MANSO de ALMEIDA, W., Abastecimento de agua a populaçaõ urbana, uma avaliaçaõ do PLANASA, *Ipea* n° 37, Rio de Janeiro, 1977.
MONTANO, I., *L'eau en Argentine* (recherche en cours), LATTS, Paris.
Roth, G., *The private provision of public services in developing countries*, EDI, Oxford University Press, 1987.
SACHS, C., *Evolution et limites de la promotion publique de logements populaires à Saõ Paulo*, thèse IUP-Paris XII, 1987.
Seminario *Habitaçaõ e saneamento para populaçoẽs de baixa renda*, MDU-PNUD, Brasilia, 1987.

Henri Coing* - Iraïda Montano**

** Professeur à l'université de Paris XII*
*** Chercheur, LATTS-GERTES, Paris*

Henri Coing, Iraida Montano.- Privatisation, une alternative à propos de l'eau ? Brésil et Argentine.

Des politiques orientées vers la privatisation se manifestent dans plusieurs pays et en particulier en Amérique latine. Ces politiques laisseraient au secteur privé la plus grande part de responsabilité dans la fourniture des services urbains de base, et notamment du service de l'eau. L'État devrait abandonner la production directe du service, sa règlementation et la fixation des tarifs. En Argentine et au Brésil, des projets allant dans ce sens ont vu le jour. Cet article analyse ces deux exemples en soulignant leur spécificité et en mettant en relief la relation puissance publique et exploitant.

Henri Coing, Iraida Montano.- Privatizaciòn, una alternativa a propòsito del agua ? Brasil y Argentina.

Politicas orientadas hacia la privatizaciòn se manifiestan en varios paises y en particular en América latina. Estas politicas dejarán al sector privado la parte mas grande de responsabilidad en el suministro de servicios urbanos de base, y especialmente del

servicio de agua. El estado deberia abandonar la producción directa del servicao, su reglamentación y la fijaciòn de tarifas. En Argentina y en Brasil, han nacido projectos en este sentido. Este articulo analiza estos dos ejemplos subrayando su especificidad y poniendo en relieve la relaciòn poder público/operador.

Henri Coing, Iraida Montano.- Privatizaçaõ, uma alternativa para a agua ? Brasil e Argentina.

Temse manifestado em varios paises e em particular na America latina, politicas orientadas para a privatizaçaõ. Estas politicas transfeririam para o setor privado a maior parte das responsabilidades na prestaçaõ de serviços urbanos de base e principalmente dos serviços de abastecimento de agua. O Estado deveria abandonar a prestaçaõ direta do serviço, sua regulamentaçaõ ea fixaçaõ de tarifas. Na Argentina é no Brasil, alguns projetos com êste objetivo vieram a tona. Este artigo analisa êstes dois exemplos destacando-les as especificidades e dando ênfase a relaçaõ entre o poder pùblico e o concessionario.

Extrait de : Bolivar, Teolinda, La production du cadre bâti dans les *barrios* à Caracas : un chantier permanent, Paris, 1987.

GÉRER L'ESPACE

DROIT, PROPRIÉTÉ FONCIÈRE ET QUARTIERS POPULAIRES : CARACAS

La ville de Caracas, comme la plupart des autres villes vénézuéliennes, est divisée en zones, reflet des inégalités sociales autant que de l'évolution historique de la cité. Quatre zones distinctes coexistent : le centre historique à activité principalement commerciale, habité par la classe moyenne (30 % des habitants de Caracas) ; les *urbanizaciones*, lotissements de villas ou d'immeubles résidentiels, où vit la classe aisée (15 % des habitants de Caracas) ; les zones de logements sociaux construits par les autorités publiques (Banco obrero ou INAVI), correspondant aux HLM français et qui abritent 14 % de la population de Caracas. Enfin les *barrios*(1) c'est à dire les zones de bidonvilles dispersées dans toute la ville et sur son pourtour, et regroupant 41 % des habitants de Caracas sur une surface de 3700 hectares.

Ces chiffres de répartition datent du recensement de 1978(2). Le dernier recensement effectué en 1985 a permis de constater que 61 % de la population de Caracas vivait dans les barrios, soit environ 2 millions de personnes.(3) Si la progression se poursuit au même rythme dans les prochaines années, le pourcentage de population dans les barrios serait à Caracas en l'an 2000 de 85 %.(4)

A l'heure actuelle, le processus d'invasion - construction de barrios, loin de s'atténuer, s'accélère avec la crise économique qui frappe le Venezuela depuis 1983. Les organismes officiels vénézuéliens estiment à un hectare par jour la superficie de terrain envahie autour de Caracas, et ce, malgré les avertissements répétés des pouvoirs publics (cf : déclarations du président de la République, Mr. Jaime Lusinchi : *Ni un rancho màs para Caracas*).

Le terme de barrio recouvre certes des réalités extrêmement différentes, depuis le barrio fondé en 1940, complétement viabilisé, jusqu'au barrio envahi récemment, aux maisons précaires ne disposant pas d'eau courante ou d'autres services. Mais ces barrios, s'opposant en cela aux logements des autres zones de la ville, ont en commun l'illégalité de leur fondation sur des terrains appartenant soit à l'Etat, soit à des particuliers.

A partir de cette fondation, presque toujours par *invasion* (occupation collective et concentrée), commence ce que l'on peut appeler « la longue marche vers la légalité ». La légalisation interviendra en effet au bout de délais variables et son stade d'avancement se reflètera concrètement dans celui des travaux de viabilisation du barrio.
La question du droit de propriété revêt donc un aspect tout à fait essentiel pour ses habitants. La reconnaissance donnera au nouveau propriétaire la sécurité de n'être jamais, sauf aux conditions normales d'expropriation, expulsé de la maison qu'il a construite. Il lui sera possible de vendre, de louer ou de transmettre légalement à ses héritiers ce bien, représentant de nombreuses années de travail et de sacrifices financiers. Il sera soustrait, de ce fait à tout chantage de type électoral concernant sa situation. Enfin et surtout, quoiqu'à long terme, la reconnaissance du droit de propriété permet l'assimilation du barrio à la ville « normale » et l'intégration définitive de ses habitants au sein du reste de la population.
Une vaste littérature permet de comprendre le processus de développement des barrios aussi bien que l'attitude des acteurs sociaux concernés par celui-ci : Etat, propriétaires fonciers envahis, habitants des barrios, organismes publics. Les aspects juridiques de cette question le sont moins. Nous analyserons donc l'origine et l'évolution historique du droit de propriété au Venezuela, qui explique tant la structure foncière actuelle que l'attitude des acteurs sociaux face à ce droit. Une deuxième partie sera consacrée au droit applicable à ces barrios à l'heure actuelle. Une troisième partie analysera la politique du gouvernement vénézuélien face à la question du droit dans les barrios.

HISTORIQUE DU DROIT DE PROPRIETE DU VENEZUELA

Trois étapes peuvent être identifiées dans le régime foncier au Venezuela : la création de la notion de propriété privée, sa consécration légale et la reconnaissance de sa fonction sociale.

La création et l'établissement de la notion de propriété privée.

La découverte de l'Amérique apporta à l'Espagne un territoire d'une superficie équivalente à trente fois son territoire original. Dans le double but de le contrôler et de l'exploiter, les rois d'Espagne décidèrent d'une politique de colonisation au travers de la création de centres urbains.

Cette volonté de colonisation active explique la précision de la politique menée par les rois espagnols en matière d'attribution des terres et leur volonté de contrôler le régime de la terre dans les territoires conquis.
De la Colonisation à l'Indépendance, le régime de la terre se crée à partir des concessions accordées par la Couronne aux Espagnols venant s'établir en Amérique du Sud. C'est pendant cette période que s'est créée, développée et établie la notion de propriété privée. L'Espagne et le Portugal s'approprièrent les terres de la majeure partie de l'hémisphère Sud par la force. Cependant une doctrine, soutenue par le Pape, fut élaborée pour justifier la Conquête. Les *conquistadores* occupaient les terres et en prenaient possession au nom des Rois catholiques, se fondant sur l'« adjudication » papale qui leur avait été faite par la bulle *Noverint Universi* du 4 mai 1493.
Toutes les terres découvertes étaient ainsi réputées biens de la Couronne (et non biens particuliers du Roi). Celle-ci était, de manière inaliénable propriétaire du sol et du sous-sol, dont elle pouvait par divers artifices juridiques accorder la possession à des particuliers aux fins d'exploitation. L'Espagne se trouvant à l'époque de la découverte des Amériques dans une situation économique précaire, la dotation des terres aux particuliers qui avaient risqué leur vie et leurs biens dans cette aventure fut le moyen choisi par la Couronne pour les récompenser. Ces particuliers, dénommés *adelantados* étaient les bénéficiaires de contrats (*capitulaciones*) stipulant le droit de posséder des terres et de les léguer à leurs héritiers, descendants et compagnons d'expédition. Les capitulaciones ne concédaient pas la propriété de la terre, mais simplement un droit de possession sur elle. Les adelantados étaient également chargés de fonder les villes selon des critères rigoureux de localisation établis par les rois d'Espagne.
La première forme de propriété en Amérique du Sud fut donc une propriété étatique d'où dérivèrent diverses formes de propriété individuelle au travers des partages de terres, des *mercedes* royales, des terres appartenant à la Couronne et des appropriations sans titre. La répartition des terres fut faite par le conquistador lui-même en vertu de ses droits capitulaires; l'attribution de ces terres ne nécessitait aucune confirmation de la Couronne royale. Le droit de possession se transforma progressivement en droit de propriété classique. A l'inverse, les terres octroyées sous forme de mercedes royales devaient être demandées au Vice-roi ou aux présidents d'*audiencias* ou de conseils municipaux et devaient être confirmées par le Roi. Le demandeur se voyait obligé dès l'octroi de la terre à l'occuper dans les trois mois, sous peine de la perdre et ne se voyait confirmer ses droits de propriété qu'au bout de quelques années seulement.

A l'évidence, toutes les terres conquises ne furent pas affectées par les deux processus ci-dessus décrits. Beaucoup demeurèrent sans propriétaires (terres de la Couronne, futures *tierras baldias*), d'autres firent l'objet d'appropriation sans titre. Certains colons s'approprièrent illégalement d'immenses étendues de terres, sans les occuper ni les cultiver. Soucieuse de la mise en valeur des terres conquises, la Couronne essaya de récupérer ces terres ou du moins d'en obtenir le paiement moyennant la légitimation de l'occupation (procédure dénommée composition).

Cette procédure de composition fut trés négative pour les colonies espagnoles et pour la Couronne elle-même puisqu'elle permit de donner des titres de propriété sur des milliers d'hectares usurpés qui furent à l'origine de la constitution des *latifundios*. Les unités de mesures n'étant pas les mêmes selon les régions du Venezuela, beaucoup d'abus furent commis et l'on peut dire selon l'expression de l'historien O. Brito Figueroa que « dans la répartition de terres, les conditions de fait ont dominé les conditions de droit. »

Transparait à travers la politique foncière de la Couronne espagnole le lien, qu'elle essaie d'imposer, entre la propriété du sol et son usage ; cette idéologie n'est pas celle du droit romain, pour lequel le droit de propriété est un droit absolu. Ce n'est qu'avec l'Indépendance que sera consacrée avec le Code civil, inspiré du Code civil français, la notion romaine du caractère absolu (usus, fructus, abusus) du droit de propriété.

L'importance qu'attachait la Couronne espagnole à la fondation des villes et des villages ressort clairement à travers la précision et le luxe de détails relatifs à la fondation de centres urbains. La dotation de terres urbaines et périurbaines y est également très précisément prévue et réglementée. Une partie des terres, après délimitation de la ville, était affectée à l'usage collectif : il s'agit des *ejidos*, propriété communale, prévus pour faire face à l'augmentation de la ville. Ils étaient inaliénables et imprescriptibles mais furent souvent transformés en biens propres du conseil municipal aux fins d'aliénation. S'y ajoutaient les biens propres du conseil municipal, destinés à produire des ventes pour couvrir les dépenses publiques et les pâturages. Il faut noter que malgré leur caractère de propriété collective, ces deux dernières catégories de terres ont souvent été louées par bail emphytéotique ou purement et simplement aliénées. Dès la fin du XVIIIe siècle, elles avaient disparu.

Les textes espagnols ont enfin créé la notion de communautés indigènes, (notion qui existait dans la réalité et le droit espagnols), aux fins de sédentariser les Indiens nomades ; ils stipulent que les Indiens conserveraient les terres qu'ils occupaient à l'époque de la Conquête, que les

répartitions de terres ne pouvaient affecter les terres occupées par les Indiens et que les populations d'origine espagnole s'établiraient loin de ces communautés. On peut noter que ces textes ne furent guère respectés par les colons qui occupèrent les terres des communautés indiennes par dol ou violence.
Il ne faut pas oublier de citer les terres appartenant à l'Eglise. S'il fut interdit à l'origine aux autorités représentant la Couronne de « répartir » les terres en faveur des écclésiastiques, ceux-ci accédèrent à la propriété des terres et biens divers par legs et donations (par exemple la *Obra pìa de Chuao*). A la veille de l'Indépendance, l'Eglise représentait une importante puissance foncière.
La force de l'oligarchie née de la terre jointe à la mise en cause progressive de l'autorité espagnole faisait qu'à la veille de la guerre d'Indépendance, la propriété étatique avait disparu, cédant la place à un droit de propriété individuel pur et simple. Le futur Venezuela sera divisé en latifundios malgré les efforts des autorités espagnoles pour contenir leur extension, ce qui allait permettre la mise en culture des terres en friches et limiter les pouvoirs des latifundiaires. Malgré cela, ces derniers ne cesseront de s'agrandir avec la complicité des conseils municipaux, dominés par les grands propriétaires fonciers. Ces mêmes propriétaires fonciers sont à l'origine de la guerre d'Indépendance.

La consécration légale de la propriété privée

Se basant sur les idées de la Révolution française, les diverses constitutions de la nouvelle République du Venezuela considèrent la propriété comme un droit absolu. Cependant, du point de vue juridique, une évolution se répartissant en trois étapes peut être notée :
- la propriété absolue (1811-1864)
- la propriété absolue limitée pour raisons d'utilité publique (1864-1914)
- la propriété absolue limitée pour raisons d'ordre public (1914-1947)

Les premiers textes juridiques de ce nouvel Etat traduisent parfaitement un double courant de pensée concernant la propriété ; ils consacrent en effet un droit de propriété absolue avec des variations dans l'ampleur de la prise en compte de la notion d'intérêt général pouvant la limiter et un droit de propriété individuel avec la remise en cause systématique de toutes formes collectives de propriété existantes à l'époque de la colonisation.
La première constitution vénézuélienne, celle de 1811, reprend à son compte les idées de la Révolution française de 1789, selon laquelle « la

propriété était un droit inviolable et sacré, dont personne ne pouvait être privé, sauf si l'intérêt public l'exigeait, et sous la condition d'une juste et préalable indemnisation ». La Constitution de 1811 reconnait ce droit absolu de la propriété et reprend à la lettre le Code civil français. Les autres constitutions jusqu'en 1864 confirment, sans la modifier, cette reconnaissance de la propriété privée et traduisent le même courant de pensée libéral. Seules varièrent les conditions requises pour expropriation d'utilité publique.

Cependant dans certains cas des formes de propriété collective ont été remises en cause. Ainsi, les *tierras comunes* y compris les ejidos devenaient, selon la *ley colombiana* du 11 avril 1825 sur les ventes municipales, objet de rentes municipales, c'est à dire *bienes de propios* prescriptibles en quarante ans. La Constitution de 1830 allait plus loin en leur attribuant dans son article 160 un caractère aliénable. Les communautés indiennes furent remises en cause par plusieurs lois successives car elle portaient atteinte à la notion individualiste du droit de propriété. Quant aux *tierras baldias*, anciennes terres de la Couronne, leur surperficie diminua fortement, une partie en étant attribuée comme récompense aux soldats ayant servi dans les armées républicaines; une partie des terres confisquées aux royalistes (résurgence de la législation romaine) leur fut également attribuée.

A partir de la Constitution de 1864, la propriété est garantie constitutionnellement. Ce texte introduit, en même temps que la garantie constitutionnelle, la possibilité de *contribuciones* décrétées par l'autorité législative et de limitations apportées par décision judiciaire.

Les deux périodes antérieures consacraient de manière absolue, au niveau constitutionnel, le droit de propriété, sans y admettre d'autre limitation que l'expropriation moyennant une juste indemnité pour oeuvre publique. A partir de 1914, apparaissent dans les textes juridiques, des limitations à la propriété (mesures sanitaires, oeuvres d'utilité publique, mesures de sécurité, etc.). Le code civil de 1942, encore en vigueur, établit clairement que *la propiedad es el derecho de cesar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva con las restricciones y obligaciones establecidas por la ley.*

Le bilan de plus de cent années d'indépendance fait apparaître que les idées égalitaires nées de la guerre contre l'Espagne n'ont guère été traduites dans les faits. Les grands propriétaires terriens, grâce à la législation sur le droit de propriété (par eux-même choisie), renforcèrent encore leur pouvoir. Selon l'historien Carlos Irazabal, « l'Indépendance ne détruisit pas le mode de production féodal, ne créa pas une nouvelle économie » ;...« la propriété foncière passa de la Colonie à la République, sans aucun changement. Les latifundios se conservèrent intacts, et tout au plus

changèrent de propriétaires... » ; « La société coloniale est arrivée à son apogée non avant mais après l'Indépendance. »
Sans que la structure même de la propriété change, le concept de propriété commença, comme nous l'avons vu plus haut, à se modifier sous la pression des évènements, à partir du début du siècle. Il est clair que cette évolution du droit de propriété accompagne l'augmentation des tâches dévolues à l'Etat, par suite du progrès technique (action sanitaire, construction de chemin de fer, électrification, planification, etc.) mais également sous la pression des événements (exode rural, crise de l'agriculture dûe à une mauvaise répartition des terres et prise en compte d'un courant d'idées politiques progressistes). Le concept de propriété évolue d'une orientation purement individualiste à l'idée de respect et promotion de l'intérêt collectif ; cette évolution s'inscrit dans les textes (Constitution de 1947) mais ne s'est traduite que faiblement dans les faits.

La reconnaissance de la fonction sociale de la propriété

Cette reconnaissance s'est effectuée sous la pression des événements, exode rural et explosion des villes caractéristiques de notre époque, ainsi que la nécessité d'une mise en valeur rapide du territoire, bloquée par la structure latifundiaire de la terre.
L'évolution constitutionnelle et idéologique antérieure se concrétise dans la Constitution de 1947 qui établit que la propriété a une fonction sociale ; elle est donc soumise à des limitations, aux fins d'utilité publique ou d'intérêt social telles que la création de *determinadas clases de propiedad* (article 65), l'expropriation possible de n'importe quelle sorte de biens (article 67), avec report de l'indemnisation qui en découle s'il s'agit d'expropriation de biens destinés à la réforme agraire et l'expropriation sans indemnité des terres destinées à l'exploitation pétrolière ou minière (article 70). Ces termes ont été confirmés dans leur totalité par la Constitution de 1961, actuellement en vigueur.
Cette évolution de la notion de propriété allait être à l'origine de deux corps de législation différents :
- La législation relative à la réforme agraire (1962). Conformément à l'article 105 de la Constitution de 1961 selon lequel « le régime de latifundios est contraire à l'intérêt social ; la loi fera en sorte de le faire disparaître et de doter de terres les paysans et travailleurs ruraux ».
Cette loi de réforme agraire consacre également et sans équivoque, le droit des communautés indigènes à la terre. Ces terres seront attribuées

aux groupes indigènes par l'intermédiaire de l'Institut Agraire National (IAN) : elles seront intransmissibles ; ces dotations, à titre gratuit, seront valides à perpétuité.
- La législation urbaine qui a connu un développement important après 1947. Les réglementations diverses traitent des problèmes d'une métropole moderne (constructions, expropriations, limites de densité, règles sanitaires etc.)
Il faut remarquer cependant que le changement de fondement idéologique de la constitution n'a eu que de faibles répercussions pratiques. Les textes du Code civil relatifs au droit de propriété n'ont pas été modifiés. Et si, dans les zones rurales, la nouvelle constitution a permis de modifier faiblement la structure latifundiaire de la propriété, dans les villes aucune législation n'est apparue pour faciliter l'attribution de terres à bâtir aux immigrants. Les problèmes de fond que posait la croissance accélérée de la population de Caracas et des autres villes vénézuéliennes après 1945 n'ont été ni abordés, ni résolus par les gouvernements successifs qu'il s'agisse de la pénurie de logements sociaux ou du développement anarchique des urbanizaciones. C'est ainsi que les terrains appartenant autrefois aux grandes haciendas qui se trouvaient dans la vallée ont été transformés en zones résidentielles de plus ou moins grand standing (Altamira, Cafetal, Colinas de Bello Monte, Los Naranjos, etc.), donnant lieu à une spéculation foncière effrénée.
Parallèlement, croissaient encore plus rapidement les barrios de Caracas, hors planification également et hors légalité. Occupant les zones inconstructibles de la ville (terrains en pente, instables, situés près des lits des torrents, etc.) s'immisceant entre les zones résidentielles ; ils sont passés d'une superficie de 31 hectares en 1930 à 3700 hectares en 1978, dernier chiffre connu, et certainement plus aujourd'hui. La réglementation et la législation n'ont donc, au plus fort du développement de l'agglomération de Caracas, jamais dirigé la croissance ni reflété la réalité, ce qui apparaît comme tout à, fait évident si l'on analyse le droit applicable au barrios.

LE DROIT DE PROPRIETE DES BARRIOS

Les barrios peuvent, à plusieurs titres, être considérés comme illégaux : d'une part parce qu'ils occupent en général des terrains appartenant à l'Etat ou à des particuliers (violation du droit de propriété), d'autre part parce qu'ils détournent de leur usage des terrains affectés à d'autres fins, terres agricoles, parcs naturels, etc (violation des lois ou réglements

municipaux), se fixent sur des terrains inconstructibles, et enfin parce que construits clandestinement, les ranchos ne sont pas conformes aux règlements en matière de construction de logements fixés par les pouvoirs publics. Cette « deuxieme illégalité » est la conséquence des premières puisqu'ils sont construits sans permis. Dans la plupart des cas, en effet, le terrain occupé par le barrio l'a été illégalement, soit que les habitants du barrio aient voulu acheter le terrain où ils allaient construire leur rancho et qu'ils aient été abusés, soit qu'ils occupent des ejidos, soit que s'étant vu octroyer des terrains à titre gratuit par le IAN, ils les aient utilisés pour y bâtir leur maison, ou les aient revendus.(5) Mais le cas le plus fréquent est celui de l'invasion de la terre appartenant à l'Etat ou à un propriétaire privé. Dans tous les cas de figure, comme nous allons le voir, l'Etat, à défaut de définir une politique, va gérer la situation de fait engendrée par la construction du barrio.
Analysons deux configurations juridiques classiques relatives à l'utilisation du droit de propriété dans les barrios.

Cas d'un terrain envahi appartenant à un propriétaire privé.

L'examen des textes juridiques en vigueur au Venezuela met en évidence qu'il n'existe pas de textes spécifiques concernant l'invasion ou l'occupation illégale d'un terrain à des fins de construction. Il faut donc se reporter au texte du code civil en vigueur qui est le Code civil français remanié et qui envisage la situation où une personne par erreur ou mauvaise foi construise ou cultive le terrain d'autrui. Lorsque le propriétaire fait valoir ses droits, le Code civil décide qu'il devient automatiquement propriétaire de ce qui a été bâti ou cultivé sur son terrain ; le tribunal, saisi de l'affaire, modulera son jugement en fonction de la bonne ou mauvaise foi de l'*invasor*, décidera si le propriétaire légitime a eu ou non le droit de démolir la construction faite, et accordera le cas échéant une indemnité à l'invasor.
La seule lecture de ce texte met en évidence qu'il ne s'applique en aucune façon à la situation des barrios : d'une part le constructeur de rancho est nécessairement de mauvaise foi ; il était parfaitement conscient de commettre un acte illégal lors de l'invasion du terrain, d'où la soigneuse planification de l'invasion qui, à priori, n'exclut pas le recours à la force. D'autre part, la construction de rancho n'augmente pas dans la plupart des cas, la valeur du terrain, comme cela est envisagé dans le Code civil. Au contraire, elle la diminue sévèrement. Le texte du Code civil ne correspond donc, ni du point de vue du propriétaire, ni du point de vue

du constructeur à la réalité du barrio. Il reste malgré tout le fait que le Code civil interdit et condamne l'appropriation du terrain d'autrui et que le propriétaire peut recourir à la puissance publique pour faire reconnaître ses droits. Mais si le texte est clair, les conditions de procédure exigées pour s'en prévaloir n'en permettent nullement l'application ; la pratique finit donc par être fort éloignée de l'esprit du Code civil qui demande le respect de la propriété privée.

En ce qui concerne l'acte physique de l'invasion, celui-ci étant collectif et imprévisible, il est rare que le propriétaire se trouve sur place pour s'y opposer en personne. Une fois l'invasion faite, le propriétaire ne peut seul et usant de violence déloger les envahisseurs. Quant au recours à la force publique, la procédure est lourde ; l'invasion est terminée bien avant l'intervention des forces de l'ordre qui sont d'ailleurs assez peu enthousiastes pour exécuter ce genre de mission. Face à des envahisseurs déjà installés, le propriétaire peut entamer une action juridique devant les tribunaux pour violation de droit de propriété. Cette action en recouvrement de propriété, la plus logique, va se heurter à différentes difficultés pratiques. La première est que les autorités exigent que la plainte soit formulée contre chacun des envahisseurs, ce qui constitue un obstacle insurmontable, dans le cas d'invasion par des centaines de personnes. La seconde est que, en l'absence de cadastre, la preuve de la propriété au Venezuela passe par la production d'une continuité parfaite de titres sur la terre en litige. Cette condition n'est presque jamais remplie, compte tenu de l'absence de contrôle sur les registres existants.

Une simple action en recouvrement de possession, outre qu'elle placerait le propriétaire sur le même plan que les envahisseurs, se heurterait également à l'exigence d'identification personnelle des envahisseurs. Il faut donc en déduire que la loi bien qu'extrêmement favorable au propriétaire du point de vue théorique, ne peut être appliquée.

Le recours légal devant les tribunaux, conséquence logique du régime établi par le Code civil vénézuélien, n'est donc jamais employé par le propriétaire. Après l'invasion, la situation qui prévaut est celle d'une situation de fait où, en l'absence de volonté d'appliquer le droit en vigueur, l'Etat va devenir l'arbitre entre propriétaires et envahisseurs.

Le cadre de l'action de l'Etat n'est plus un cadre juridique, sauf si l'on se place dans la mission qui lui incombe de maintien de l'ordre. cette situation est évidemment source d'arbitraire, puisqu'on se situe plus dans le cadre du droit, même si certaines règles peuvent être dégagées de la politique pratiquée en la matière. Si l'on excepte les cas particuliers où le propriétaire n'a pas la possibilité de faire valoir ses droits (propriété

illégitime, cas des terres appartenant aux partisans de l'ancien dictateur Perez Jimenez dont l'envahissement a été plus que toléré par le nouveau gouvernement démocratique), le propriétaire de la terre envahie va effectuer des démarches auprès des autorités pour se faire indemniser de sa perte. Elles aboutiront en général à une expropriation du terrain en question à un prix négocié entre les deux parties de manière informelle (on peut citer l'exemple de l'hacienda La Urbina à l'est de Caracas, qui avait été envahie par des ranchos et dont le propriétaire a obtenu en échange de l'abandon de ses droits sur les terres envahies, une augmentation de la densité de construction autorisée sur certaines autres).

Cas d'un terrain envahi appartenant à l'Etat ou détourné de son usage

La politique de l'Etat est celle de la tolérance : indemnisant les propriétaires par voie d'expropriation, il a laissé envahir les terrains lui appartenant, même s'ils étaient destinés à la construction de logements sociaux. Dans la plupart des cas, les terres « détournées n'ont pas été rendues à leur usage initial. L'Etat a, dans certains cas, expulsé les envahisseurs s'ils occupaient des espaces verts, des parcs nationaux, des zones où l'on devait construire une autoroute, etc. Mais de manière générale, l'Etat a non seulement toléré les barrios mais il a même indemnisé les victimes dès lors que les expulsions étaient décidées.La pratique suivie par l'Etat, au travers du Banco obrero ou de l'INAVI, a toujours été d'indemniser le constructeur du rancho en cas d'expulsion sur la base de l'existence d'une *bienhechuria* (amélioration) apportée au terrain. Cette notion, qui ne doit pas être prise à son sens littéral d'amélioration, recouvre à la fois, semble t-il, la valeur des matériaux utilisés pour la construction du rancho et un certain droit de possession ou plutôt d'occupation du terrain. C'est sa privation autant que la valeur des matériaux dûment analysés par des experts de l'INAVI qui va faire l'objet de l'indemnité accordée à l'expulsé. Dans le cas où l'occupant du rancho n'est pas, pour une raison ou une autre le propriétaire, l'Etat, en cas d'expulsion le reloge (souvent dans des baraquements provisoires) ou lui verse une petite indemnité.

On peut donc s'interroger sur la rationalité de cette pratique puisque l'Etat paie le terrain au propriétaire le cas échéant, puis paie les occupants du terrain pour les expulser si nécessaire ; si le barrio n'est pas situé dans une zone dangereuse, ou choisie pour un autre usage, l'Etat en reconnaîtra l'existence et acceptera de le « consolider », c'est-à-dire d'y

effectuer les améliorations nécessaires (accès viabilité, adduction d'eau, etc). La tolérance de l'Etat s'explique par plusieurs facteurs ; elle est une reconnaissance implicite par le gouvernement de son incapacité à prévoir les besoins en logement de la population, à dégager des crédits et mettre en place des programmes suffisants de construction de logements sociaux.

Outre les facteurs économiques, elle s'explique aussi par des facteurs d'ordre politique : il eût été difficile d'expulser les habitants des bidonvilles sans menacer la paix sociale. Cette tolérance vis à vis des invasions n'a pas joué dans tous les cas. En effet, entre 1974 et 1976, des constructions luxueuses édifiées illégalement dans les parcs nationaux près d'Higuerote et à Morrocoy ont été démolies presque sans préavis et en tout cas sans aucune indemnité. L'attitude des gouvernements s'explique aussi par le fait que la population des bidonvilles, composée d'habitants ayant souvent un travail (employés de banque, policiers, gens de maison, etc.), à l'inverse du centre ville où arrivent les immigrants de l'intérieur du pays, ne met pas en danger l'ordre social ; elle souhaite s'y intégrer par la reconnaissance d'un droit sur le terrain où elle s'est installée et non le modifier. Dans le cas des barrios de ranchos, l'Etat se pose en protecteur des secteurs défavorisés de la population qu'il protège tout en les contrôlant politiquement. Il en est de même des propriétaires dans la mesure où il selectionne ceux qu'il va indemniser en les expropriant pour cause d'utilité publique.

La terre, notamment à Caracas, n'est à la portée que de classes moyennes et surtout des classes supérieures de la société. Outre la politique de tolérance vis à vis des invasions de terres, qui a été une constante des régimes démocratiques, l'Etat vénézuélien a essayé d'apporter des solutions partielles à ce problème d'accès à la propriété par les classes défavorisées

LES POLITIQUES DES GOUVERNEMENTS VENEZUELIENS FACE AU PROBLEME DE LA TERRE

Les politiques des gouvernements vénézuéliens face au problème du déficit en terres constructibles à bas prix ont varié suivant les époques : d'abord, face à la prolifération des barrios se sont succédées des périodes de freinage, voire de répression et des périodes d'amélioration des barrios existants. Différentes lignes d'action ont été suivies : d'une part la reconnaissance du droit de propriété dans les barrios, d'autre part une

action spécifique de l'Etat sur le foncier pour aboutir finalement à une loi d'aménagement en matière d'urbanisme en 1987.

La reconnaissance du droit de propriété dans les barrios

Les gouvernements vénézuéliens qui se sont succédés n'ont pas tous eu la même optique face aux barrios. A l'époque de la dictature de Perez Jimenez, (1948-1958), les barrios étaient considérés comme des quartiers provisoires qu'il fallait éliminer et remplacer par les logements sociaux. De fait, de nombreux barrios furent détruits et remplacés par des immeubles collectifs (*superbloques*).qui, avec le temps se sont révélés être plus un problème social qu'une solution à la pénurie de logements économiques. Comme nous l'avons vu précédement, avec le retour de la démocratie, les gouvernements successifs reconnurent l'existence des barrios et l'investissement fait par la population pauvre pour constuire les ranchos. L'optique des gouvernements fut alors de rendre ces quartiers habitables. C'est ainsi que plusieurs programmes d'aide aux barrios se sont succédés depuis 1958 : Plan d'urgence (1958-1959), Plan de restructuration des barrios (1959-1964), Plan d'équipement des barrios (1969-1974) et création d'unités d'aménagement des barrios.(1975-1979 et 1984-1989)
Ces programmes prévoyaient en général un inventaire et une étude des quartiers précaires de la ville ; s'il s'avérait qu'ils étaient stables, non situés dans des zones dangereuses ou affectés à un autre usage public, et donc suceptibles de s'intégrer à la ville, différentes aides destinées à la création ou à l'amélioration de services tels que distribution d'eau, d'électricité, etc. leur étaient accordées. La revendication de la propriété de la parcelle sur laquelle était construite l'habitation a été une constante chez les habitants des barrios. Dans un certain nombre de cas, l'Etat ou plutôt les municipalités leur ont accordé des titres de propriété sur les parcelles qu'ils occupaient ou leur ont vendues. Dans tous les cas, la procédure, si elle a abouti, a été extrêmement longue (vingt à trente ans pour « régulariser » la propriété d'une parcelle en moyenne).
Il est à noter cependant que, d'après de nombreuses études, les cas où les bâtisseurs des ranchos sont également propriétaires du sol, restent très réduits.

L'action foncière de l'Etat

Le Banco obrero fut crée en 1928. Sa mission se limitait alors à la construction, l'achat et la vente de logements destinés aux familles des

« ouvriers pauvres » du Venezuela. En 1945 une redéfinition des fonctions de cette banque établit définitivement ses lignes d'action en matière de logement. En 20 ans le Banco obrero a acquis des terrains à Caracas et dans les principales villes du Venezuela, empêchant ainsi la spéculation sur les terres destinées à la construction des logements sociaux. Entre 1964 et 1968, le Banco obrero devenu INAVI mit en vente des constructions à prix réduits et à des conditions de crédit très avantageuses (30 ans et 4 % d'intérêts). En revanche la terre sur laquelle était située la maison n'était cédée que par bail emphytéotique ou louée au propriétaire de la maison, ceci dans le but d'éviter la revente et donc la spéculation. Après paiement complet du prix de la maison, son propriétaire pouvait faire la demande d'acquisition du terrain, demande qui devait faire l'objet d'une acceptation formelle par l'INAVI. Parallèlement à ces actions, l'INAVI essaya, à titre expérimental une autre forme d'aide au logement pour les couches de la population les plus défavorisées ; ce fut le programme de *parcelamiento con vivienda nùcleo* qui consistait à fournir à bas prix aux bâtisseurs de ranchos des terrains équipés de services minima. Cette solution présentait l'avantage de permettre le contrôle de l'extension de la ville et de donner aux bâtisseurs du rancho une stabilité juridique. C'est cette expérience, jugée positive, qui a été reprise dans la *Ley Organica De Ordenaciòn Urbanistica* que nous allons examiner.

En guise de conclusion : une loi pour l'aménagement urbain

La *Ley orgànica de ordenaciòn urbanistica*, votée le 16 décembre 1987, envisage pour la première fois de manière globale le problème du développement des centres urbains au Venezuela. La compétence en matière d'urbanisme est respectivement attribuée au gouvernement central et aux municipalités .En effet la loi établit au niveau national un système cohérent d'aménagement du territoire, de contrôle de l'urbanisme, de création de normes techniques en matière de construction et de mécanismes financiers pour servir ces dispositifs. Il est mentionné pour la première fois dans une loi, la nécessité de constituer des patrimoines publics de terrains urbains pour contrôler la spéculation et orienter le développement de la ville (article 6, alinéa 6).
Au niveau municipal, les municipalités se voient confier la création et la responsabilité de l'exécution des plans d'urbanisme. Il est prévu (article 34, alinéa 8) que les plans d'urbanisme municipaux doivent identifier les « zones de développement urbain non contrôlées » avec mention des

obstacles qui empêchent leur intégration à la ville aux fins de les supprimer. L'alinéa 9 prévoit également l'obligation de la fixation de zones d'urbanisation progressive où doit se faire le développement futur des quartiers pauvres de la ville mais avec les services minima et sous le contrôle de l'administration. Parallèlement (article 51) se voient pour la première fois sanctionnées légalement les invasions de terrains, puisqu'il est prévu qu'aucune indemnisation ne sera accordée aux auteurs d'invasion pour la démolition de leur construction, et que des poursuites pénales pourront être engagées à leur encontre. L'article 50 autorise la démolition des barrios situés dans des zones dangereuses ou sur des terrains d'utilité publique.

Prévenant le problème du manque de terre à usage de construction avec la constitution de réserves foncières, empêchant la formation de nouveaux baux, établissant une sanction contre les envahisseurs, prévoyant l'amélioration des barrios stables et la destruction des barrios dangereux, le dispositif de cette nouvelle loi est donc cohérent. La création légale du mécanisme d'urbanisation progressive (articles 70 et suivants) qui consiste à viabiliser des terrains de façon à offrir à la population pauvre des parcelles dotées des services élémentaires, complète le dispositif.

Certaines critiques, notamment sur le risque d'une relance de la spéculation foncière, ont été formulées à l'encontre de cette loi. Devenus propriétaires de terrains situés parfois en plein Caracas, les habitants des barrios seront très probablement, soumis à des pressions de toute nature pour les inciter à vendre leur parcelle. Il aurait été préférable de suivre l'INAVI lorsqu'il proposait de donner des baux emphytéotiques, sur le terrain qu'ils occupent, aux constructeurs de ranchos (5). Par ailleurs, il est tentant pour le gouvernement qui a déjà commencé à appliquer cette politique, de déclarer « instables », malgré les études de terrain qui prouvent le contraire, des zones de barrios et pouvoir de la sorte expulser, sans indemnité, leur population.

Plus de deux ans après le vote de cette loi, aucun texte d'application, notamment en ce qui concerne les mécanismes financiers et la constitution de réserves foncières, n'a encore été adopté. Il est vrai que ce texte a été voté au moment où le Venezuela traverse une crise économique grave et où la diminution des ressources de l'Etat, jointe à l'appauvrissement de secteurs entiers de la population, fait douter de la possibilité de le mettre en pratique rapidement.

NOTES

1. Nous emploierons tout au long de cet article le mot *barrio* qui est d'usage au Venezuela pour désigner les quartiers de bidonvilles et le mot *rancho* pour les habitations qui y sont construites.
2. FUNDACOMUN, *Inventario de los barrios pobres del area metropolitana de Caracas,* 1978.
3. MINDUR-FUNDACOMUN, *Il inventario nacional de barrios, entidad Distrito Federal. Resultados parciales,* mineo, Caracas, 1985.
4. Analyse développée in Teolinda Bolivar, *La production du cadre bâti...* Thèse de doctorat, Université de Paris XII, 1987.
5. Ce cas de détournement de terres à usage agricole a été particulièrement fréquent dans la région de Valencia, où les villages et villes satellites ont augmenté très rapidement de population en urbanisant les terres agricoles fertiles de la région.
6. Voir Leandro De Quintana, INAVI, *Las urbanizaciones progresivas.*

BIBLIOGRAPHIE

ARCILA FARIAS, MAZA ZAVALA, BRITO FIGUEROA, TOVAR, *La Obra pia de Chuao, 1568-1825,* Caracas, UCV, 1968.
AZUELA de la CUEVA, *Hacia una sociologia jùridica de la urbanizaciòn popular : problemas teòricos y metodològicos,* Mèxico, Universidad Autonoma de Mèxico, 1982.
BREWER-CARIAS, Allan R., *Urbanismo y propiedad privada,* Caracas, Editorial jùridica venezolana, coleccion Estudios jùridicos n°7,1980.
BOLIVAR, Teolinda, *La production du cadre bâti dans les barrios à Caracas. Un chantier permanent,* Thèse, Institut d'urbanisme de l'Université de Paris Val de Marne, 1987.
BRITO FIGUEROA, Luis, *El problema Tierra y Esclavos en la historia de Venezuela,* UCV, Ed. de la Biblioteca, 1982.
CASANOVA, Ramòn Vicente, *Derecho agrario,* Merida, Universidad de los Andes, 1981.
CLARAC, Gerald, *Las comunidades indigenas del pais,* Instituto Agrario Nacional, 1983.
Code civil
Code de procédure civile.
Constitution de 1961 (articles 99 à 105).
COPPENS, Walter, La tenencia de tierra indigena en Venezuela, Aspectos legales y antropologicos in *Antròpologico* n°29, 1971, Fundaciòn La Salle de Ciencias Naturales.
FALS BORDA, Orlando, *Historia de la cuestiòn agraria en Colombia,* Bogotà, Carlos Valencia Ed., 1982.
GILBERT, Alan, Arrendatario y autoconstrucciòn. selecciòn y restricciones en el mercado de viviendas en los paìses de menores ingresos, in *Revista Eure,* n°39-40, octobre 1987.
GILBERT, Alan, WARD, Peter M., *Asentamientos populares y poder del Estado,* Mexico, Gustavo Gili, 1987.
GILLI, Jean-Paul, LANVERSIN, J., *Droit de l'urbanisme,* Paris, Presses universitaires de France, 1978.
Informe de la Comisiòn especial para el estudio de la propiedad inmobiliaria y el regimen general de la tenencia de la tierra, Presidencia de la Repùblica, 1975.
Ley orgànica de ordenaciòn urbanistica, *Gaceta oficial* n°33-868,16 décembre 1987, Caracas.
DE QUINTANA, Leandro, *Los asentamientos precarios en Venezuela : una soluciòn, las urbanizaciones progresivas.* Document de l'INAVI, 1975, 250 p.
PEREZ-PERDOMO, Rogelio et NIKKEN, Pedro, *Derecho de propiedad de la vivienda en los barrios de Caracas,* Caracas, UCV, Fondo de Cultura Ecònomica, 1979.

SCHNEIER, Graciela, Patron ou propriétaire : l'Etat face aux invasions de terres à Ciudad Guayana, in CROUSSE et al, *Espaces disputés en Afrique noire. Pratiques foncières locales*, Paris, Karthala, 1986.
URDANETA TROCONIS, Gustavo, RUGGERI, Ana Marìa, Propiedad y afectaciòn : el caso de la propiedad agraria en Venezuela in *Derecho agrario, libro-homenaje al profesor Antonio Moles Caubet*, Caracas, UCV, 1978.
VALDEZ, Alberto, *Autogestiòn indigena*, Caracas, Fondo Editorial Comùn, 1982.
VALDEZ, Alberto, *Hacia un nuevo modelo de las relaciones campo-ciudad : el ejemplo de la reforma agraria en la Cuenca del lago de Valencia*, thèse de droit agraire, Paris-Sorbonne, 1972.
VENTURINI, Ali, *Derecho agrario venezolano*, Caracas, Ed. Magon, 1976.
VENTURINI, Ali, *Usufructo indigena*, Instituto Agrario Nacional, Caracas, 1975.

Anne Bonnefoy
Juriste, chercheur au CREDAL

Anne Bonnefoy.- Droit, propriété foncière et quartiers populaires : Caracas.
Comme la plupart des villes vénézuéliennes, Caracas est divisée en zones qui reflètent autant les inégalités sociales que l'évolution historique. Des zones de bidonvilles les barrios sont dispersées dans toute la ville et sur son pourtour. Ces quartiers ont en commun l'illégalité de leur fondation sur des terrains appartenant soit à l'Etat soit à des particuliers. Cet article analyse l'origine et l'évolution historique du droit de propriété ; il montre quel est le droit qui est appliqué aujourd'hui pour ces quartiers et expose la politique du gouvernement face à ce problème.

Anne Bonnefoy.- Derecho, propiedad de la tierra y barrios populares : Caracas.
Como la mayor parte de las ciudades venezolanas, Caracas está dividida en zonas que reflejan tanto las desigualdades sociales como su evoluciòn històrica. Zonas de barrios estàn dispersas en toda la ciudad y sus alrededores. Estos barrios tienen en comùn la ilegalidad de su fundaciòn en terrenos pertenecientes sea al Estado sea a particulares. Este artìculo analiza el origén y la evoluciòn històrica del derecho de propiedad ; muestra cùal es el derecho aplicado hoy en dìa en estos barrios y expone la polìtica del gobierno frente a este problema.

Anne Bonnefoy.- Direito, propiedade da terra e quarteiroes populares : Caracas.
Como a maior parte das cidades venezuelanas, Caracas està dividida em zonas que refletem tanto as desigualdades sociais quanto a evoluçaõ historica das zonas faveladas os « barrios » dispersaram-se por toda a cidade e sua periferia. Estes quarteiroes tem em comum a ilegalidade de sua implantaçaõ em terrenos pertenecentes ao Estado e a particulares. Este artigo analisa a origem e a evoluçaõ historica do direito que é aplicado hoje nestes « barrios » e esclarece a politica do governo face a êsse problema.

ITINÉRAIRES URBAINS AUTOUR DE BRASILIA : ENTRE LE LOCATIF ET L'INVASION

La capitale du Brésil se confond-elle avec le plan dessiné par Lucio Costa, se réduit-elle à une ville de 400.000 habitants, ou s'étend-elle à la douzaine de villes satellites qui l'entourent et compte-t-elle alors 1.800.000 habitants ? La question est loin d'être tranchée car les approches politiques ou juridiques, socio-économiques ou urbaines conduisent à des réponses différentes.

Ce complexe polynucléaire est le résultat d'une politique de l'habitat, poursuivie depuis la création du District fédéral (Aubertin et Peluso, 1990), et qui vient de prendre un nouveau tournant. Le grand programme d'installation des populations pauvres sur des lots « semi-urbanisés » - *programa de assentamento dos invasores e dos inquilinos de baixa renda* - a pour ambition de concerner près du tiers, soit environ 600.000 des habitants du District fédéral. Ce projet est exemplaire, par son ampleur et par les modalités de son déroulement, mais surtout par les inflexions radicales qu'il met en évidence en matière de gestion urbaine.

Ce programme a été décidé extrêmement rapidement à la suite de la nomination d'un nouveau gouverneur à la fin de 1988. Il ne s'appuie sur aucune justification technique, il ne fait référence à aucune théorie urbanistique ou sociologique : l'urgence sociale, et sans doute la proximité des élections nationales et régionales, ont primé. Lors des réunions organisées par le gouvernement du District fédéral pour étudier les revendications des diverses associations chargées de représenter la société civile, le logement s'est imposé comme un droit prioritaire, bien avant

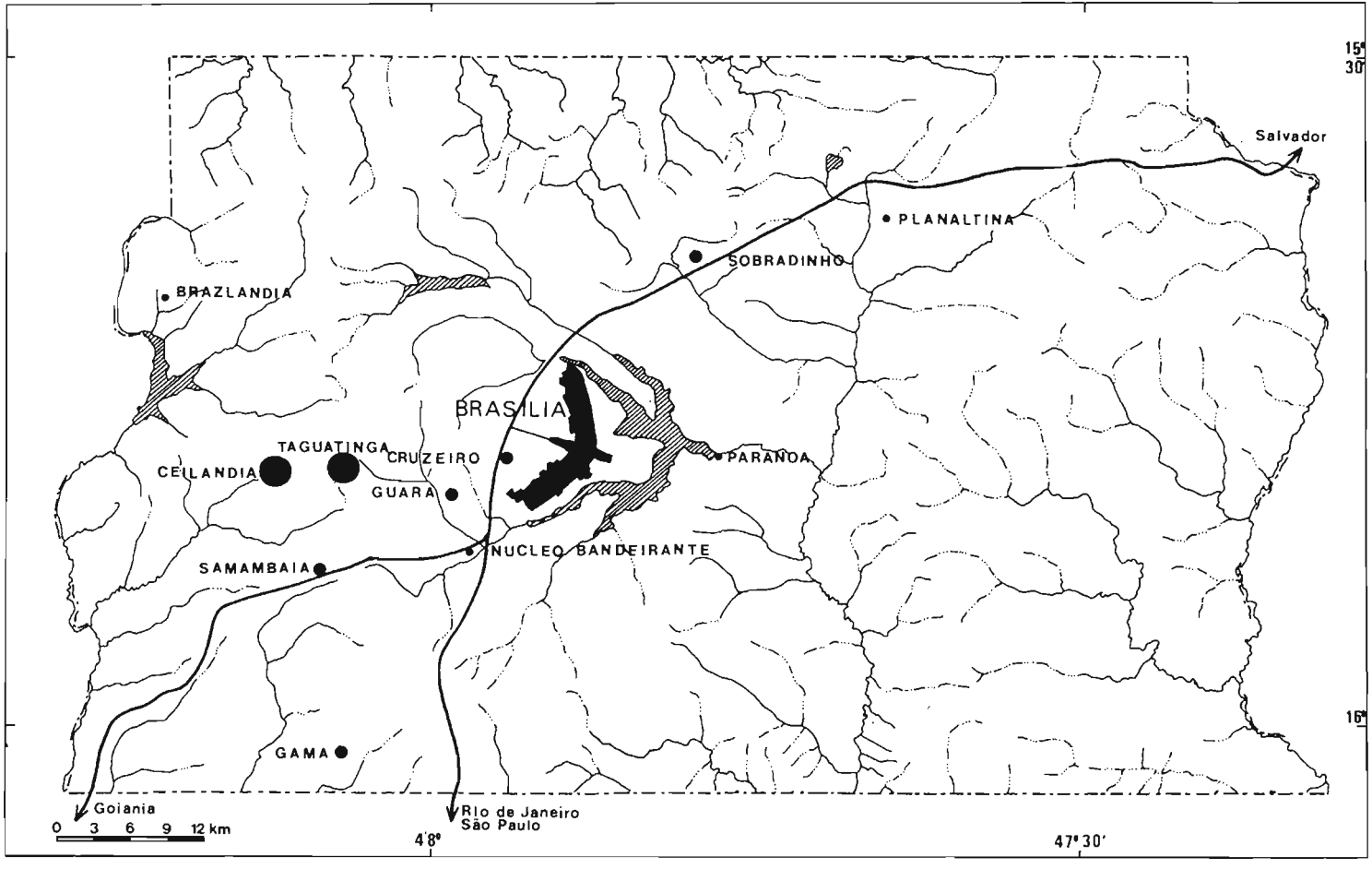
l'emploi, la santé ou l'éducation. L'ordre des sujets traités et le processus de prise de décision réduit à un face-à-face entre organes gouvernementaux et associations, indiquent un changement des définitions et des réponses à donner aux problèmes urbains. L'intégration par le logement supplante l'intégration par l'emploi dans l'affirmation de la citadinité. L'ensemble des circuits de sociabilité qui garantissent l'insertion urbaine, le consensus entre gouvernants et gouvernés, semblent désormais s'articuler essentiellement autour de l'habitat.

L'inscription du droit au logement dans la nouvelle constitution avait été longuement débattue. Un logement digne pour tous implique la régularisation foncière et le droit de propriété. Il implique également la fin du marché de sous-locations, la destruction des habitations précaires où les locataires vivent dans des conditions souvent plus misérables et plus onéreuses que les habitants en situation d'occupation illégale. Dans ce contexte, la lutte contre la misère urbaine ne pouvait plus se réduire à la lutte contre les bidonvilles.

Ces considérations donnent une dimension nouvelle au problème du logement. Vouloir y répondre rapidement et efficacement suppose de rompre avec la politique des grands programmes de logement.

Le programme de relogement des populations pauvres du District fédéral sur des lots semi-urbanisés illustre cette rupture ne requiert qu'un minimum d'investissement. On peut y voir un plus grand réalisme de la part de l'Etat, mais aussi son manque de moyens financiers, la nécessité d'agir sur le court terme et l'impuissance à agir sur le long terme. Il est également ambigu d'interpréter cette sorte de désengagement du secteur public comme une victoire de la démocratie. Toute une foule d'associations sont désormais parties prenantes des projets urbains. L'Etat compose avec les forces sociales existantes auprès desquelles il recherche une nouvelle légitimité et dont l'énergie est seule capable de pallier son insuffisance de ressources ou d'influence sociale. Les alternatives populaires, si souvent présentées comme une gestion de l'informel, comme une utilisation de ressources humaines jusqu'alors négligées, semblent entériner l'affaiblissement du pouvoir d'Etat (Durand-Lasserve, 1988).

La perception du fait urbain évolue et apparaît plus que jamais liée à l'évolution de la perception du développement économique et du rôle de l'Etat. Devant la faillite des modèles de développement fondés sur la production industrielle, on semble découvrir l'importance du travail informel, des réseaux d'échange non monétaires, des structures de clientélisme qui irriguent tout le tissu associatif. Pour rendre compte de



• 30 - 60.000 habitants
● 100 - 170.000
● 300 - 500.000
BRASILIA ● 400.000

LE DISTRICT FEDERAL

BRASILIA (PLAN-PILOTE) ET LES VILLES SATELLITES

ces mouvements urbains, il est difficile de continuer à privilègier les approches en termes de système de production, de marché de l'emploi, de catégories sociales, de revenus... Une approche en termes d'itinéraires apparait plus appropriée.
Cet article s'appuie sur un important travail d'enquêtes de terrain où ont été privilégiés les recueils d'histoires de vie. Dans une première partie nous présenterons les grandes étapes des politiques de l'habitat dans le District fédéral depuis son origine, puis nous présenterons le programme en insistant sur l'émergence de la ville nouvelle de Samambaia. Nous tenterons de montrer les phénomènes qui se dégagent et qui heurtent nos grilles d'analyse habituelles.

CAPITALE VITRINE ET VILLES SATELLITES

Brasilia forme un ensemble urbain très particulier auquel la cartographie officielle ne rend pas hommage. Les représentations du District fédéral montrent le tracé net d'un petit avion (le Plan pilote), pointé vers le sud-est, encerclé d'une dizaine d'agglomérations (les villes satellites) généralement à peine esquissées par des lignes géométriques qu'on distingue mal de celles démarquant les zones rurales ou militaires.
La construction de Brasilia, capitale du Brésil, est le produit d'un long processus où se mêlent mythes fondateurs, idéologie du développement, adhésion à la modernité et rêves utopiques. Bâtie suivant un plan symbolique qui intègre tous ces éléments, Brasilia s'y concentre et s'efforce d'ignorer son environnement.
Cependant, le jour de son inauguration, le 21 avril 1960, Brasilia est déjà morcelée : la majorité de ses habitants résident dans huit centres urbains bien distincts du Plan pilote. Il y a bien sûr les deux villes anciennes prises dans le périmètre du District fédéral, Planaltina et Brazlandia, qui s'étofferont rapidement, et également une excroissance tolérée du Plan pilote, Cruzeiro ; mais il y a aussi le bidonville de Paranoa et la cité de chantier de Nucleo Bandeirante qui résisteront à la destruction, et surtout, il y a ces grands espaces que l'on lotit en toute hâte pour recevoir les populations énérgiquement déplacées loin des abords du Plan pilote : Taguatinga, Gama, Sobradinho. En 1970, le Plan pilote n'accueille que 115 000 des 520 000 habitants du District fédéral, et les concentrations urbaines illégales se multiplient.
A Brasilia, contrairement au reste du Brésil, on ne parle pas de *favelas* pour désigner les logements précaires des zones non urbanisées mais

d'invasoẽs pour souligner leur statut hors la loi. Les occupants illégaux de Brasilia, revendiquent quant à eux le terme de *favelados*, expression commune à tous les mal logés du Brésil.

Les terres occupées du District fédéral appartiennent au domaine public sur lequel il est plus aisé matériellement de s'installer sans craindre une répression immédiate, et, dans le cas d'une intervention, l'Etat, aussi autoritaire soit-il, se doit de proposer une alternative de relogement. Aussi dans la capitale du Brésil, l'illégalité de l'invasion prime-t-elle sur son apparence physique de bidonville.

Les organes publics chargés du logement s'adressent à une clientèle solvable et exigent des niveaux de revenus qui ne sont pas ceux de la majorité des habitants. Face à une politique qui limite la demande, l'offre, pour des raisons financières comme bureaucratiques, est très réduite et n'enraye en aucune façon la crise du logement. La lutte contre les invasions ne fait pas l'objet d'une politique cohérente. Certaines prospérent alors que d'autres sont vigoureusement éradiquées. Leurs habitants sont en général relogés sur des terrains éloignés, plus ou moins bien équipés, dans les villes satellites, moyennant une très faible participation financière garantissant à long terme un droit de propriété. Malgré le manque de réflexions d'ensemble et d'actions réellement programmées, il est difficile de ne pas voir dans cette suppression de mesures prises au coup par coup une politique volontaire d'exclusion, justifiée par la volonté de protéger la fonction administrative de la ville et le tracé du Plan pilote.

Il faut attendre 1978 pour que soit promulgué officiellement le Plan d'organisation structurelle de l'occupation territoriale, le PEOT, aujourd'hui encore le seul plan urbain directeur du District fédéral (2). Il prévoit, pour l'an 2000, une agglomération de 2,4 millions d'habitants qui pour respecter le tracé originel du Plan pilote, constituerait un ensemble urbain continu vers l'ouest. Dans cet esprit, une nouvelle ville satellite, Samambaia, est projetée pour accueillir 350 000 personnes.

L'avènement de la nouvelle République en 1985 ouvre une période propice à la réflexion. Lucio Costa est appelé pour proposer quelques aménagements à son plan. Il offre une réponse technique et architecturale impropre, par nature, à résoudre les problèmes sociaux (Costa, 1987). Mais c'est l'élaboration de la nouvelle Constitution et l'instauration d'élections au suffrage universel, pour le président comme pour le gouverneur du District fédéral, qui offrent d'autres perspectives. La nouvelle Constitution reconnaît en effet un droit de propriété pour qui occupe des terrains depuis plus de cinq ans, à la campagne comme à la

ville. Pour les pouvoirs publics, il s'agit alors de faire vite pour éviter d'entériner des occupations illégales au coeur des villes. Par ailleurs, il est désormais impossible de recourir sans plus de discernement à la force : le droit de vote accordé aux mal logés modifie singulièrement la vision des dirigeants. Un grand programme d'installation des populations pauvres à Samambaia est déclenché.

LE PROGRAMME D'INSTALLATION DES POPULATIONS PAUVRES A SAMAMBAIA

En décembre 1988, trois mois après la nomination du nouveau gouverneur du District fédéral, Joaquim Roriz (3), se tiennent les assises de l'habitation. Il ne s'agit plus de séminaires universitaires sur la politique urbaine mais d'une semaine d'empoignades entre organes du gouvernement du District fédéral et associations chargées de représenter ses habitants (4). A cette époque, la SHIS, organe du gouvernement du District fédéral chargé de l'habitat social est dépossédée de ses attributions et la responsabilité entière du programme passe au Secrétariat des services sociaux. Le problème du logement n'est plus technique, ni même politique, il devient exclusivement social. Cette réorganisation bureaucratique concourt à donner une neutralité politique au projet : les candidats au relogement auront d'abord affaire à des assistantes sociales.

En deux mois, 40 000 familles d'*invasores* sont recensées sur tout le District fédéral auxquelles s'ajoutent, alors que les études urbaines abordent généralement le problème de la pauvreté en ville par les bidonvilles, 140 000 familles de sous-locataires de fond de cour, *inquilinos de fundo de quintal,* aux revenus inférieurs à trois salaires minimum. Dès le mois de mars 1989 les *remoçoẽs,* les destructions d'invasions avec relogement sur des lots semi-urbanisés, essentiellement à Samambaia commencent. Cette rapidité témoigne de la participation volontaire des populations confiantes dans un recensement dont l'enjeu, l'accès à la propriété, est immédiatement perçu comme positif. Elle témoigne aussi de la vitalité du mouvement populaire, après vingt et un ans de régime militaire.

Les associations qui le représentent relèvent de deux positions souvent antagonistes. Certaines optent pour un travail d'assistance de type paternaliste et sont généralement soutenues par le gouvernement et des notables locaux. Sans contact avec les autres invasions, leur pratique est alors axée sur des rapports de clientèle. D'autres tentent de s'organiser à partir de l'invasion vers l'extérieur, en intersyndicale, et sont plus

perméables à l'influence de l'Eglise et des partis politiques, mais aussi secouées par les rivalités du contexte électoral. Elles fonctionnent alors comme groupe de pression.

La distribution des lots

Pour obtenir un lot, il faut être recensé. Dans le cas des invasions, ce sont les fonctionnaires du Secrétariat des services sociaux, qui vont identifier les baraques et leurs habitants. Les conditions exigées sont de fait réduites au minimum et le contrôle, par nature et surtout par nécessité vis-à-vis d'une population analphabéte et sans moyens pour payer transports et certificats notariaux, est peu rigoureux (5). Les locataires, quant à eux, doivent se présenter aux comités de quartier et, outre les conditions demandées aux *invasores*, remplir un questionnaire permettant le calcul des points ouvrant à la prise en considération de la demande de lot (6). Chaque personne recensée doit signer un contrat avec la TERRACAP, organe du gouvernement chargé des affaires immobilères dans le District fédéral. Les lots sont attribués en régime de concession pour dix ans renouvelable, avec interdiction de cession, vente ou location. Le droit d'usage est simplement transmissible aux enfants. Les lots sont de 125 mètres carrés, module qui permet la construction de quelques pièces et l'entretien d'un petit jardin mais qui interdit, à dessein, les constructions de fond de cour. Un lot semi-urbanisé se présente comme un terrain simplement cadastré et délimité par des piquets. Les pistes principales sont traçées.
Les déplacements vers Samambaia, sont échelonnés sur plusieurs mois. Le rythme d'installation moyen tourne autour de soixante-dix familles par jour, fins de semaine et jours fériés inclus. Commencées en mars 1989, ces *remoçoẽs* sont orchestrées par les services sociaux avec une étonnante efficacité, la plupart du temps dans le calme et la bonne humeur. La *remoçaõ* de l'invasion de Vila Mina d'Aguas constitue un témoignage éloquent du déroulement matériel et humain de l'opération. L'installation des locataires est beaucoup moins spectaculaire. Leur arrivée se fait en ordre dispersé et leur installation obéit à un processus individuel qui dilue les impressions visuelles.

Le déplacement des **invasores** *: le cas de l'invasion Vila Mina D'Aguas*

L'invasion de Vila Mina d'Aguas compte parmi les plus vieilles de Brasilia. Elle occupe toute la quadra 416 de l'aile nord du Plan pilo-

te (7). La majorité des migrants sont originaires du Nordeste (Bahia et Ceara) et affirment une identité socio-culturelle assez marquée. En 1985, plus de la moitié de la population est composée d'enfants nés dans le District fédéral. Les habitants ont su concilier les avantages de la vie urbaine avec leurs activités traditionnelles de subsistance à caractère rural, activités parfaitement reproductibles étant donné la quantité d'espace qu'il leur était possible de s'approprier dans le Plan pilote : une quadra entière pour une population recensée par les services sociaux de 241 familles réparties en 223 baraques, soit environ 1 000 personnes. Bénéficiant des services collectifs de la ville, les résidents assurent une grande partie de leur subsistance par des cultures vivrières d'origine nordestine dont la variété (soixante-douze plantes utiles recensées) fait l'admiration des « visiteurs ». Enfin, la pêche est largement pratiquée dans le lac tout proche. L'invasion est structurée autour d'un noyau d'occupants permanents qui contrôlent l'organisation du quotidien et est parcourue par de nombreux groupes extérieurs qui y développent des actions d'éducation et de bienfaisance. Comment après presque trente ans d'histoire locale, ne pas s'étonner de l'acceptation pacifique par cette communauté de la *remoçaõ*, vers un lieu distant de vingt-cinq kilomètres, imposée par le gouvernement ?

En février 1989, les services sociaux procèdent au recensement de l'invasion, annoncent le prochain déplacement à Samambaia et organisent plusieurs réunions d'information. Ils peuvent compter sur l'appui de la présidente de l'association des résidents, qui depuis longtemps centralise les divers flux d'aide et s'impose comme unique interlocutrice. Le contrôle social de l'association est fort et sans doute d'autant plus que, se cantonnant à un rôle d'assistance grâce à l'aide du gouvernement du District fédéral, elle se proclame apolitique. Le programme de relogement est présenté comme visant une meilleure justice sociale, mais où l'habitat et l'espace, neutres, planifiés, sont vidés de leurs enjeux sociaux. Or, aller s'installer à Samambaia n'offre pas que des avantages. Si certains services collectifs, comme le ramassage des ordures, sont assurés, vivre dans la nouvelle ville satellite implique le recours systématique aux transports en commun, le renoncement du fait du manque d'espace aux activités de subsistance, pêche et culture, une détérioration des conditions de santé et d'éducation, au moins pour quelques années. Pourtant pour la majorité des familles, les conséquences de ce déracinement semblent faibles au regard d'un accès légal à la propriété.

La vie suit son cours dans l'invasion jusqu'au jour prévu où la baraque doit être complétement démontée. Les matériaux serviront pour cons-

truire le jour-même sur le lot le nouveau logement où il dormira. S'ils étaient abandonnés, ils risqueraient de servir immédiatement à la construction sur place de nouvelles baraques et empêcher le passage des bulldozers. Cette obligation a posé de graves problèmes aux locataires des invasions qui ne pouvaient détruire la baraque de leur propriétaire, théoriquement seul habilité à réclamer un lot. On constate à cette occasion que l'aménagement interne des baraques est très organisé, en plusieurs pièces, que l'équipement ménager dépasse le strict minimum. Aucune violence, ni pression n'est perceptible. Aucun policier n'est présent.

A Samambaia, une dizaine d'assistantes sociales indiquent les lots et donnent les consignes. Des travailleurs sociaux expliquent aux hommes les principes de construction pour respecter l'alignement des baraques et aménager une fosse septique. Les femmes seules, les handicapés et les vieillards sont aidés pour l'édification de leur maison.

Les scènes observées dans ce paysage de *cerrado* pourraient appartenir à la fiction et poussent au lyrisme. Samambaia apparaît comme l'aboutissement d'un long itinéraire et fait ressurgir l'espoir de la réussite, l'émotion du pionnier face à la découverte de cet ailleurs qui lui appartient aussitôt. Déjà quelques hommes armés de binette proposent, moyennant finances, d'aider au débroussaillage. Ceux qui sont là depuis quelques jours ont déjà reconstruit leurs maisons et accueillent avec enthousiasme les derniers venus comme rassurés de retrouver des anciens voisinages, de voir leur quartier se peupler et s'animer. L'invasion resurgit d'un coup au milieu du nouveau décor. Mais tout est à faire dans ce nouvel habitat où rien n'existe encore et où la présence humaine précède la construction.

L'arrivée des inquilinos

Si l'on change de quadra pour se rendre sur les sites destinés aux locataires, le paysage change malgré cette monotonie des tracés. Les procédures d'installation sont totalement différentes. Par leur dissémination dans le tissu urbain et leur invisibilité, les locataires de fond de cour étaient difficiles à repérer. Ils sont beaucoup plus nombreux qu'on ne le soupçonnait : 140 000 familles recensées contre 40 000 familles d'*invasores*.

L'arrivée progressive des locataires sur le lieu de leur future résidence est beaucoup moins spectaculaire car moins planifiée que celle des invasores. Les attributaires de lot embauchent souvent des professionnels de la

construction et l'on voit se monter de véritables chantiers où argent et temps sont investis largement. Les femmes et les enfants ne rejoindront le lot qu'à l'achévement des travaux. La démarche des locataires apparaît fondamentalement différente de celle des *invasores*. Le signe de propriété réside dans l'investissement plus que dans l'occupation. Ils disposent d'un délai d'un mois pour la construction de leur maison. Pourtant de-ci de-là, on aperçoit des baraques en bois d'apparence modeste voire misérable : les locataires ne constituent pas une couche homogène, leurs ressources sont très inégales et leurs stratégies d'occupation très diversifiées. Sous ce terme ont été confondues des situations très diverses : locataires par choix, locataires par nécessité, enfants ou parents en surnombre, à titre gratuit, en sous-location ou en location formelle. Leur seul point commun est d'avoir été reconnus comme *inquilinos de baixa renda* par les associations.

Samambaia, ville carrefour

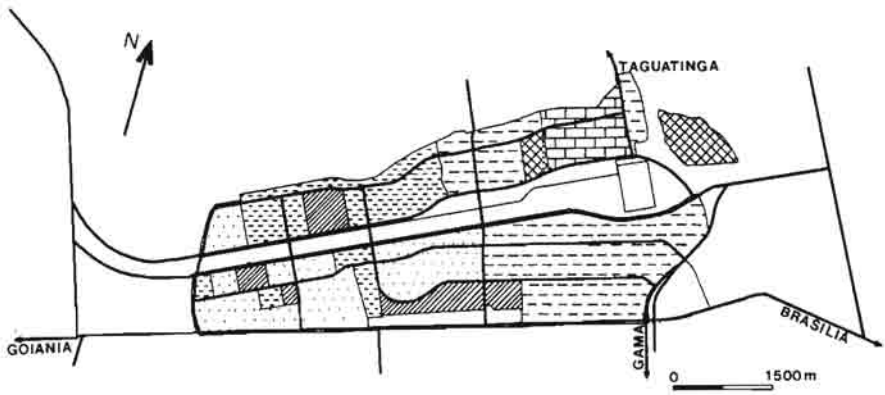
La nouvelle ville satellite de Samambaia offre un aspect très particulier. C'est encore une ville en chantier qui, un an après son inauguration en décembre 1988, compte plus de 100 000 personnes. D'un jour à l'autre sa physionomie change avec la consolidation des infrastructures, avec les nouvelles arrivées, avec les modifications que chaque famille s'ingénie à porter au module type ou au lot qu'elle a reçu : murs, garage, jardin, construction en étage, modifications des portes et fenêtres, commerces informels, etc. Ses quartiers en processus intense et rapide de différenciation rendent compte de l'hétérogénéité de sa population.

Conçue en 1978 dans le cadre du PEOT pour répondre au manque de logements du District fédéral. Elle devait recevoir 350 000 personnes en plusieurs étapes. Par sa situation, sur la route de Goiania, immédiatement au sud de Taguatinga, elle devait densifier le tissu urbain et agrandir l'agglomération Taguatinga-Ceilandia. La ville a été conçue par la Terracap qui a réalisé les infrastructures et mis les lots sur le marché immobilier, par des ventes aux enchères publiques. Les travaux ont beaucoup tardé et la mise des lots aux enchères s'est effectuée très lentement, au compte goutte, sans qu'il soit possible d'en déterminer réellement les raisons.

Deux tranches successives de travaux ont abouti à la formation de quatre quartiers (figure 2) représentatifs avant tout de quatre types d'accès officiels à la ville. L'expansion de la ville, qui correspond à la deuxième tranche entreprise pour le programme de relogement, a été précipitée après les assises de l'habitation.

Dans la première tranche, sur une surface réduite, cohabitent une population de propriétaires aisés et une population aux revenus modestes de candidats à la propriété. Une quarantaine de quadras restent innoccupées et nues, simplement marquées par les routes de dégagement et les poteaux électriques .Le premier quartier est constitué de lots destinés à satisfaire la demande de la « classe moyenne. » (8) A ses côtés et sous la pression du gouvernement du District fédéral, la SHIS s'est portée acquéreur de l'ensemble de huit quadras sur lesquelles elle a construit les 3 000 petites maisons-modules qui forment le deuxième quartier (9) destiné à une population privilègiée, capable de satisfaire aux conditions d'inscription, mais surtout capable de se débrouiller face à l'administration. Pour beaucoup l'attente a été très longue, parfois près de quinze ans.

L'OCCUPATION DE SAMAMBAIA AU 1°.11.1989



La seconde tranche de travaux, une cinquantaine de quadras tracées du jour au lendemain vers l'est, a été entreprise pour le programme de relogement. A la fin du programme (mars 1990) toutes les quadras seront occupées et on y prévoit des extensions. L'extension de la ville à l'est accueille le troisième quartier, peuplé par les habitants des invasions du programme d'*assentamento* installés progressivement depuis la mi-mars 1989. C'est une population pauvre provenant des invasions. Les lots semi-urbanisés sont réduits au minimum d'infrastructure et les maisons reconstruites avec les matériaux de l'invasion, si ce n'était l'alignement rigoureux des lots, formeraient un nouveau bindonville. Il regroupe au début février 10 000 familles. Le quatrième quartier est composé des maisons des locataires pauvres inclus dans le programme d'*assentamento*. Certains construisent directement en dur, d'autres construisent avec des matériaux de récupération. Ce quartier regroupe au début février 12 500 familles.

Bien que se plaignant unanimement de la délinquance et de la violence, du manque de services et d'infrastructures qui feraient de Samamabia une ville « normale » (postes de police, écoles, dispensaires, transports, terrains de sport...), tous ces groupes semblent vivre en bonne intelligence. L'euphorie de l'accès à la propriété et l'agitation de l'installation donne à Samambaia une ambiance de grand chantier. La différenciation des quartiers comme la diversité des types de logements de Samambaia ne se superposent pas avec celle de leurs occupants. La chronologie de l'occupation, le statut socio-économique de leurs habitants ou leur niveau d'équipement ne sont pas des facteurs déterminants pour analyser ces quartiers. L'hétérogénérité de la ville ne réside pas tant dans sa population, que dans les itinéraires qu'ont suivis ses habitants pour y accéder.

TRAJECTOIRES URBAINES

L'histoire urbaine des familles de Samambaia peut être confondue avecleurs stratégies d'insertion. Les migrants arrivent à Brasilia démunis et sans qualification professionnelle. De l'histoire qu'ils vont vivre dès leur arrivée dans le District fédéral dépendra la réussite de leur intégration. On les retrouve à Samambaia comme bénéficiaires des maisons de la SHIS, comme anciens locataires ou encore comme *ex-invasores* . Si ces différents statuts sont censés recouper des catégories socio-professionnelles distinctes, ce n'est pas souvent le cas dans la réalité. Les bénéficiaires du programme n'ont parfois rien à envier aux occupants des maisons de

la SHIS, de même que les locataires peuvent parfois être en meilleure posture que certains propriétaires des maisons de la SHIS. Derrière des statuts officiels ou apparents, se cachent des stratégies d'occupation à l'avantage des uns ou des autres. Ainsi, l'analyse de la succession des statuts dans le temps et l'espace est révélatrice des modalités d'insertion des familles dans le tissu urbain.

Les réseaux de connaissance

Pour les habitants de Samambaia, arrivés dans le District fédéral dans la majorité des cas depuis plus de dix ans et bien souvent alors qu'ils étaient encore enfants, le départ du lieu d'origine est motivé par le manque de ressources locales, la recherche d'un travail plus valorisant et moins dur ou encore par le goût de l'aventure. Les services offerts par la ville (essentiellement en matière de santé) sont parfois déterminants dans le choix du départ. Les possibilités de travail sont nombreuses, et les salaires jusqu'à quatre fois supérieurs aux revenus atteints dans certaines régions déshéritées du Piaui ou du Maranhaõ. Les réseaux familiaux jouent un rôle important dans cette première étape dans la mesure où ils se constituent progressivement en véritables « couloirs » migratoires entre le rural et l'urbain. Les premiers arrivés, souvent des « constructeurs » de Brasilia, s'ancrent dans la ville : ils bénéficient généralement de logements provisoires offerts par l'Etat. Ce n'est que dans un deuxième temps, lorsque qu'on leur supprime ce droit à un logement, qu'ils basculent, malgré eux, dans la marginalité ou l'illégalité. On les retrouvent ultérieurement, inscrits sur les listes de la SHIS ou bénéficiaires d'un lot constructible dans une des villes satellites, à l'extérieur de Brasilia. Les arrivées du pays d'origine se succèdent et s'échelonnent dans le temps en empruntant les couloirs de migration et il est très rare qu'une famille ou un individu se déplace sans s'être assuré de l'existence d'une « structure d'accueil », qu'elle soit légale ou illégale. Les célibataires trouvent rapidement un travail dans la construction civile ou comme gardien dans le cas des hommes, ou de domestique pour les femmes. Le mariage ou la naissance des enfants provoque le départ pour un *fundo de quintal,* l'employeur étant rarement disposé à loger toute une famille. Mais ce temps de répit a permis d'élargir le réseau de connaissance et de s'habituer à la vie urbaine.

Certains ne s'installent pas définitivement à Brasilia et décident de tenter à nouveau leur chance en milieu rural, les liens avec le lieu d'origine étant toujours maintenus. Mais la faiblesse des revenus et la difficulté du

travail incitent les familles à être mobiles et effectuer de nombreux aller et retour entre le District fédéral et la région d'origine. Si le travail y est moins bien rémunéré, le logement en contrepartie ne pose aucun problème. La famille va donc arbitrer continuellement entre les possibilités d'emploi et de logement pour décider d'un retour ou d'un départ. Paradoxalement, la possibilité d'obtenir une place dans une favela contribue largement à l'installation définitive. Enfin, jusqu'au récent programme Roriz, les familles susceptibles d'être relogées gratuitement par l'Etat étaient celles qui résidaient dans des invasions, le statut d'inquilino étant perçu comme socio-économiquement supérieur. Ces derniers étaient surtout demandeurs de maisons SHIS et attendaient souvent plus de dix ans pour les obtenir. Sous cet angle, l'invasion apparaît comme la stratégie la plus rentable.
Une fois introduit dans la ville, le migrant commence un véritable marathon dont chaque étape va dépendre de son accès à un logement. Les résidents passent du statut de migrants à celui de membres d'une invasion précise, puis de citoyens de Brasilia.

Entre le locatif et l'invasion

Pratiquement aucune des familles interrogées n'a rejoint directement une invasion au moment de son arrivée dans le District fédéral. L'écrasante majorité est passée par la location d'un fundo de quintal qui fait suite à l'hébergement par la famille, les amis ou les employeurs. Dans cette perspective, la dynamique des invasions n'est pas directement liée aux flux migratoires de la campagne vers la ville. L'invasion est le produit d'une redistribution interne de l'espace urbain, elle est l'aboutissement d'un parcours jalonné par une succession de logements. C'est généralement le nombre d'enfants et les loyers de plus en plus élevés, qui déclenchent le départ pour l'invasion. Mais ce départ ne peut pas s'improviser car le droit à l'invasion n'est pas systématique. Il faut y être introduit par des réseaux de connaissance, attendre une opportunité : une baraque à louer, un ami de travail qui cède sa place, un parent déjà installé, un groupe de la même région d'origine... La famille achète alors son droit d'installation (rachat des murs). L'accès à l'invasion prouve un certain degré d'insertion socio-économique. On y vit en communauté ou par groupe d'appartenance. Les problèmes sont partagés, la solidarité donne plus de force face aux riques d'expulsion. Les améliorations sont sensibles, les commerces se multiplient, les familles s'organisent et s'entraident. Au fur et à mesure de son développement et compte-tenu de

l'importance du regroupement (nombre d'habitants et situation géographique), les places deviennent plus rares et plus chères dans cet habitat. Mais le risque d'expulsion, plus que le manque de moyens, limite les investissements. On se contente de faire du bricolage, des améliorations récupérables et transférables en cas d'expulsion. Le problème majeur reste le manque d'eau.

La location d'un fundo de quintal n'est pas une situation enviée par les invasores qui se souviennent des conditions difficiles qu'ils ont dû supporter. Cela coute cher et présente peu d'avantages. Si l'accès facilité à l'eau en est un aspect positif, l'entassement de plusieurs familles dans des baraques en bois généralement dissimulées au fond d'une cour ou d'un jardin sordide, en fait un lieu de vie malsain. Avoir des enfants signifie pour une famille perdre son logement pour un logement plus exigu jusqu'au moment de l'expulsion, à moins qu'on ait le choix de l'invasion. Pour une femme cela signifie aussi perdre son travail.

L'itinéraire des locataires, au fur et à mesure de la naissance des enfants et de leur temps de séjour, est mouvementé. L'inquilino est par définition nomade. Il change de multiples fois de domicile pour échapper à son créancier ou obtenir une location à meilleur marché. Certains rejoignent une invasion à condition qu'ils aient une opportunité d'installation, le jour où le loyer devient trop élevé. D'autres refusent ce processus et restent, par tous les moyens, dans le locatif, quitte à vivre dans des conditions souvent très précaires. Le souci de rester dans la légalité, de ne pas se marginaliser, est considéré comme une meilleure stratégie d'insertion. Ils préfèrent investir tous leurs revenus dans le locatif, même s'ils se heurtent rapidement aux exigences des propriétaires contre lesquels ils n'ont aucun recours. Cette population, locataire pour raisons de principes, est difficile à repérer et à distinguer des locataires qui le sont dans des conditions acceptables. Cette confusion a été largement utilisée par les plus nantis au moment de la diffusion du programme Roriz. Certains d'entre eux, inscrits depuis plus de dix ans sur les listes de la SHIS, attendent toujours leur module.

Le paradoxe est étonnant puisque l'habitant de l'invasion se stabilise apparemment plus vite que celui du fundo de quintal. Son insertion dans un groupe relativement homogène, son mode d'existence, donnent plus de prise à un contrôle social, que celui-ci se fasse sous couvert de l'assistance « charitable » ou de structures internes de contre-pouvoir. L'inquilino lui n'a en réalité aucun droit et la légalité de sa situation est tout aussi illusoire. Son inexistence comme groupe social stimule peu les actions d'assistance ou d'encadrement à son égard. Les inquilinos et

invasores se considèrent comme deux mondes différents et représentent, de fait, deux univers distincts très perceptibles à Samambaia où leurs différences sont renforcées par des procédures d'acquisition de lots propres à chaque statut. Le statut d'inquilino est un choix autant que peut l'être celui d'invasor. Si l'on passe couramment du statut de locataire à celui d'invasor, le processus inverse est pratiquement impensable. Et c'est peut-être cette irreversibilité de situation qui fait craindre à quelques familles d'effectuer ce pas. L'occupant des bidonvilles ne redevient jamais locataire. Il ne cède sa place que pour s'approprier un autre lieu ou bénéficier d'un programme de logement, mais jamais pour retourner dans une location. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le migrant ne gagne pas d'abord un bidonville, pour devenir par la suite locataire, avant de terminer victorieusement propriétaire selon une théorie linéaire de l'insertion urbaine.
Les grands perdants de cette « gestion informelle » de l'urbain sont certainement les locataires irréguliers des maisons SHIS. En situation illégale et invisible à la fois, ils n'ont pas su tirer profit de la politique de logement du District fédéral.

La propriété : une étape éphémère

Parmi les personnes interrogées à Samambaia, qu'elles viennent des bidonvilles ou des locations, beaucoup sont arrivées en compagnie de leurs parents. Parmi ces derniers, un grand nombre, à un moment précis de leur histoire, ont déjà bénéficié d'un programme d'assentamento ou d'une maison de la SHIS. Comment expliquer la perte de ce droit au logement, *a priori* irréversible ? Si l'on admet que le logement est un moyen d'insertion socio-économique important, il n'en demeure pas moins qu'il représente souvent, aprés acquisition, une dépense complémentaire face à des revenus qui stagnent. Le prix de la légalisation est en effet celui de l'accès aux services urbains (eau et électricité, transport). L'épargne reste donc impossible et les individus continuent à vivre selon le même modèle. Dans certains cas, les familles ne font plus face aux dépenses occasionnées par le logement et sont tentées de céder à nouveau ce capital au plus offrant pour résoudre momentanément leurs difficultés. Dans d'autres situations toutes aussi courantes, l'éclatement de la famille ne permet pas à tous ses membres de se loger sous le même toit, à moins qu'il ne provoque lui aussi la vente des biens. Cette redistribution de la propriété peut être liée à de multiples causes : décés des parents et reprise du lot par un des frères, mariage et naissance

d'enfants qui interdisent à la deuxième génération de cohabiter plus longtemps, ou encore séparation des conjoints. Que ce soit pour des raisons avouées (divorces, enfants) ou inavouées (spéculation ou pauvreté), la propriété s'inscrit comme une étape éphémère. Elle n'est pas une condition suffisante de réussite économique mais elle est un moyen d'intégration sociale. Le même schéma se reproduit d'une génération à l'autre ce qui donne une idée du problème que risque de connaître le Brésil dans une dizaine d'année si la situation de précarité vécue par les générations urbaines à venir n'est pas endiguée.

L'idée de la propriété est pourtant très forte à Samambaia. Il n'est jamais question de vendre et il est rappelé à ce sujet, que la vente des lots et la location ne sont pas autorisées par les autorités qui admettent cependant qu'il est très difficile de contrôler la situation.

Dans l'euphorie des premiers jours, les familles sont satisfaites de ce déplacement. Si les conditions de travail vont être plus difficiles, la sécurité gagnée en terme de logement est pour l'instant supérieure. C'est un peu comme si le logement primait sur le travail. Il est une condition d'insertion primordiale et mieux vaut perdre son travail pour s'assurer un logement définitif. Par expérience et parce que les générations précédentes l'ont déjà prouvé, on sait que le revenu gagné par le travail ne permet pas d'accéder à la propriété puisqu'il n'y a pas de possibilité d'accumulation. Chacun est condamné à bien se positionner dans la course à la propriété et à penser sa trajectoire urbaine en fonction des opportunités offertes. Le logement proposé par l'Etat représente un capital immédiat, inespéré, qui justifie pleinement la perte momentanée de l'emploi.

L'isolement géographique de Samambaia, renforcé par l'inefficacité et le coût des transports en commun, n'autorise pas les familles ayant un emploi trop précaire ou trop mal rémunéré à le conserver. Le prix du logement est pour les plus démunis la perte du travail et la sous-alimentation. Il est à craindre qu'à moyen terme, le chômage forcé ne soit la règle à Samamabaia. La dégradation des conditions d'existence est accélérée par le manque d'accès aux activités de subsistance offertes par Brasilia (mendicité, vol, échanges de services, circuits de débrouille..). Tout un manque à gagner, celui des « miettes de la ville », fait cruellement défaut dans beaucoup de familles. La multiplication des petits bars offrent une bien piètre alternative.

DYNAMIQUES URBAINES ET MARCHÉ DU LOGEMENT

S'il est prématuré de tirer des conclusions sur le programme de relogement des populations pauvres du District fédéral et de prévoir l'avenir d'une ville comme Samambaia, les enquêtes menées permettent de disposer de nombreuses informations sur Brasilia et de mettre en évidence des éléments caractéristiques du problème du logement de façon plus générale.

D'abord, Brasilia jouit toujours de son image pionnière. Les conditions de vie y sont, de l'avis même de ses habitants anciens migrants, meilleures que partout ailleurs au Brésil. Il y a toujours des emplois disponibles. Si ceux-ci sont faiblement qualifiés, instables et mal payés, ils supportent avantageusement la comparaison avec ceux qu'offre la région d'origine. Les retombées des dépenses de l'Etat créent de multiples activités parallèles. Toutes les personnes interrogées ont trouvé un travail dans le mois de leur arrivée et se plaignent surtout des difficultés de transport.

Pourtant, il ne faut pas en déduire que l'étonnante croissance démographique de Brasilia dépend essentiellement des migrations. Le taux de natalité est très élevé et déjà plus de la moitié des habitants sont nés dans le District fédéral. Les habitants de Samambaia, quel que soit leur itinéraires vivent dans le District fédéral en moyenne depuis plus de dix ans.

Le recensement a fait apparaître une ville souterraine, occultée lorsqu'on évoque le Plan pilote et les villes satellites : 140 000 familles de locataires de fonds de cour et 40.000 familles d'*invasores*, soit un tiers de la population de Brasilia, travaillent et font vivre la ville, ni vus, ni reconnus.

Mais aussi imposant que puisse être le programme, par le nombre de personnes concernées et par son dynamisme et sa rapidité d'exécution, il ne diffère guère des politiques suivies pour préserver le Plan pilote depuis la création de Brasilia. Il relève de la même logique d'exclusion, loin du centre du pouvoir, au delà d'un véritable vide sanitaire, d'une population défavorisée socialement, bien que totalement intégrée à l'économie, officielle ou non, de la ville. A côté de la ville-mère, capitale et vitrine hyperplanifiée, coexistent des villes satellites cachées au regard, issues pour la plupart d'interventions d'urgence comme Samambaia, dont la planification est réduite aux tracés rectilignes qui délimitent et contrôlent leur espace, mais qui n'ont fait l'objet d'aucune étude d'urba-

nisme et qui ont été mises en oeuvre autoritairement par le gouvernement du District fédéral.
On peut s'étonner de la passivité, voire même de la participation, des habitants, de la simplicité avec laquelle des invasions de plus de vingt ansont été éradiquées et des milliers de familles expulsées et transplantées. Certains y voient un succès de la démocratie et la preuve que le programme répond aux voeux des populations. Il serait plus juste de s'interroger sur les limites d'une démocratie où la majorité des associations ont été créées lors de la période militaire (Schneier, 1989) et où les pouvoirs publics envoient en premières lignes des groupes d'assistantes sociales. Le problème du logement devient alors un sujet dénué de sens politique et cela explique en partie l'absence des syndicats professionnels dans les luttes urbaines au profit d'une abondance d'associations aux intérêts mal définis. Les dernières élections présidentielles laissent un peu perplexe : la plus grande et la mieux organisée des invasions, celle qui a lutté avec succès pour sa fixation, le grand bidonville de Paranoa, a été le seul secteur du District fédéral où Fernando Collor l'a emporté.
Le logement constitue la priorité des revendications des citadins, bien avant l'emploi ou l'éducation. Il est le support d'enjeux contradictoires. Pour le gouvernement, c'est un moyen spectaculaire et relativement bon marché de s'acquérir une clientèle importante, tout en repoussant les problèmes plus complexes de l'organisation de la ville et de la distribution des revenus. Le pouvoir effectue un transfert de rente foncière et offre des abris. Pour les habitants, le logement est une marchandise que l'on peut faire prospérer et qui forme un capital négociable. Ce bien d'échange et d'usage n'est pas neutre, il symbolise aussi une insertion dans la ville, des racines pour une population migrante, c'est-à-dire une place dans un réseau social, qui dépasse largement les liens du clientèlisme. Il accompagne et fait partie de l'histoire de chacun. Indépendamment de projets de planification et de gestion urbaine de l'Etat, s'établit un statut parallèle, informel du logement.
Le circuit d'insertion en ville. ne suit pas un schéma linéaire de réussite sociale urbaine où le migrant commencerait par s'agglomérer à une favela choisie au hasard, puis passerait par la location pour terminer par l'accès à la propriété. Le locatif de fond de cour est une étape presqu'obligée des nouveaux venus et de ceux qui ne bénéficient pas des réseaux sociaux nécessaires pour le quitter, de la majorité des plus pauvres (Tribillon, 1988).
Cet enchevêtrement de situations confirme qu'une population, formée par une histoire migratoire inter-urbaine et intra-urbaine, se définit

davantage par ses itinéraires, sa dynamique, que par sa composition sociale analysée en termes de catégories descriptives (Touraine, 1989). L'appartenance à une catégorie sociale et professionnelle est rarement revendiquée par les citadins enquêtés, alors qu'ils revendiquent une identité fondée sur leurs liens avec la région d'origine et les réseaux sociaux qui leur ont permis d'accèder au logement. Le thème du logement est alors le meilleur fil conducteur pour le recueil d'histoires de vie et la compréhension des phénomènes urbains.

NOTES

1. Cet article a été écrit dans le cadre des accords de coopération scientifique entre l'ORSTOM et le CNPq et de l'appel d'offre du ministère français de la Recherche : *Circulation des hommes et des richesses*. Nous remercions ici pour leur indispensable appui au déroulement des enquêtes le professeur Marilia Peluso du département de géographie de l'université de Brasilia et le chercheur géographe Fernando Monteiro Ribeiro.
2. Ce plan est élaboré dans le cadre d'une vision de l'aménagement du territoire, de la planification et de la politique urbaines comme des disciplines où les experts élaborent modèles techniques et méthodes de rationalisation des choix. Le facteur humain est réduit à une classification de la population en classes de revenus qui conditionnent un type de logement.
3. Ce sera le dernier gouverneur nommé par le président de la République. En 1990 doivent avoir lieu les premières élections directes dans le District Fédéral. Le gouverneur Roriz a fait part de son intention de se porter candidat.
4. On trouve la majeure partie des références du grand programme d'*assentamento das populaçoes de baixa renda* dans ces échanges, car aucun texte officiel, aucun décret n'est publié. Les actes des assises sont quasiment introuvables à la suite du déménagement des bureaux de la SHIS.
5. La famille doit justifier de son identité et de ses charges, d'un revenu inférieur à trois salaires minimum, et présenter un certificat des trois offices de notaires de Brasilia garantissant la non-propriété d'un bien immobilier dans le District fédéral.
6. Le maximum de points correspond au maximum de misère : revenus, nombre de personnes à charge, temps de résidence à Brasilia, situation de logement, âge, situation exceptionnelle...
7. Cette situation, proche de l'université, lui a valu d'être le sujet d'une thèse sur les écosystèmes urbains qui permet de suivre son évolution jusqu'au jour de la *remoçaõ* (Dias, 1989).
8. De fait, seules une petite superficie à la périphérie nord de la ville destinée à la construction de villas et la quadra 406 furent acquises par des particuliers et par la coopérative des Forces armées.
9. Ces maisons ont été distribuées de janvier à mars 1989 aux personnes inscrites sur les listes de la SHIS suivant le décret paru au Journal Officiel du 05/01/87) qui précise les conditions d'inscription.

BIBLIOGRAPHIE

Les enquêtes sur le terrain ont été réalisées de novembre 1988 à décembre 1989 par Catherine Aubertin, Marion Aubrée, Marilia Peluso, Florence Pinton, Fernando Ribeiro et Laurent Vidal

AUBERTIN, Catherine et BENTES, Duda, *Brasilia - Distrito federal*, Paris, ORSTOM, 1989.
AUBERTIN, Catherine et PELUSO, Marilia Luiza, *Du symbolique au pragmatique : les politiques de l'habitat dans le District fédéral*. (A paraître, 1990).
CODEPLAN (Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central), *Plano Estrutural de Organizaçaõ Territorial do Distrito federal (PEOT)*, Convenio, Brasilia, SEPLAN/GDF. CODEPLAN, 1977.
CODEPLAN (Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central), *Caracterizaçaõ do territorio e da populaçaõ do Distrito federal*. Brasilia, CODEPLAN, 1984.
COSTA, Lucio, Brasilia revisitada : 1985-1987, *Diario Official do Distrito federal*, 23 octobre 1987, Brasilia.
DIAS, Genebaldo Freire, *Populaçoës marginais em exossistemas urbanos*. Brasilia, IBMARNR, 1989.
DURAND-LASSERVE, Alain, Le logement des pauvres dans les villes du Tiers Monde. Crise actuelle et réponses in *Revue Tiers-Monde* n°116, IEDES-PUF, 1988.
DURAND-LASSERVE, Alain, Dispositifs de régularisation foncière et intégration des populations urbaines marginalisées, Communication au colloque *CECOD : Logiques étatiques et pratiques populaires dans les sociétés dépendantes*. 19-20 octobre 1989. CECOD-IEDES, Paris.
HEUZE, Claire, Emergence d'une capitale, Brasilia, in *Cahiers ORSTOM*, série des Sciences Humaines, 1986, vol. 22, n° 3-4 pp.429-442.
OLIVEIRA, Marilia Peluso de, *O mercado imobiliario urbano na periferia do Distrito Federal ; um estudo de caso : a cidade occcidental*, Thèse de Mestrado. Université de Brasilia, 1983.
PAVIANI, Aldo (org.), *Brasilia, ideologia e realidade. O espaço urbano em questaõ*, Saõ Paulo, Editora Projeto, 1985
PAVIANI, Aldo (org.), *Urbanizaçaõ e metropolizaçaõ. A gestaõ dos conflitos em Brasilia*, Brasilia, Editora da UnB/CODEPLAN, 1987.
PAVIANI, Aldo,*Brasilia, a metropole em crise*, Brasilia, Editora da Universidade de Brasilia, 1989.
ROCHEFORT, Michel (org.), Le logement des pauvres dans les villes du Tiers Monde, n° spécial de la *Revue Tiers-Monde* n°116, IEDES-PUF, 1988.
SHIS, Sociedade de habitaçoës de interesse social, *Relatorio da pesquisa realizada com a coleta de dados atraves da Ficha social*, Brasilia, PRODEC- SHIS, 1989.
SCHNEIER, Graciela, Autour de la notion de local dans l'urbain en Amérique latine : l'exemple de Buenos Aires, Communication au colloque *CECOD : Logiques étatiques et pratiques populaires dans les sociétés dépendantes*. 19-20 octobre 1989. CECOD-IEDES, Paris.
TOURAINE, Alain, *La parole et le sang*, Paris, Odile Jacob, 1989
TRIBILLON, Jean-François, Le logement du peuple par le peuple : le locatif populaire en Afrique et dans le Tiers Monde in *Revue Tiers-Monde* n°116, IEDES-PUF, 1988.
VESENTINI, José William, *A capital da Geopolitica*, Saõ Paulo, Editora Atica, 1987.

Catherine Aubertin* - Florence Pinton**

** Chercheur ORSTOM*
*** Chargée d'enseignement à l'université de Paris X - Nanterre*

Catherine Aubertin, Florence Pinton.- Itinéraires urbains autour de Brasilia : entre le locatif et l'invasion.

Le grand programme d'installation des populations pauvres sur des lots « semi-urbanisés » concerne près du tiers des habitants du District fédéral. Ce projet est exemplaire, par son ampleur, par les modalités de son déroulement et par les inflexions radicales qu'il met en évidence en matière de gestion urbaine. Cet article privilègie l'étude des trajectoires urbaines. Une population, formée par une histoire migratoire inter-urbaine et intra-urbaine, se définit davantage par ses itinéraires et sa dynamique, que par sa composition sociale analysée en termes de catégories descriptives. Le thème du logement apparaît comme le meilleur fil conducteur pour le recueil d'histoires de vie et la compréhension des phénomènes urbains.

Catherine Aubertin, Florence Pinton - Itinerarios urbanos en la periferìa de Brasilia : entre la locaciòn y la invasion.

El gran programa de instalaciones de poblaciones pobres en lotes « semi-urbanizados » concierne cerca de un tercio de habitantes del Distrito federal. Este proyecto es ejemplar, por su amplitud, por las modalidades de su desarrollo y por las inflexiones radicales que pone en evidencia en materia de gestiòn urbana. Este articulo privilegia el estudio de trajectorias urbanas. Una poblaciòn, formada por una historia migratoria inter-urbana e intra-urbana, se define por sus itinerarios y su dinàmica, por su composiciòn social analizada en términos de categorìas descriptivas. El tema de la vivienda aparece como el mejor hilo conductor para la recolecciòn de historias de vida y la comprehensiòn de fenomenos urbanos.

Catherine Aubertin, Florence Pinton.- Itinerarios urbanos na periferia de Brasilia : entre o aluguel e a invasaõ.

Este artigo coloca em relevo o estudo das trajetorias individuais no meio urbano. No caso em pauta esta populaçaõ, marcada por uma historia de deslocamentos inter e intra urbanos, deve ser definida, antes de tudo, por seus percusos errantes e sua dinâmica, que por sua procedência social, tomada em termos de categorias descritivas. O tema habitaçaõ, à medida em que aponta a rede de relaçoẽs necessàrias à integraçaõ urbano, surgè como fio condutor privilegiado para o levantamento de historias de vida, possibilitando uma compreensaõ mais aprofundada dos fenômenos urbanos.

GOUVERNER LA VILLE

MOUVEMENTS REVENDICATIFS URBAINS FACE A L'ETAT AU BRÉSIL

Au Brésil et plus particulièrement dans le grand Saõ Paulo, les mouvements urbains revendicatifs ont rassemblé dès leurs premières manifestations un ensemble d'acteurs très différents par leur origine et leurs pratiques politiques. Malgré leur manière hétérogène de concevoir les stratégies de mobilisation et la signification politique des luttes, le quartier reste un lieu privilégié, offrant non seulement un espace de survie face au contrôle exercé par le régime sur les activités politiques et syndicales dans les années soixante-dix mais aussi des espaces diversifiés favorisant l'émergence des demandes relatives à la reproduction sociale et aux conditions de vie des secteurs les plus défavorisés des villes et des métropoles brésiliennes.

Avec la crise d'autoritarisme, les mouvements et les organisations politiques d'opposition se développent créant un cadre favorable à la consolidation des luttes des habitants des quartiers pour le droit à la citoyenneté. Beaucoup de ces mouvements agissent comme catalyseur dans la diffusion à l'échelle nationale d'un discours contre l'Etat, un discours qui reflète la coupure entre celui-ci et la société civile et qui stimule l'émergence de diverses formes de résistance. Les changements politiques postérieurs, qui impliquent un lent processus de démocratisation de la société, mettent en évidence l'existence de tensions permanentes à l'intérieur du mouvement social opposant résistance et institutionnalisation.

Le développement des mouvements sociaux au Brésil est avant tout la traduction de la précarité, de l'absence des systèmes de représentation ou de la nature des institutions créées pendant la période autoritaire. Avec le renversement de cette situation et la réapparition de partis concurren-

Texte traduit du portugais par Hélène Le Doaré

tiels, les mouvements perdent dynamisme et visibilité, démontrant ainsi que leur existence, conjoncturelle, est liée à l'absence de canaux de représentation et aux carences de l'Etat qui ne remplit pas sa fonction de pourvoyeur de services collectifs auprès des populations démunies, faisant naître un potentiel revendicatif délimité dans le temps et dans l'espace. (Jacobi, 1987).

La réflexion menée au Brésil sur l'Etat depuis le début des années soixante-dix s'est attachée à mettre l'accent sur ses caractéristiques autoritaires et particulièrement sur les transformations subies par la bureaucratie. Il s'agit d'un Etat qui, malgré une centralisation croissante, est traversé par des contradictions et marqué par des ambiguités, à cause surtout de transformations conjoncturelles. Dans un contexte de transformation politique et institutionnelle et malgré la tradition autoritaire de l'Etat brésilien, la mise en oeuvre de politiques sociales destinées à s'assurer une légitimité auprès des secteurs populaires, même si le consensus est passif, oblige l'Etat et ses agents à modifier leurs rapports avec la population.

Les organismes publics ne peuvent se contenter d'un comportement technique pour trouver des solutions correspondant aux demandes de la population. Or leurs interventions n'incluent pas la consultation des usagers : La « ratio administrative » s'exprime alors dans des objectifs à longs termes et reste soumise à des impératifs techniques. Mais la population de nombreux quartiers périphériques est insatisfaite du décalage qui existe entre ses besoins et les services publics. Les agents de l'Etat commencent à y être sensibles et à entendre des demandes allant jusqu'à réorienter des investissements déjà engagés. La machine de l'Etat est donc soumise à des pressions pour répondre à des demandes non prévues. La véhémence des revendications l'oblige à mettre en place des solutions précaires mais rapides et efficaces capables de réduire la pression sociale, laquelle exercée sur les organismes gouvernementaux, favorise par ailleurs l'émergence de contradictions internes au sein des différentes administrations publiques.

Face à la croissante détérioration des conditions de vie d'une partie significative de la population, l'Etat est contraint de se redonner une légitimité. Il prend peu à peu conscience de ses responsabilités et modifie de façon qualitative le discours de rationalité technocratique élaboré par le régime autoritaire. Il commence à reconnaître les mouvements revendicatifs. Il accepte plus ou moins bien leurs représentants comme ses interlocuteurs. Il se montre plus accessible à leurs demandes.

A partir du milieu des années soixante-dix, et pour répondre aux demandes formulées par les mouvements sociaux, l'Etat a commencé à mettre en oeuvre des politiques sociales concernant l'assainissement, la santé, les transports. Recherchant une certaine légitimation dans ce consensus passif, il a créé les conditions d'un élargissement des demandes.

DIMENSIONS DE L'ACTION COLLECTIVE

Les facteurs qui déteminent l'émergence d'une action collective organisée sont divers : la base sociale, le rôle des « médiateurs » *(articuladores)*, des conseillers *(assessores)* ou des agents extérieurs, les valeurs de référence et la nature des carences et des besoins. Dans les mouvements revendicatifs urbains interviennent des acteurs sociaux très divers, depuis ceux qui se limitent à faire signer des pétitions jusqu'aux organisations permanentes et aux formes les plus avancées d'organisation à la base ou les groupes constitués autour d'un objectif spécifique et d'une action directe. Ce dernier cas est illustré par les invasions de terre.

Il semble logique que la population revendique des travaux d'assainissement et l'accès à l'eau potable. Pourtant, l'existence de carences n'entraîne pas nécessairement des mobilisations dans la mesure où les demandes sociales n'obéissent à une logique prédéterminée. Par suite « on ne peut déduire les comportements de conditions objectives données. De telles déductions présupposeraient une notion de besoin objectif qui mobiliserait les acteurs sociaux sans qu'il y ait intervention des médiations symboliques qui la constituent en tant que besoin social ». La notion de carence relève davantage d'une construction réalisée par des sujets que d'une logique située sur un plan macro-structurel où les mouvements sociaux sont perçus comme un rassemblement d'acteurs urbains, réunis par leurs objectifs et leur condition de vie urbaine.

Quant à leur base sociale, les mouvements reflètent la ségrégation spatiale de la ville définie par le niveau de qualité et de quantité des services urbains. Malgré la composition hétérogène des mouvements de population à bas revenu, sur le plan social et culturel, on peut noter, à partir de ce critère de base sociale, la prédominance des mouvements formés par les classes populaires. Le processus de formation d'une identité collective, se réalise dans la dimension du quotidien sur le lieu de résidence, là où la classe sociale n'apparaît pas de façon explicite comme un facteur de rassemblement et un moteur de l'expression politique.

La question du cycle de vie des mouvements a suscité de vives polémiques parmi les théoriciens qui leur attribuent une potentialité de changement social, à partir du fait urbain. Les travaux effectués sur ces mouvements au Brésil soulignent leur rôle dans la transformation sociale en s'appuyant surtout sur les changements politico-institutionnels apparus à partir de 1974. Pourtant la réalité des faits ne correspond pas aux attentes forgées autour de ce potentiel.

Une analyse des mouvements revendicatifs montre que leur objectif n'est pas de transformer la société, en lui donnant un sens nouveau ; ils fonctionnent essentiellement comme groupes de pression sur l'Etat dans le but d'obtenir des réponses concrètes à leurs demandes. Leurs dynamiques, certes différenciées, sont toujours plus ou moins encadrées par des institutions. Dans ce sens on peut dire que le cycle de vie des mouvements, et leur portée, est un indicateur de sa dimension institutionnalisée. Ces mouvements, « groupes de militants déchirés, dispersés, qui, à cause de la décomposition des organisations de gauche, étaient à la recherche d'une nouvelle liaison avec le peuple, d'alternatives à une lutte d'avant-garde en déroute » (Sader 1987), présentent un cycle de vie très précis, passant par des étapes de plus ou moins grande mobilisation en suivant un processus qui conduit généralement à la fin de la période de mobilisation quand sont satisfaites les demandes immédiates. Si certains mouvements arrivent à survivre au-delà, c'est grâce à la capacité des dirigeants à maintenir de hauts niveaux de participation, les opposant aux formes traditionnelles de mobilisation.

Ces différentes approches ont eu pour résultat la constitution d'un modèle du mouvement social polarisé sur son opposition au système institutionnel (Machado et Ribeiro, 1985). Indépendamment de l'optique choisie, il est nécessaire d'analyser aussi ce que certains auteurs ont convenu d'appeler la « culture politique » des mouvements sociaux (Mainwaring et Viola, 1984).

Les facteurs qui incitent une population à se mobiliser sont directement liés à sa perception de souffrir de carences en commun, perception profondément marquée par la notion de droits fondamentaux. Les mouvements se constituent autour de deux éléments moteurs : les carences et le travail effectué par l'organisation des habitants du quartier. Leur articulation s'effectue à travers un ensemble de mécanismes internes au mouvement qui permet le passage du besoin à la revendication, un passage tracé par l'affirmation d'un droit. Ce que Durham (1984) caractérise comme « un ample processus de révision et de redéfinition d'un espace de citoyenneté. »

Cependant, carence et revendication ne sont pas liées de façon mécanique ou spontanée. La conscientisation se développe à travers diverses actions sociales inscrites à l'intérieur de ce que certains auteurs ont appelé le modèle communautaire. Ce « modèle » permet la participation de tous ceux qui sont engagés dans le processus : c'est au niveau de l'organisation de base, dans les assemblées de quartier que se produit la conscientisation, là où des groupes d'habitants des plus organisés élaborent de nouvelles valeurs de référence, établissant généralement un lien idéologique et politique entre le besoin et ses déterminants stucturels. Dans divers mouvements, l'engagement des habitants et l'attitude des pouvoirs publics, outre la participation des professionnels, ont crée les conditions d'une accumulation de connaissances sur des thèmes comme la santé, le logement, l'assainissement, d'une ouverture sur les normes et donc d'un cadre favorable à la formulation de demandes.

Les mouvements ont des pratiques très différentes en ce qui concerne leur système de représentation et d'organisation. C'est à travers des actions concrètes et dans leurs affrontements avec les agents de l'Etat qu'ils construisent leur propre dynamique de lutte. Si on ne peut les considérer comme des contre-créations culturelles ou des formes embryonnaires d'une nouvelle société, leur constitution même est porteuse d'éléments novateurs qui révèlent une avancée réelle par rapport aux pratiques traditionnelles d'où émergent les mouvements.

Il faut souligner, toutefois, l'impact que les transformations du processus politique général a sur la forme des mouvements dans la mesure où ceux-ci sont de plus en plus reconnus comme interlocuteurs légitimes. Lorsqu'ils dialoguent avec les mouvements populaires, les organismes publics adoptent un discours nouveau où ils intègrent progressivement des demandes de la population vivant dans les quartiers de la périphérie. Selon Oliveira (1985) « la prise en compte des carences de cette population conduit l'Etat à les inscrire dans le domaine des droits, et donc à les soustraire de celui des réclamations, des revendications ». L'Etat ne se contente plus de voir les mouvements comme des adversaires mais reconnaît la légitimité de leurs revendications. Nombreux sont alors ceux, qui sur la base de l'action collective, recherchent une autre qualité de participation dans la gestion de la chose publique.

La position dominante actuellement est d'attribuer une force de transformation sociale aux actions alternatives, indépendantes et autonomes. Notre interprétation ne va pas dans ce sens. Nous pensons certes qu'il ne s'agit pas d'un processus polarisé, traditionnel, opposant deux camps. D'un côté, le mouvement social, espace de liberté et stratégie embryon-

naire de contre-pouvoir et de l'autre le système institutionnel, le « locus » du contrôle et de la domination des groupes qui revendiquent. De nombreux auteurs voient le processus né de cette polarisation comme un conflit entre ces deux camps sans que l'issue soit reconnue comme une synthèse transformant l'un et l'autre mais plutôt comme une dilution de l'un sous l'effet de l'autre (Machado et Ribeiro, 1985). Bien que l'élément novateur de ces mouvements soit leur relative autonomie face à l'Etat, les partis et les groupes politiques, ces mouvements ne refusent pas la possibilité d'une négociation qui entraîne souvent l'institutionnalisation de leurs pratiques et induit des changements dans les deux pôles du processus.

Les mouvements revendicatifs urbains au Brésil mettent en scène un ensemble d'acteurs qui ont des origines et des pratiques différenciées. Ces acteurs définis comme membres de la communauté, conseillers, Eglise, agents pastoraux professionnels, militants de partis politiques ou d'organisations de gauche) jouent un rôle important dans l'articulation et le développement des luttes. Ils élaborent aussi des représentations autour de l'interaction entre leurs pratiques et leurs conceptions du changement social. Partir de l'action permet d'intégrer à la réflexion sur les mouvements, l'influence exercée par les « conseillers » sur la construction des demandes au quotidien.

Les interprétations divergent sur la façon de voir le rôle joué par les mouvements sociaux dans la période récente. Dans les années soixante-dix, l'optimisme prévalait. Puis, on a pensé que le contexte crée par l'arrivée dans les années quatre-vingt de l'opposition au gouvernement allait favoriser l'élargissement de la participation des secteurs les plus deshérités de la population. Et c'est la déception. Les mouvements, dans leur lutte pour satisfaire leurs besoins fondamentaux, se retrouvaient dans la contestation du pouvoir en place. Or, la montée des forces démocratiques en 1983 a provoqué un reflux des mouvements, car les perspectives de changement ne correspondaient pas aux attentes ni sur le plan de la participation populaire ni sur celui des réalisations.

Jusqu'à récemment, le thème des mouvements revendicatifs urbains était perçu à travers un paradigme qui pose comme donnée une forte mobilisation de la société, d'un pôle non-institutionnel contre le système institutionnel. Dans une analyse de ce type, seule la dynamique interne est prise en compte tandis que l'appareil d'Etat est présenté d'une façon monolithique et relativement opaque. Des auteurs (Cardoso, 1982, Boschi, 1987) ont mis en relief certains aspects des mouvements, leur niveau de participation, leur caractère spontané, l'indépendance à l'égard des

élites et des partis ainsi que leur conception égalitaire. L'Etat, au contraire, était présenté comme l'ennemi autoritaire contre lequel se dressait la société civile. Ce cadre analytique traduit la polarisation de la période autoritaire si bien que ceux qui l'adoptent estompent les transformations survenues au sein de la bureaucratie et la nature relationnelle de l'action de l'Etat.

Les mouvements revendicatifs rendent manifeste l'existence d'une identité qui se concrétise à partir de la construction collective d'une notion de droit directement liée à l'élargissement de l'espace de citoyenneté. Cette notion projette dans la sphère du public les carences du quartier. C'est surtout le cas des mouvements collectifs de caractère communautaire, où interviennent de façon prédominante les agents liés à l'Eglise et/ou aux partis politiques malgré le souci constant des leaders d'occulter le caractère politique ou confessionnel de leurs appuis.

Les changements du contexte politico-institutionnel, créent, à partir de 1983, au sein des mouvements revendicatifs des tensions permanentes entre la force novatrice qu'ils représentent et la tendance à l'institutionnalisation. La première les dote d'une autonomie relative face à l'Etat, les partis et les hommes politiques. La deuxième recouvre fondamentalement les conditions de la négociation et de l'interaction avec l'Etat. Cela suscite des interprétations souvent contradictoires sur le caractère des mouvements et sur leur potentiel de transformation.

LES ACTEURS SOCIAUX EN SCENE : DES JEUX EN OPPOSITION. DIRIGISME, PATERNALISME ET POLITISATION

Ainsi donc, à partir de 1975, un ensemble d'acteurs commence à intervenir autrement pour rendre manifestes les carences dont souffrent les habitants des quartiers périphériques : l'Eglise et ses agents, les partis politiques et les militants de gauche, les associations de quartier, les clubs de mères et les « asesores »...

L'Eglise offre un espace qui permet à l'organisation populaire de consolider sa présence dans les quartiers et c'est ainsi que les centres communautaires deviennent soit une porte d'entrée soit une base institutionnelle pour un jeu d'influences réciproques. L'Eglise, toutefois, assume un rôle très varié : son appui se concrétise davantage à travers l'action de chaque prêtre en particulier que par un travail élaboré de façon articulée où les communautés ecclésiales de base et les pastorales ouvrières constituent les formes embryonnaires des mouvements. Son engagement auprès du

mouvement populaire doit être nuancé dans la mesure où la majorité des curés dans leurs paroisses locales établissent des limites très nettes entre leur action et le mouvement revendicatif.
De nombreux quartiers ont leur Association des amis du quartier qui s'organise sous l'impulsion conjointe de militants venant de divers horizons sur la base d'un objectif davantage politique dans la mesure où il va au-delà des revendications locales. Mais, dans les faits, ces Associations des amis du quartier (certaines se trouvent sous la direction de militants de partis clandestins de gauche, et de syndicalistes, tandis que d'autres adoptent des orientations plus autonomes, proches des positions de l'Eglise) se limitent pratiquement aux problèmes spécifiques du quartier malgré l'effort des leaders pour élargir la dimension des luttes.
Les différences d'orientation des organisations de quartier expliquent la lenteur du processus d'articulation. Alors que certains quartiers veulent radicaliser leur lutte, d'autres préfèrent rechercher des formes de médiation et de négociation avec le pouvoir public. Et ces différences inévitables viennent de l'hétérogénéité des directions. Les plus liées aux organisations politiques conçoivent la lutte comme un corps à corps avec les pouvoirs publics et adoptent souvent des modes d'intervention qui n'ont pas toujours l'approbation de la population. A l'inverse, il existe des leaders, parmi ceux qui n'ont qu'une faible expérience des luttes qui se détachent du mouvement ou qui entrent dans la sphère du pouvoir quand ils obtiennent un emploi dans les services de la mairie. Seuls se maintiennent jusqu'au bout ceux qui adhèrent à des objectifs politiques plus vastes. Mais dès que les résultats recherchés sont atteints, de nombreux mouvements se désagrègent sans avoir pu transcender la spécificité de la lutte.
Le rôle joué par les asesores ou les articuladores sociaux pose des problèmes touchant le sens fondamental des revendications et la nature des agents concernés. Par articulador social on entend « une personne ou des personnes qui ont une activité de liaison entre les communautés locales, leurs habitants et leurs organisations sociales avec les personnes et les normes relevant des institutions de la société nationale globale ». Autrement dit, l'articulador social exerce un rôle de rassembleur auprès des habitants du quartier restés jusque là isolés, sans manifestation ni organisation collectives en dépit des problèmes qui les affectent.
Chacun de ces agents liait sa propre survie à des objectifs déterminés, dans un cadre où les transformations d'une gauche dispersée allaient sans aucun doute les conduire à des réélaborations façonnées selon de nouveaux schémas discursifs car, ce qui est en jeu, c'est l'efficacité, la

possibilité de convaincre à partir non plus de schémas traditionnels mais de pratiques enracinées dans la vie quotidienne. Pour la population, cependant, l'important est de conquérir des biens et non de maintenir le mouvement comme le souhaitent les militants les plus enthousiastes. En effet, pour eux, il s'agit avant tout de rattacher politiquement les luttes orientées vers des objectifs immédiats, ceux qui motivent d'abord la population, aux grandes questions nationales. Ces militants de partis s'intéressent à un travail qui transformerait le potentiel de lutte des habitants du quartier et leur objectif principal est d'augmenter le nombre des participants par la création de situations concrètes favorables.

Quant au caractère idéologique de leur pratique, les militants soulignent l'importance d'un travail continu et réalisé à partir de contacts étroits avec la population, prenant en compte ses caractéristiques et sa méfiance vis-à-vis des discours très politisés. Ils s'efforcent de rompre avec les pratiques traditionnelles, qualifiées par eux de « paternalistes et d'apolitiques. » Formés politiquement dans le mouvement étudiant, dans les groupes de gauche, ces militants ont un discours qui traduit une conception instrumentalisante de l'action des quartiers, seul lieu possible où « faire survivre une résistance et une action politiques ». La question se pose alors en terme de retard politique de la population, spécialement des secteurs liés aux paroisses locales et des membres des Associations des amis du quartier qui n'ont pas de liens avec les partis politiques. Il s'agit donc de fournir au mouvement une direction politique capable de lui faire dépasser son « réformisme » et de lui permettre des avancées grâce à la politisation des luttes. Selon ces agents, le réformisme du mouvement s'explique par son incapacité à étendre des luttes qui restent très axées sur des demandes ponctuelles et spécifiques (asphaltage des rues, eau, crèches, transports etc.).

Malgré une conjoncture socio-politique favorisant un climat de politisation et l'émergence de revendications, la dépolitisation de la majorité des habitants des quartiers est un handicap pour une participation plus active.

Les militants voient donc floué leur espoir de transformer l'univers revendicatif des mouvements. Le reflux est toujours interprété par le manque d'une perspective politique claire et jamais par la limitation de ses objectifs à l'obtention immédiate des bénéfices urbains. Il existe donc un décalage implicite entre la « vision autocentrée » des militants et les besoins des habitants : le mouvement social a sa propre temporalité définie essentiellement par la dynamique de son action en réponse à un ensemble de déterminants historiques. Comme le disent Calderon et

Jelin (1987) « même si tout mouvement a une continuité historique et un mode d'être au quotidien qui lui sont propres, ce sont les moments de crise et de conflits aigus qui lui donnent sa définition ».
En outre, la nature oppressive du régime se reflète dans les conceptions et les pratiques des miltants qui adoptent un comportement de résistance face à un Etat excluant et autoritaire. Ils s'efforcent, sans toujours y réussir, de transposer à l'échelle du quartier les problèmes qui se posent au niveau national. Les mouvements sont alors vus comme des contre-pouvoirs qui, à partir d'un vaste processus de politisation de leur vie quotidienne peuvent s'intégrer aux autres forces sociales luttant pour un changement de régime.
Avec des objectifs très différents et au travers d'activités culturelles, l'Église et les cours d'alphabétisation exercent une forte influence sur la pratique revendicative. Pour ces laïcs qui travaillent dans les groupes d'alphabétisation et à la différence des membres des directions politiques, la question centrale est de travailler avec les habitants, créer des lieux de rassemblement propices à la transmission de leurs demandes d'amélioration du cadre de vie ; il s'agit d'amener les participants à discuter ensemble des problèmes du quartier, de leur permettre de prendre conscience de la précarité de leur quotidien, des raisons de leur exclusion et de l'inégalité des formes d'insertion dans la ville, et cela sans extrapoler vers des questions plus générales requerrant un autre type de participation. Vivant au jour le jour la vie d'un quartier, ces agents se rendent bien compte que pour les habitants il s'agit avant tout de trouver des solutions à leurs problèmes de transport, d'asphaltage des routes, du manque d'eau et savent que ce n'est qu'avec quelques habitants parmi les plus disponibles qu'il est possible d'envisager une participation plus large sur un plan politique.
Dans ce contexte, le travail réalisé par les femmes dans des associations comme les clubs des mères prend une signification particulière. : elles participent au mouvement selon le rythme du quotidien dans l'anonymat et en petit groupes. Ces clubs sont les éléments moteurs des luttes dans les divers quartiers. Là, comme dans d'autres lieux, le rôle des femmes est manifeste puisque ce sont elles qui ont à résoudre les problèmes posés par les carences de la vie quotidienne. A partir de ces carences et des luttes, les femmes élaborent une notion collective de droit émanant de la prise de conscience de ne pas en avoir la jouissance, non pas sur un plan individuel mais sur un plan social. La pratique des clubs de mères est souvent le résultat du travail pastoral de l'Église catholique et de son engagement auprès de mouvements plus structurés. Les femmes y adop-

tent des rôles en rupture avec les modèles traditionnels en vigueur dans la sphère du privé. Elles comptent avec l'isolement qui était traditionnellement le leur en tant que *dona de casa*. Débouchant sur une pratique de réflexion collective, cette action en fait les véritables *articuladoras* de ces mouvements.

En ce qui concerne les ressources mises à disposition des mouvements, des professionnels appuient le mouvement populaire et lui apportent une aide qui favorise l'articulation des demandes face à l'Etat : médecins, avocats, architectes, assistants sociaux, etc. Des spécialistes jouent le rôle de conseillers et sont en mesure de fournir des informations que les organismes publics ne souhaitent pas mettre à la portée de la population. Certains groupes instrumentalisent les luttes menées pour de meilleures conditions de vie en vue d'alimenter un discours idéologique et une pratique qui vise des objectifs dépassant les intérêts immédiats du mouvement. Une telle attitude provoque l'éloignement des habitants et la dégradation de ce type de travail tandis qu'elle s'attire la critique des professionnels qui gardent une position plus indépendante.

L'influence des articuladores ou des asesores comme médiation dans un processus de développement d'une pratique participative populaire a des effets inégaux. Ils sont relativement nombreux à rendre possible au travers d'actions dictées par l'assistencialisme ou le militantisme actif, une réappropriation de connaissances aidant la population à atteindre une plus grande efficacité dans ses revendications. Leur action pédagogique développe le niveau de conscience des habitants.

Les militants de gauche ou des partis politiques ont des pratiques variées : parfois leur souci de capturer le mouvement est très visible, parfois prédomine au contraire un discours marqué d'autonomie qui banalise leur action et rend floue la distinction entre ce qui est « interne » et ce qui est « externe ».

La dénomination d'agents extérieurs a pris une connotation particulière qui est loin de plaire à de nombreux militants ; elle fait réagir aussi les participants aux mouvements qui veulent défendre leur autonomie vis-à-vis des partis politiques. Selon Cardoso (1987), il s'agit d'acteurs qui se distinguent du militant de base des associations par leur origine sociale, leur appartenance au milieu intellectuel et qui jouent un rôle important dans la formation des opinions et dans la légitimation des demandes. Il n'est pas rare qu'ils décident de vivre dans la périphérie pour expérimenter les mêmes manques que les habitants. Toutefois, ces « catalyseurs » ne sont pas tous sur le même modèle car il arrive fréquemment qu'ils n'aient pas conscience de leur rôle et qu'ils se sentent

dans une situation d'égalité avec les habitants du quartier, démontrant ainsi qu'ils assument difficilement leur fonction réelle dans le processus.
En ce qui concerne l'autonomie, elle occulte en réalité les différences existant entre les participants sous couvert d'une création « mythique » d'une communauté d'égaux selon l'expression de Durham (1984). De fait, on observe que les soit-disant agents extérieurs peuvent remplir un rôle important sans pour autant signifier une perte de cette autonomie si fortement revendiquée par les mouvements. Dans le mouvement de la Santé, pourtant, les liens avec les partis politiques ou les groupes confessionnels ne peuvent être minimisés : on y décèle l'influence des secteurs progressistes de l'Eglise, des professionnels de la branche et des militants du Parti des travailleurs (PT), à partir de 1980. Même s'ils n'établissent pas de liens formels avec la structure d'un parti, ils transmettent une culture politique qui est celle d'un parti.

MOUVEMENTS REVENDICATIFS : DEFIS ET LIMITES DES PRATIQUES

Dans la sphère du mouvement revendicatif urbain, émerge une culture politique : celle des agents intervenants.
La majorité des mouvements, pour exprimer leurs demandes se limitent à des manifestations ponctuelles qui ne sont pas perçues comme des formes inférieures de mobilisation. Certains d'entre eux développent des pratiques qui redéfinissent les relations entre l'Etat et la population en portant leurs demandes dans un espace dont l'institutionnalisation n'est pas pleinement sous contrôle. Dans certains cas, apparaissent des formes de mobilisation qui traduisent un processus de politisation des demandes et un élargissement de la participation populaire à la gestion de la chose politique. Il s'agit là de mouvements sectoriels rassemblant un certain nombre de groupes de base d'un lieu donné où interviennent différents agents. Leur origine est aussi diversifiée. Il arrive fréquemment que ce phénomène se produise à l'initiative de groupes de base qui ont atteint un certain niveau de développement mais sa forme, sa visibilité politique est une conséquence de l'action de militants actifs et d'intellectuels qui cherchent à promouvoir des pratiques participatives visant le changement social. Ce sont des mouvements dirigés par les membres eux-mêmes qui ne méconnaissent pas pour autant l'influence d'agents externes ou d'assessores.

Leur dynamique crée un cadre pour des pratiques revendicatives qui ne cherchent pas à transformer la société ni à lui imprimer une signification nouvelle. Si de telles luttes affectent peu la scène politique, elles constituent cependant un élément de pression permanent sur l'Etat, avec des mouvements de flux et de reflux pour obtenir des réponses concrètes à leurs revendications. Ces mouvements ont su cristalliser la signification de la citoyenneté non seulement par des conquêtes matérielles mais aussi par la constitution d'une identité. Des interprétations récentes font de ce comportement collectif une nouvelle forme d'action politique où le« thème du pouvoir reste le principe ordonnateur de la pensée » (Calderon et Jelin, 1987) ou une nouvelle forme de rapports sociaux et d'organisation de la société qui met en cause la logique sociale dominante. Qu'il s'agisse de lier le politique et le social, le monde public et la vie privée, cela est évident, mais l'important est d'identifier l'élément de nouveauté qu'elles contiennent. Parmi les mouvements sociaux qui traduisent un changement dans le mode d'action collective des sociétés contemporaines, les mouvements revendicatifs urbains ne trouvent pas dans le système politique leurs formes d'expression et cela malgré l'ouverture politique récente. Par conséquent, la culture politique des assessores et des médiateurs exerce une forte influence sur les secteurs populaires. Campero (1987) se référant au Chili montre que les agents extérieurs ont un rôle cirsconscrit à trois champs principaux : la promotion organisationnelle, la formation des dirigeants et l'assistance économique et juridique. Le plus souvent l'orientation est donnée par l'Eglise et quelques institutions laïques qui maintiennent intact le cordon ombilical avec les organisations des habitants des quartiers. L'Eglise en particulier exerce une influence de poids grâce à sa capacité à articuler les actions dispersées et de niveau inégal, promues par les organisations de base et à leur faire partager un même système référentiel. A travers l'engagement de ces agents dans la plupart des mouvements revendicatifs urbains que le Brésil a vu naître ces dix dernières années, l'Eglise maintient une forte présence tant auprès des classes populaires qu'auprès d'institutions ou de groupes liés aux partis.

Il est possible d'établir des différences entre les divers acteurs concernés et entre leurs modes de relation avec les habitants des quartiers. Tandis que certains de ces agents extérieurs se conçoivent comme des appuis à l'action des habitants eux-mêmes, d'autres se voient comme partie intégrante du mouvement social en construction et s'engagent totalement dans les luttes populaires. La façon dont sont appropriés les biens revendiqués (eau, logement, centres de santé, écoles etc.) traduit ces

différences même si les pratiques révèlent la prédominance d'une forte relation symbolique.
Les mouvements revendicatifs urbains sont ainsi la résultante d'une somme de problèmes qui débouche sur l'élaboration d'une culture politique très spécifique : des sujets sociaux revendiquent que leur soit accordée une infrastructure de base ; dans ce processus, divers mouvements passent de la reconnaissance d'un besoin objectif à la conscience de ce besoin en articulant divers éléments dans leur pratique revendicative, ce qui crée les conditions d'une identité sociale possible. Dans la majorité des cas, le quartier ou la région adopte les mêmes références pour se structurer : les insuffisances des services et/ou de l'infrastructure urbaine. Cependant, si l'on analyse la dynamique revendicative, on peut affirmer que ce n'est pas l'état de manque qui explique le degré de mobilisation mais bien le niveau de socialisation et d'élaboration du sentiment éprouvé devant l'inexistence des services et de la précarité des conditions de vie.
Dans ce processus d'élaboration, les articuladores sociaux, dans leur diversité, jouent un rôle à la fois positif et contradictoire. La plupart du temps, les mouvements ont tendance à être autocentrés, à se comporter en micro-unités orientées vers des buts précis, à se donner un champ d'action transitoire et spécifique. En revanche, dans certains cas, l'action des agents extérieurs provoque l'élargissement de l'univers des demandes, ce qui entraîne des revendications plus larges, une surestimation, sous l'influence des secteurs les plus politisés, de la dimension des luttes dans la phase ascendante, et une incompréhension de la situation en période de reflux.
Dernier point, les habitants du quartier se trouvant dans une organisation se perçoivent comme des acteurs qui exercent des pressions sur, et négocient avec, un interlocuteur ambigu : l'Etat. Dans ce processus d'interaction, les revendications expriment l'émergence d'une identité sociale spécifique, et localisée dans le quartier, qui fait de ses habitants des sujets revendiquant des droits : le droit de s'approprier de façon égalitaire les biens de consommation collective, l'exercice de la citoyenneté et de meilleures conditions de vie. Les mouvements revendicatifs urbains ne cherchent pas à innover des formes institutionnalisées de représentation sociale, mais ils posent des demandes de citoyenneté sociale, différemment structurées et déterminées par le processus actuel de revalorisation de la démocratie. A de rares exceptions près, ils reprennent, même en le renforçant, un discours de rejet de la politique.
Aujourd'hui est venu le temps des désillusions qui s'oppose à l'esprit des années soixante-dix où le projet politique était présenté comme un *deus*

ex machina et les mouvements jugés porteurs d'avenir. Ces promesses, pour la plupart, se diluent dans les difficultés du processus de libéralisation démocratique. La survie des mouvements urbains de revendication n'exige pas qu'il y ait modification de l'ordre politique. Par contre, certains d'entre eux représentent une rupture dans le statu quo. Il y a rupture lorsque ceux qui participent aux mouvements vont au delà des limites de leur espace privé - le manque d'eau dans la rue par exemple - pour se situer dans la sphère du public en mettant en cause les normes qui la régissent (conseils populaires ou d'autres formes d'autogestion).
Ce qu'on peut dire c'est que les analyses des mouvements revendicatifs ont contribué à l'élaboration de stéréotypes. C'est ce qui ressort d'une relecture des différentes approches : les unes établissent un lien entre ce qu'on appelle les contradictions urbaines et l'émergence des mouvements revendicatifs, les autres mettent plus l'accent sur l'institutionnalisation des mouvements et sur l'action régulatrice de l'Etat. Or la pratique des mouvements urbains de revendication démontre l'inadéquation de ces deux pôles explicatifs du quotidien social vécu par le Brésil. Nombreux sont les auteurs qui exagèrent la capacité des mouvements à forger une nouvelle société, leur rôle dans la création de mécanismes anti-capitalistes et de formes de contre culture. On ne peut certes ignorer les éléments novateurs produits par certains mouvements. Toutefois, ils sont surtout caractérisés par la réalisation d'actions revendicatrices ponctuelles. Il ne s'agit pas de sous-estimer leur valeur significative ni leur portée mais de les situer de façon juste dans le temps et dans l'espace. Certains critiquent les interprétations les plus volontaristes et les plus apologétiques qui, sans faire abstraction du moment historique donné, ne lui donnent pas tout son poids : ils reprochent à ces interprétations erronées d'engendrer de faux espoirs en surestimant le potentiel des mouvements. La vérité est entre les deux : ne pas leur dénier toute valeur ni les surestimer et chercher ce que leur existence révèle quant aux relations entre Etat et société civile.
Ce que l'on appelle politisation du quotidien recouvre et l'influence significative des diverses pratiques revendicatives sur l'action de l'Etat et l'impact des politiques publiques sur les mouvements. Il s'agit d'une voie à double sens qui échappe aux analyses triomphalistes ou réductionnistes. La continuité des pratiques revendicatives, le fait qu'elles se consolident, qu'elles aillent au-delà de l'action immédiate et locale représentent un changement qualitatif dans la façon de penser la citoyenneté sociale. Dans la majorité des cas, certes, l'action ne se poursuit pas et seules des situations spécifiques autorisent une capitalisation des expériences pas-

sées qui se manifeste dans la durée ; ceci n'est pas la marque de sa déqualification mais la définition plus précise de ses limites. Ce qui est rendu possible ce sont les ruptures et leur signification sur le plan du quotidien, surtout pour la démocratisation des pratiques institutionnelles d'une société qui doit parcourir la voie ardue de la consolidation démocratique.

BIBLIOGRAPHIE

BOSCHI Renato, Movimentos Sociais e a institucionalizaçaõ de uma ordem, Nova Friburgo, 1983, mimeo

CALDERON, Fernando, JELIN, Elizabeth, Classes sociais e movimentos sociais na America Latina. Perspectivas e realidades in *Revista brasileira de ciencias sociais*, n°5, vol. 2, octobre 1987, pp. 67-85, Saõ Paulo, ANPOCS.

CARDOSO, Ruth, Movimentos sociais na America latina in *Revista brasileira de ciencias sociais*, n°3, vol. 1, février 1987, pp. 27-37, Saõ Paulo, ANPOCS.

DURHAM, Eunice, « Movimentos Sociais-A construçaõ da Cidadania », in *Novos Estudos* n° 10, nov. 1984

JACOBI, Pedro, Movimentos sociais urbanos no Brasil : Reflexaõ sobre a literatura nos anos 70 e 80 in *Boletim bibliografico de cienciais sociais*, pp. 18-34, Rio de Janeiro, ANPOCS.

JACOBI, Pedro, *Movimentos sociais e politicas publicas : demandas por saneamento bàsico e saùde, Saõ Paulo 1974-84*, Sào Paulo, Cortez Editora, 1989.

MACHADO, Luis Antonio, RIBEIRO, Ana Clara, Paradigmo e movimento social : por orde sudam nossas ideias in *Cienciais sociais hoje*, 1985 pp. 318-336, Saõ Paulo, ANPOCS, Cortez.

OLIVEIRA, Francisco de, « Além da Transiçaõ, Aquém da Imaginaçaõ » in *Novos Estudos* n°12, junho 1985.

Pedro Jacobi

Professeur à la Faculté d'éducation de l'université de Saõ Paulo, chercheur au Centre d'étude de la culture contemporaine de Saõ Paulo

Pedro Jacobi.- Mouvements revendicatifs urbains face à l'Etat.

A Saõ Paulo les mouvements revendicatifs urbains ont dès leur origine rassemblé différents acteurs. Le quartier est un lieu privilégié où s'épanouissent des stratégies de mobilisation variées. Cette étude est centrée sur l'action collective des divers acteurs sociaux et sur l'émergence d'une nouvelle culture politique.

Pedro Jacobi.- Movimientos reivindicativos urbanos frente al Estado brasilenõ.

En San Pablo, los movimientos reinvindicativos urbanos han reunido desde su origen diversos actores. El barrio es un lugar privilegiado de

donde surgen diferentes estrategias de movilizaciòn. Este estudio està centrado en la acciòn colectiva de los diversos actores sociales y en la emergencia de una nueva cultura pòlitica.

Pedro Jacobi.- Movimentos reivindicativos urbanos face o Estado brasileiro.

Os movimentos reinvidicativos urbanos desde a suas origens agruparam diferentes atores sociais. O Bairro e um lugar privilegiado no qual brotam estrategias de mobilizaçaõ muito variadas. Este estudo trata de açaõ colectiva de diversos atores sociais e da emergência de uma nova cultura politica.

DE L'UTOPIE

PETIT PRÉCIS D'URBANISME : LA VILLE NOUVELLE DE LA PLATA

Après soixante-dix ans de luttes qui ont opposé unitaires (partisans d'un pays unifié avec une administration centrale) et fédéraux (favorables à une confédération de provinces souveraines), la ville de Buenos Aires devient en 1880 Capitale fédérale. La fédéralisation d'une partie du territoire de la province de Buenos Aires provoque la colère des « caudillos » régionaux que seul le charisme du nouveau gouverneur, Dardo Rocha pourra contenir. Il parviendra même à les persuader de participer activement et financièrement à la construction d'une nouvelle capitale pour la province, qui, selon eux, doit rapidement égaler puis dépasser Buenos Aires en importance et en prestige. Les grands propriétaires fonciers de la Pampa espèrent ainsi prendre leur revanche sur la dépossession de Buenos Aires dont ils ont fait les frais.

A cette époque, la province de Buenos Aires compte quelques 500 000 habitants dont la moitié environ est établie dans l'agglomération, l'autre moitié étant répartie sur les grands domaines d'élevage de la Pampa. Plus de 70 % des revenus de l'Etat central proviennent alors de cette province, qui concentre 75 % du commerce national et 69 % de la production du pays.

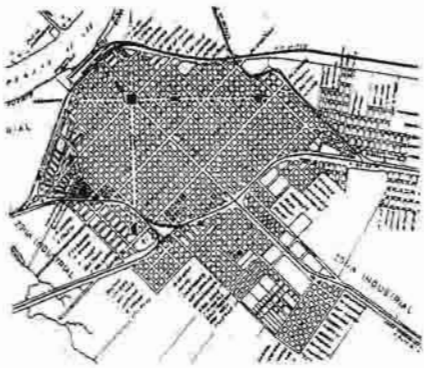
Le gouverneur, Dardo Rocha, est un bon *Porteño,* c'est-à-dire qu'il appartient à cette élite nationale que croient constituer les habitants aisés de la Capitale fédérale. Il saura profiter des circonstances et, élu le 1er mai 1881, à la tête de la province, il se posera en médiateur et profitera du climat économique favorable pour lancer l'idée d'une capitale provinciale nouvelle. Il ne fait guère mystère de ses ambitions : il prévoit d'être élu président de la Nation en 1886 et envisage de transférer la capitale nationale dans sa ville

nouvelle tout en rétrocédant Buenos Aires aux Porteños. Cette stratégie explique en partie l'extraordinaire rapidité avec laquelle la ville nouvelle de la Plata sera réalisée. Le plan est habile mais n'aura pas de suite.
Dans la semaine qui suit son élection à la tête de la province, le 7 mai 1881, Dardo Rocha signe un décret par lequel il ordonne les études préliminaires qui commencent immédiatement et dureront un an seulement. Epaulé et soutenu par une administration forte, il prend rapidement une série de mesures propres à réaliser sans tarder son ambitieux projet. Dès le départ, la ville nouvelle doit être davantage qu'un simple complexe administratif pour devenir un véritable centre provincial. Rocha a étudié de nombreuses villes modernes du XIX^{e} siècle de différents pays d'Europe. Il s'en inspire pour établir un cahier des charges très succinct : la ville nouvelle devra être moderne et satisfaire aux nouveaux impératifs d'hygiène et d'esthétique admis en Europe. Elle ne devra être ni trop proche ni trop éloignée de Buenos Aires et devra être aisément accessible. Elle devra également avoir une situation centrale par rapport à la province et comporter, bien sûr, un port susceptible d'être développé.
Le décret initial du 7 mai 1881 institue trois commissions chargées de préparer les différentes opérations de planification :

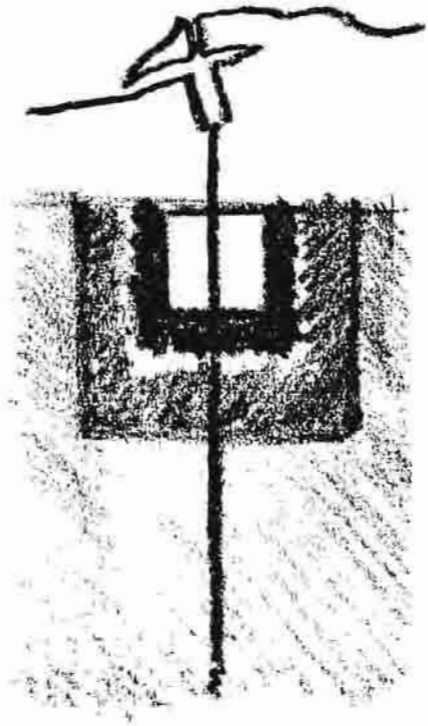
- la première a pour mission d'étudier les différentes localisations possibles pour cette ville nouvelle, d'en étudier les possibilités d'équipement en eau et d'en évaluer les avantages comparés (études d'impact) ;
- la seconde commission a pour tâche d'organiser un concours international d'architecture pour six grands édifices de la future ville ;
- le troisième mandat est confié à l'administration de la province (département d'ingénieurs) dont la tâche est d'établir les plans de la ville ainsi que de dessiner douze autres édifices.

Ces trois mandats sont menés parallèlement et indépendamment les uns des autres. On dessine les principaux édifices sans connaître le plan de la future ville nouvelle et celle-ci sera conçue sans que soit encore fixé le site où elle devra être réalisée. Cette démarche peut nous paraître aujourd'hui quelque peu légère mais si on la situe dans le contexte de l'académisme de la fin du XIX^{e} siècle, on la comprend mieux. L'ensemble de ces plans sera rendu public par Dardo Rocha le 19 mai 1882, soit un an après le début des études. La plupart de ces plans seront perdus, mais il subsistera un plan général de la ville basé sur un rectangle de 5 195 m x 4 360 m. C'est seulement en cours de réalisation que le plan définitif du 19 novembre 1882, basé sur un carré parfait de 5 196 m x 5 196 m (y compris le boulevard périphérique) sera établi. Les historiens de La Plata

distinguent donc le premier plan (*plano primitivo*, mai 1882) de quelques 22 564 000 m² du plan de fondation (novembre 1882) de 26 998 420 m². Le premier plan prévoit la répartition des affectations suivantes : 61 % pour la construction, 35 % pour les voies de circulation et 4 % pour les places. Le plan de fondation, qui sera réalisé, réserve 58 % de sa superficie pour la construction, 33 % pour les circulations et 9 % pour les places et parc (ce qui fera plus tard de La Plata la ville la plus verte d'Argentine).



Le plan de Campana (100 km au nord de Buenos Aires) a été dessiné en 1876. On peut y retrouver certains caractères morphologiques (diagonales, centralité et axialité) qui seront appliqués avec beaucoup plus de rigueur en 1882 à La Plata.



Le plan de 1882 prévoyait une organisation rationnelle du territoire situé hors du tracé urbain. La hiérarchisation en trois zones concentriques (*quintas*, *chacras* et *rural*) devait assurer un approvisionnement équilibré de la ville.

Au printemps 1882, sur recommandation de sa commission, Dardo Rocha choisit la commune d'Ensenada, située à une soixantaine de kilomètres au sud-ouest de Buenos Aires, pour y implanter la nouvelle capitale provinciale. La commune d'Ensenada possède des atouts (salubrité, accessibilité, constructibilité et qualités de sol) qui n'ont pas échappé à Rocha : le port, déjà partiellement aménagé, et plus loin, une légère surélévation qui met les terres hors de portée des crues du fleuve. Les travaux de fondation de la ville nouvelle démarrent très rapidement. Le premier plan de mai 1882 est adopté par l'exécutif par le décret du 5 juin 1882. Le 19 novembre de la même année, on pose la première pierre lors de grandioses festivités. Entre 1883 et 1884, les travaux de construction sont en cours dans douze sections (quartiers de 800 m x 800 m). A la fin de 1884, quatre de celles-ci sont déjà terminées et les travaux se poursuivent dans les huit sections entamées. Au début de 1886, vingt-et-une sections sur les trente-quatre que compte alors le plan sont occupées par un total de 3 859 édifices publics et privés. La plus grosse activité de construction se concentre alors autour de l'actuelle place provinciale San Martin. Dès le début du chantier, on construit la première voie ferrée reliant les installations portuaires provisoires et le centre de La Plata. En 1884, La Plata est parcourue par une ligne de tram de vingt kilomètres desservie par dix-huit unités et transportant déjà 30 000 passagers par mois.

La typologie du plan

Le plan de fondation est un carré parfait de 5196 m de côté. Ses quatre angles sont orientés sur les quatre points cardinaux et son axe principal est disposé perpendiculairement aux rives du Rio. Ce carré parfait est délimité par un boulevard périphérique de 100 m de largeur destiné d'une part, à marquer la limite de la ville, et, d'autre part, à garantir une distribution optimale des flux de véhicules vers les différentes parties du tissu urbain. Le boulevard périphérique dessine une courbe aux quatre angles du carré parfait ce qui renforce l'image d'un système fini et fermé. De toute évidence, les concepteurs du plan initial n'avaient pas imaginé, ni souhaité la suburbanisation qui s'est développée surtout à partir des années trente.

L'élément le plus important de la composition du tracé urbain de La Plata est sans aucun doute l'axe monumental. Composé de deux avenues parallèles distantes de 120 m, l'axe monumental est orienté perpendiculairement au Rio. L'ensemble de la composition de 1882 est disposé symétri-

quement autour de cet axe. Les principaux bâtiments publics *edificios singulares)* devront être édifiés sur cet axe (le parlement provincial, le palais du gouverneur, la municipalité et la cathédrale, la préfecture de police, etc.). Certains ministères ou diverses administrations occuperont des positions symétriques par rapport à cet axe. Pour bien comprendre l'esprit et l'importance de la disposition de ces édifices publics, il faut imaginer une ville bâtie uniformément sur un ou deux niveaux (maximum 8 m à la corniche) d'où ils émergent pour former autant de repères visibles de tous les endroits du tissu urbain. Les références qui viennent à l'esprit sont, bien sûr, Orléans ou Chartres : ces navires de pierres voguant sur les vagues rouges des toits.

Cet axe monumental est chargé de plusieurs symboliques qui se superposent. Il concentre les lieux du pouvoir qui sont ainsi placés au milieu de la population à égale distance de tous les citoyens. Cette disposition doit garantir une large accessibilité des diverses administrations pour les administrés. Les pouvoirs spirituels (cathédrale) et temporels (municipalité) occupent la même situation hiérarchique dans l'espace urbain de part et d'autre de la Plaza Moreno. De plus, l'axe contient les deux pouvoirs provinciaux et municipaux dans un rapport d'égalité permettant d'affirmer les liens qui unissent les différents niveaux du pouvoir. Toutefois, la symbolique la plus forte de cet axe monumental est à rechercher dans ses prolongements hors des murs de la ville : au nord-est vers le port et au sud-ouest vers l'intérieur du pays. La composition devient ainsi très significative : la ville nouvelle est exprimée comme interface entre l'Argentine profonde (la Pampa, les vaches, les richesses du pays...) et l'ouverture sur le monde (le port, l'océan, l'Europe...).

Outre le carré parfait dans lequel ce tracé s'inscrit, on peut distinguer quatre éléments morphologiques particuliers : le système des rues, avenues et diagonales ; le système des places et des espaces verts, le système des pâtés de maisons et le système de disposition des bâtiments publics. Le système des rues est lui-même formé de quatre niveaux distincts dont le premier est, nous l'avons vu, le large boulevard périphérique qui ceinture l'ensemble du *casco urbano* (centre) de la cité. Le second de ces niveaux est composé de onze avenues de 30 mètres de largeur disposées selon une grille régulière. Deux de ces avenues sont jumelées pour définir l'axe monumental. La grille des avenues délimite trente-six sections urbaines (ou quartiers) de 800 mètres de côté chacune. La fonction de ces avenues est d'assurer la distribution des flux de circulation entre les diverses parties de la ville et le boulevard périphérique.

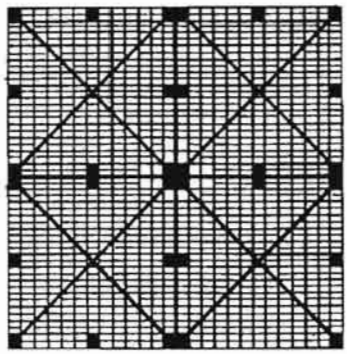
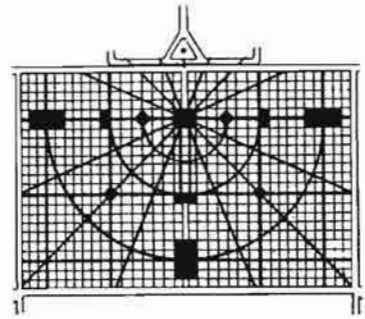


Schéma d'une variante dessinée pour La Plata en 1881 par l'architecte Burgos.



Second avant-projet établi par le *Departamento de Ingenieros* de la province de Buenos Aires en 1881

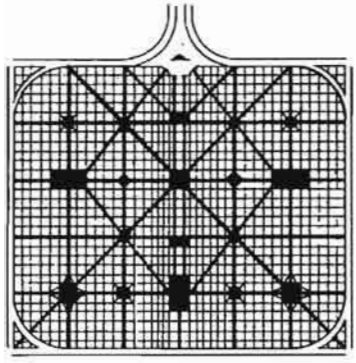
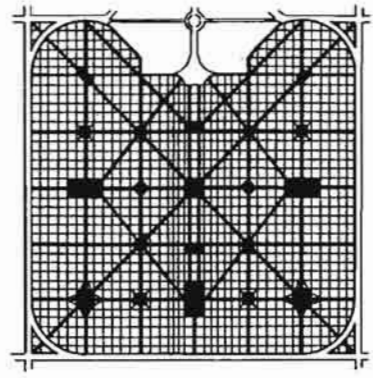


Schéma du premier plan *(plano primitivo)* publié en mai 1882



Plan de fondation *(Plano fundacional)* adopté par Dardo Rocha en novembre 1882 (Ces quatre dessins sont tirés de Alberto de Paula, *La Ciudad de La Plata*).

Le troisième niveau des circulations est constitué de deux diagonales d'une largeur de 30 mètres reliant les quatre angles du carré et aboutissant à la Plaza Moreno marquant le centre de la composition. Deux autres diagonales aboutissent à la place provinciale (San Martin) et quatre diagonales secondaires forment un losange entourant le centre. Ces dernières ont une fonction subsidiaire et sont donc moins larges que les quatre autres diagonales principales. Destinées à faciliter l'accès au centre et aux bâtiments publics de la ville, ces diagonales répondent aux observations de I. Cerda qui avait déjà relevé les limites de l'égalitarisme de la maille orthogonale.
Le quatrième niveau des rues est formé par les rues traditionnelles du damier argentin. D'une largeur de 18 mètres de mur à mur, elles irriguent les 36 sections en délimitant les *manzanas*, ou carrés, unités de base de l'urbanisme en damier. Ainsi, chacune des sections de 800 mètres de côté est subdivisée en 36 manzanas de 120 mètres de côté.
Le tracé des villes latino-américaines délimite toujours les manzanas par un quadrillage très régulier et uniforme. Le tracé des rues de La Plata comporte une particularité de ce point de vue : les sections situées de part et d'autre de l'axe monumental sont subdivisées en manzanas de dimensions variables. D'une largeur normale (c'est-à-dire 120 mètres) sur les bords du plan, elles vont en se rétrécissant jusqu'à avoir 60 mètres de largeur le long des avenues jumelles de l'axe monumental. Ce rétrécissement des manzanas répond à deux objectifs : l'un est de densifier les espaces construits et l'autre de diminuer les distances à parcourir à pied entre les diverses fonctions urbaines de ce centre. Cette disposition a également pour but de renforcer l'image de centralité en annonçant l'approche de l'axe monumental.

La Plata d'hier à aujourd'hui

En 1882, Dardo Rocha sait déjà que sa ville nouvelle doit être suffisamment attractive pour inciter la grande bourgeoisie provinciale à quitter Buenos Aires pour s'installer à La Plata. Or, malgré les efforts entrepris dans ce sens, cette dernière ne se laissera pas séduire et restera dans la même Capitale fédérale. Les premiers habitants de La Plata forment donc une population composée en majorité d'ouvriers puis ensuite d'employés. Les descendants de deuxième génération investiront sans difficulté les professions libérales et indépendantes laissées vacantes par les *Porteños* et délaisseront les fonctions productives. Cette évolution est renforcée par la présence d'une importante administration provinciale. La Plata se tournera donc rapidement vers le secteur tertiaire au

détriment du secondaire, ce qui peut en partie expliquer la stagnation économique que l'on observe jusqu'au début des années quarante. Ces déséquilibres socio-économiques empêcheront la ville nouvelle de se développer de manière autonome et ceci malgré une infrastructure urbaine particulièrement complète (université, bibliothèque, musées, théâtre, etc.). La Plata restera dépendante de l'influence de Buenos Aires et aura de la difficulté à trouver sa vie propre. Aujourd'hui encore, il n'existe qu'une identité locale très diffuse et les habitants de La Plata eux-mêmes reconnaissent qu'ils ont une perception très banlieusarde de leur ville. Les anciennes nationalisations du port, du chemin de fer et de l'université ont par ailleurs fortement contribué à la perte de l'identité *platense*.

Le Grand La Plata connaît une croissance démographique presque continue de 1882 à nos jours avec toutefois un repli momentané de 7 % entre 1890 et 1895. Ces vingt dernières années, de 1960 à 1980, l'agglomération a reçu un apport de population de quelques 159 321 habitants, soit une augmentation de 38 %. Cette croissance semble se poursuivre malgré la crise économique actuelle puisqu'on estime pour 1985 un chiffre de 620 000 habitants. Si l'apport de population à la fin du XIX e siècle était essentiellement le fait d'une immigration étrangère, il faut bien constater que, depuis les années cinquante, la forte croissance démographique est due aux différentes migrations internes. La détérioration des conditions économiques argentines continue à attirer vers les centres urbains une population rurale démunie. Par ailleurs, il faut ajouter à ce phénomène les conséquences de la politique musclée du régime militaire (1976 – 1983) qui, en chassant les habitants des bidonvilles de Buenos Aires, les ont fait refluer sur les communes périphériques et même jusqu'à La Plata.

« L'espace urbain, à la différence des espaces naturels, est avant tout un espace construit, culturel, social et historique ; comme les sociétés dont il constitue la projection au sol. Expliquer un paysage urbain, c'est donc rendre compte de la transformation par l'homme de ses besoins sociaux (...), de ses héritages culturels (...) et des données du milieu (...). Chaque ville possède des structures plus ou moins lisibles, ou décodables selon les individus. Ce niveau de lisibilité nous renseigne à la fois sur la structure du paysage observé et l'expérience cognitive de l'observateur » (Bailly, Racine, Söderström, *Les représentations en actes*, p. 267).

Or, La Plata est aujourd'hui une ville défigurée. La géométrie parfaite de l'organisation des espaces urbains rêvée par Dardo Rocha, n'a pas su résister aux contraintes du XX e siècle. Le plan de 1882 a cédé aux aléas

d'une croissance incontrôlée et aux appétits voraces de la spéculation foncière. Les architectes ont quitté le navire... les rats l'ont dévoré ! Les conséquences du processus de désurbanisation dont La Plata a été victime sont multiples. Elles concernent aussi bien la vie socio-économique et culturelle de ses habitants que les différentes composantes de l'image de la ville.

La ville idéale de Rocha est une organisation spatiale et fonctionnelle dont chaque élément est en interrelation étroite avec la structure de l'ensemble. Le plan de 1882 dégage une forte impression d'ordre et d'équilibre. Il s'agit d'un concept fini, fermé, excluant l'idée de développement et de croissance. L'image de la ville de 1882 est déjà dominée par la rationalité industrielle. La Plata est alors une machine urbaine dont on ne peut ni ajouter, ni soustraire un rouage. Le carré parfait du tracé initial préfigure un ordre supérieur auquel le devenir de la cité doit se plier.

Cent ans après sa fondation, la ville nouvelle donne l'image d'une cité sacrifiée. Les immeubles-tours de vingt étages ont remplacé les maisons à patios, les exigences de la voiture ont transformé les avenues verdoyantes en pistes bitumées, les limites de la ville ont disparu et les repères-symboles de l'axe monumental sont noyés dans le chaos des constructions modernes. Du rêve de Rocha, il ne subsiste rien si ce n'est les vestiges d'un plan idéal. Les agressions de la spéculation foncière et des promoteurs ont eu raison de la vision futuriste des fondateurs de La Plata. Aujourd'hui, La Plata est une ville éclatée, étalée, destructurée. Ville verte, aérée, généreuse, elle avait tout pour plaire, mais les architectes de la seconde moitié du XX^{e} siècle n'ont pas su reconnaître son charme et l'ont sacrifiée sur l'autel du progrès et de la modernité. Absorbée par l'hydre de Buenos Aires, elle a su malgré tout garder en elle une étincelle de vie que l'observateur attentif percevra dans certains quartiers anciens où l'esprit de la ville continue à subsister*.

Alain Garnier

Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
Institut de recherche sur l'environnement construit

* Cet article a été rédigé dans le cadre de la « Convention de coopération scientifique » existant entre la Faculté d'architecture de l'Université de Buenos Aires (FAU) et l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL).

BIBLIOGRAPHIE

BAILLY, RACINE, SÖDERSTRÖM : A la découverte de l'espace urbain, in : *Les représentations en actes*, actes du colloque de Lescheraines 1985, ed. J.P. Gerin et H. Gumuchian, Université de Grenoble.
BASSAND Michel, *Villes, régions et sociétés*, Lausanne, Presses Polytechniques Romandes (PPR), 1982.
CEDEIRA Daniel, *Patrimonio arquitectonico de La Plata*, éd. Arx, La Plata, 1984.
CERDA Ildefonso, *La théorie générale de l'urbanisation*, éd. du Seuil.
CONTI Alfredo, BENITEZ Nebla, CORTES Roberto, *La Plata 100*, publ. de la Sociedad de Arquitectos de La Plata, 1982.
GARNIER Alain, *Les nouvelles cités dortoirs*, Presses Polytechniques Romandes (PPR), Lausanne, 1984.
GARNIER Alain, *Le Carré rompu. Rêves et réalités de La Plata*, Genève, éd. Ardi Graphic, 1989.
GUTKIND F.A., *Le crépuscule des villes*, Paris, Stock, 1966.
HARDOY Jorge, La Plata... in : UNO *Planning of Metropolitan Areas and New Towns*, New York, 1967.
KALFON Pierre, Schneier Graciela, L'Argentine, in : *Revue GEO* n° 96, Paris, 1987.
MOGICA Nœmi, *La Plata, Historia y circunstancia, in Arquitectos*, La Plata, 1982.
MOROSI Julio, *La Plata, ciudad nueva, ciudad antigua*, Universidad de La Plata et IEAL, Madrid, 1983.
PORTIANSKI Silvia, El banco constructor de La Plata, in : *Dana* N° 21, Instituto argentino de investigaciones en Historia de la Arquitectura, Residencia, 1986.
REPS W. John, *La ville américaine*, éd. Mardaga, Bruxelles, 1981.
REY José Maria, *Tiempos y Fama de La Plata*, éd. de la Municipalité de La Plata, 1957.
SUAREZ E. Odilia, *Planes y códigos para Buenos Aires, 1925 – 1985*, Buenos Aires, FAU, 1986.
SCHNEIER Graciela, Buenos Aires, in : *Revue Autrement*, n°22, Paris, 1987.
VILLALBA José, *Simil y disimil entre la fundaction de la ciudad indiana y la fundaction de La Plata*, éd. Universidad Notarial Argentina, Buenos Aires, 1973.
VITALONE Cristina, Apuntes para una Nostalgia, in : *Arquitectos*, La Plata, 1982.
VITRUVE, *Les dix livres de l'architecture*, éd. Les libraires associés, Paris, 1967.
WAISMANN Marina, *Documentos para una historia de la arquitectura argentina*, éd. Summa, Buenos Aires, 1987.

Alain Garnier.- Petit précis d'urbanisme : la ville nouvelle de La Plata.

Etude d'urbanisme portant sur une ville conçue au XIX^e siècle, La Plata, selon les principes futuristes des architectes fondateurs. Cet article analyse les spécificités du plan d'origine et montre en quoi la conception était ample. La ville idéale argentine, verdoyante, aérée, généreuse est aujourd'hui une ville massacrée où il ne reste que des vestiges du plan initial.

Alain Garnier.- Pequenã sintesìs de urbanismo : la nueva ciudad de la Plata.

Estudio de urbanismo sobre una ciudad concebida en el siglo XIX, La Plata segùn los principios futuristas de los arquitectos fundadores. Este àrtìculo analiza las especificidades del

plan de origèn y muestra en que la concepciòn era amplìa. La ciudad ideal argentina, verde, aireada, generosa es hoy en dìa una ciudad masacrada donde no queda sino vestigios del plan inicial.

Alain Garnier.- Pequena sintese de urbanismo : a nova cidade de La Plata.
Estudo de urbanismo sobre uma cidade concebida no seculo XIX, La Plata, segundo os principios futuristas dos arquitetos fundadores. Este artigo analesa as especifidades do plano original e demonstra em que aspectos a sua concepçaõ era ampla. A cidade ideal argentina, vedejante, arepada, generosa é hoje uma cidade massacrada onde so restam alguns vestigios do plano inicial.

Information Scientifique et Coopération

AMÉRIQUE LATINE, BILAN 1989
LES INSTITUTIONS DE RECHERCHE ET L'AMÉRIQUE LATINE
MANIFESTATIONS SCIENTIFIQUES
DIALOGUES
LECTURES

AMÉRIQUE LATINE : BILAN 1989

Entre la guerre de la drogue en Colombie et la révolte des pauvres au Venezuela, l'actualité politique, pourtant abondante, se trouve reléguée au second plan, derrière deux conflits qui semblent resurgir d'un autre âge. Depuis l'assassinat par la mafia de la drogue du sénateur Galan, candidat à l'élection présidentielle, la Colombie connait un véritable état de guerre. Le président Virgilio Barco y tente une difficile reconquête du pouvoir légal face aux trafiquants du « cartel de Medellin » régnant en maître, par la corruption et la terreur sur un empire de la cocaine tissé, via la Floride, entre les centres de production du Nord du pays et le marché de consommation des Etats-Unis.

A la mobilisation de l'armée, au couvre feu, aux milliers d'arrestations, aux extraditions - dont celle du présumé trésorier du cartel - les narcos répliquent par les bombes et les meurtres visant particulièrement la presse et la justice. L'exécution du « Mexicain », un des chefs suprêmes des trafiquants, à la fin de l'année, peut-elle contrebalancer l'escalade de la terreur imposée par le « cartel » après l'explosion d'un avion civil et l'anéantissement par une demi tonne d'explosifs du quartier général des forces spécialisées dans la lutte anti-drogue ?

A court terme l'aide des USA, et de la France, après la visite de soutien de François Mitterrand éviteront peut-être la défaite et l'octroi d'une amnistie. Mais il restera à régler le problème de fond d'un paysannat andin (cela concerne également la Bolivie et le Pérou) pour qui la culture de la coca constitue le seul espoir de survie.

La question de la drogue est donc en fait indissociable de la crise économique, entretenue par la spirale de la dette et de l'inflation (1500 % au Brésil) : les émeutes de la misère à Caracas ont témoigné de l'exaspération des tensions urbaines, consécutives aux mesures d'austérité. Elles ont incité les Etats-Unis, à travers le plan Brady, à soulager l'Amérique latine d'une partie de sa dette.

Le Mexique a été le premier à bénéficier ainsi d'une réduction de 35 % sur les 54 milliards de dollars de sa dette privée. Il en résulte un allègement du service annuel supérieur à 2 milliards qui vient conforter l'évolution favorable du pays, à la fois sur le plan économique (recul du protectionnisme et de l'inflation), et politique (mise au pas de la mafia syndicale du pétrole, première reconnaissance d'une victoire de l'opposition à un poste de gouverneur).

Il ne s'agit pas d'une exception. A l'inverse du marasme économique persistant, l'amélioration du climat politique tend à dominer le continent : les élections libres remplacent les coups d'Etat, la négociation l'emporte plus fréquemment sur la

guerre, confortant l'action politique pacificatrice du président du Costa Rica, Oscar Arias.
Au Nicaragua, les accords de Tela entérinent la paix et promettent des élections démocratiques pour 1990. Au Salvador, malgré la désignation houleuse du candidat de droite, un processus identique s'ébauche. Interrompu provisoirement par une nouvelle offensive militaire de la guerilla. La pacification semble encore plus solidement se confirmer au Surinam. En Argentine le vote en faveur du péroniste Carlos Menem suscite bien des questions, mais les mesures d'amnistie en faveur des militaires et le rétablissement de relations consulaires avec la Grande-Bretagne témoignent au moins d'une volonté d'action. Au Chili, malgré le maintien assuré de Pinochet comme responsable militaire, les élections de décembre, et le triomphe, dès le premier tour, du démocrate - chrétien Patricio Aylwin, marquent un pas décisif vers la fin de la dictature. Une évolution que le Paraguay vient de parachever après 35 ans d'attente, avec la chute de Stroessner, et les premières élections libres depuis 61 ans.
Seules deux graves inconnues subsistent : pour le Pérou, laminé entre la déliquescence du pouvoir officiel et la violence de la guerilla du « Sentier lumineux » ; pour le Brésil, où le successeur de Sarney, le candidat conservateur Collor, peu expérimenté, et élu de très peu, devra faire face à l'echec de tous les plans économiques et à la montée de la violence. Deux points noirs demeurent : au Panama, où la réponse militaire des Etats-Unis aux défis de Noriega suscite bien des inquiétudes sur l'avenir et à Cuba où le régime castriste fête le trentième anniversaire de la Révolution dans la grisaille économique et la sclérose politique, étranger à toute perestroika.
L'importance des évènements en Europe de l'Est en 1989 attire le fait que c'est l'Amérique latine qui a levé le rideau sur la grande année de la chute des dictateurs, avec l'eviction de Stroessner, et qu'elle a joué ensuite un rôle assez brillant, avec les sorties de Pinochet et de Noriega, plus attendues certes mais non moins bienvenues.

Alain Vanneph

Université de Paris X, CREDAL.

LES INSTITUTIONS DE RECHERCHE ET L'AMÉRIQUE LATINE

Comité de recherche de sociologie du développement urbain et régional (Association internationale de sociologie – ISA)

Le Comité de recherche de sociologie du développement urbain et régional fait partie de l'Association Internationale de Sociologie (ISA) et rassemble environ deux-cent cinquante membres répartis dans une quarantaine de pays des divers continents. Bien que l'ISA soit une association de sociologie, les membres proviennent de diverses disciplines dont la géographie, la planification urbaine et l'économie. Les intérêts des membres sont en conséquence variés. On peut citer entre autres thèmes d'étude la restructuration économique et ses effets sur l'espace, les politiques urbaines, la planification, l'aménagement, le pouvoir local, les comparaisons Est/Ouest, l'Etat et le marché, le développement urbain, la privatisation des services publics, etc.

L'objectif principal du comité est de faciliter l'échange des idées entre les universitaires en ce qui concerne les études urbaines et régionales. Tout cela est réalisé de différentes manières : Tous les quatre ans, le comité organise une série de symposiums (dix) au sein du Congrès mondial de sociologie. Le prochain congrès mondial doit avoir lieu à Madrid en juillet 1990. Entre deux congrès le comité patronne d'autres conférences organisées par ses membres. Ces conférences rassemblent tous ceux qui s'intéressent à des thèmes particuliers ou des parties spécifiques du monde. De telles conférences ont eu lieu à Canterbury (septembre 1987), Rio de Janeiro (septembre 1988), Barcelone (mai 1989), Bristol et Moscou (septembre 1989). En mai 1990 une autre de ces conférences sera organisée au Danemark.

Deux fois par an, le comité édite un bulletin d'information contenant des comptes-rendus, des informations sur les conférences et sur d'autres évènements. Ce bulletin signale également les nouvelles publications (livres et revues) et publie une liste des membres et de leurs intérêts de recherche.

Président : E Preteceille (France)

Des informations complémentaires peuvent être obtenues auprès du secrétariat : Chris Pickvance, Urban and Regional Studies Unit, University of Kent, Canterbury, Kent, CT2 7 NF, Royaume Uni.

Axe Gestion des métropoles du Réseau Amérique latine (GDR 26-CNRS)

Le Réseau Amérique latine (GDR 26 du CNRS) joue depuis 1988 un rôle de coordination dans divers champs de la recherche sur l'Amérique latine. Un axe « gestion des métropoles » placé sous la responsabilité de C. Bataillon et G. Schneier a été créé. Des travaux en commun seront poursuivis sur les deux thèmes suivants.

- Services urbains : plusieurs équipes souhaitent une collaboration dépassant les approches sectorielles, et abordant des aspects sociologiques et économiques à différentes échelles (services urbains / pouvoir local ou politiques d'ajustement économique/services urbains)
- Travail en milieu urbain : les recherches autour de ce thème semblent beaucoup moins abondantes

(Cette note résume un compte-rendu plus détaillé, disponible au Sécrétariat du GDR 26 : Mme Marie Christine Lacoste IPEALT, Université de Toulouse Le Mirail)

Groupement Interurba

Au cours des dernières années de profonds changements ont affecté les villes, en particulier dans les pays du Sud. Ces changements ont eu des répercussions majeures d'une part sur les dispositifs de recueil et de diffusion de l'information, d'autre part sur les programmes de formation, d'études et de recherche, enfin sur la forme et le contenu des interventions en milieu urbain. La constitution de réseaux thématiques a permis d'améliorer sensiblement la coordination des activités de recherche, d'études et de formation. Les cloisonnements restent forts, toutefois, entre catégories d'acteurs (chercheurs, praticiens, enseignants) entre disciplines et entre pays.

Des approches transversales de la question urbaine sont aujourd'hui ressenties comme prioritaires par de nombreuses équipes : elles supposent une intensification des échanges entre l'ensemble des acteurs, producteurs et usagers de connaissances sur la ville, en particulier entre les pays du Nord et ceux du Sud. Le potentiel existe aujourd'hui pour que soit constitué un groupement qui permette à ces échanges de se multiplier.

Le groupement INTERURBA a été constitué en octobre 1989 : il a pour objectifs : d'améliorer la coordination entre recherche, formation et interventions sur la question urbaine et l'aménagement régional dans les pays du tiers monde. et d'assurer une meilleure diffusion des résultats de la recherche et des études urbaines entre les équipes et les réseaux français et européens d'une part, entre ces équipes et réseaux et ceux des pays du Sud d'autre part.

Le secrétariat scientifique du groupement est actuellement assuré par Gustave Massiah (AITEC), Emile Le Bris (ORSTOM), Alain Durand-Lasserve (CNRS).
Groupement INTERURBA – 14 rue de Nanteuil 75015 Paris Tél : 45.31.18.08

Un outil original de coopération avec les villes du tiers monde : le programme Solidarité-Habitat

La population des pays en développement augmente deux fois plus vite dans les villes que dans les campagnes : un habitant sur deux sera citadin en l'an 2000. Faute de moyens techniques et financiers, les pouvoirs publics ne maitrisent pas la croissance urbaine. La construction de logements est dérisoire ; les services urbains (approvisionnement en eau, assainissement, transport, etc.) sont très insuffisants. La majeure partie de la population vit dans des bidonvilles ou des zones non équipées. Malgré de nombreux obstacles, les populations s'organisent. Des communautés d'habitants prennent en charge la construction et l'équipement de leur quartier. Parallèlement, la décentralisation progressive accroit l'autonomie des municipalités. Ces nouveaux acteurs sont les moteurs du développement urbain.
Le programme Solidarité-Habitat a comme objectif d'encourager les initiatives locales en soutenant et renforçant les initiatives de développement urbain dans le tiers monde, en tissant des relations directes entre collectivités locales, organisations professionnelles et associations françaises et du tiers monde ; en favorisant enfin l'accès à l'habitat des populations les plus démunies par le montage des projets concrets.
Ce programme a des priorités dans des actions telles la gestion municipale et de quartiers, le développement communautaire, les systèmes de financement du logement social, les filières de production de matériaux et la formation. Il s'adresse en France aux collectivités territoriales (villes, départements, régions), aux organisations professionnelles de l'habitat et de l'urbanisme et aux associations de développement. Dans le tiers monde il est plus particulièrement dirigé vers les municipalités, les groupes d'appui et associations de développement et les communautés d'habitants. Des actions sont en cours en Amérique latine : en Argentine (ATD quart monde : appui au montage d'un atelier de production de matériaux de Choele-Choel), au Pérou (Ville de Rezé et AITEC : élaboration et mise en oeuvre d'une politique municipale de logement à Villa El Salvador). D'autres projets existent au Brésil, au Mexique et en Colombie.

Secrétariat technique du Programme Solidarité-Habitat : Serge Allou
c/o GRET, 213 rue La Fayette 75010 Paris

REDES-Red de estudios de los servicios urbanos en America Latina.

REDES est un « réseau » qui regroupe des centres de recherche privés ou des universités publiques d'Amérique latine. REDES est également un programme de recherche, de diffusion et d'action créé par une communauté de plus de 30 chercheurs en sciences sociales. Les axes de recherche portent sur la ville et ses services.

Le réseau est coordonné par un comité scientifique composé de huit membres, avec des responsables pour chaque programme thématique. Son coordinateur général est Alfredo Rodríguez du centre SUR (Santiago-Chili). La coordination se réalise de manière décentralisée et en préservant une certaine flexibilité. Oscar Figueroa, du IEU/PUCCh-Santiago, coordonne les études sur le transport; Samuel Jaramillo, du CEDE/Uniandes-Bogotá, s'occupe du logement; Gustavo Riofrío, DESCO-Lima, des déchets domestiques; Mario Vásconez, CIUDAD-Quito, de l'eau et de l'assainissement.

Le réseau se propose de développer des programmes de recherche à moyen et long termes, permettant une progression accumulative des connaissances. Les objectifs initiaux sont :

1. définir un cadre général d'interprétation du fonctionnement des services ;
2. connaître les politiques nationales, les possibilités économiques et financières, tenant compte du fort endettement, de la crise fiscale et des restrictions budgétaires qui affectent à la plupart des pays de la région ;
3. étudier l'articulation et l'interaction entre différents services institutionnels, entre niveaux locaux et nationaux, entre décideurs et exécuteurs, ainsi que le statut des acteurs (par exemple : structure de propriété des entreprises de l'eau), l'implémentation des services (degré d'efficacité, régulation, etc.), le rôle de ces services dans la gestion urbaine, l'action des usagers, etc.

Pour tout contact, s'adresser à : Alfredo Rodriguez, REDES, Casilla 323-V, Correo 21, Santiago de Chile, Chili.

MANIFESTATIONS SCIENTIFIQUES

Région métropolitaine du Buenos Aires premier séminaire de recherche Mar Del Plata 17-21 avril 1989

Organisé par la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC) et les GDR 26 *Réseau Amérique latine* et 99 réseaux du CNRS, le colloque *Región metropolitana de Buenos Aires,* s'est tenu du 17 au 21 avril à Mar del Plata, Province de Buenos Aires. A travers les réseaux du CNRS, une vingtaine de chercheurs, travaillant sur Buenos Aires où sur des thèmes d'intérêt pour le débat (planification urbaine, documentation, gestion de la pauvreté, etc.) ont été mobilisés, essentiellement en France : ORSTOM, IHEAL, CREDAL, Institut français d'urbanisme, ministère de l'Équipement (France), Plan urbain et centre « Ville en Développement » (ISTED), ISER, Fédération des Cités Unies et à l'étranger : Mairie de Barcelone, IREC – Ecole Polytechnique de Lausanne, CEDEC (Brésil), Ciudad (Equateur), El Colegio de México (Mexique). Connaisseur de la réalité de l'agglomération, le professeur Pierre George a vivement encouragé la réalisation de cet événement.

Le colloque a réuni quelques 200 participants – chercheurs, praticiens et institutionnels – ayant envoyé un résumé de leurs recherches et venant en priorité de la Province de Buenos Aires ou travaillant sur celle-ci, c'est à dire sur la banlieue d'une métropole dont le « cœur » administratif (le District fédéral) est largement minoritaire depuis longtemps par rapport à la « Province ».

L'objectif du séminaire a été de faire un bilan des recherches sur l'agglomération de Buenos Aires afin de dégager d'une part, les acquis et d'autre part les orientations qui pourraient être suivies. Une identification de principaux débats et paradigmes de l'urbain a fait apparaître les enjeux de la recherche actuelle, plus axée sur la question de la demande sociale. Les débats ont mis en avant la question du local et le niveau municipal comme nouvel espace de gestion pour une agglomération qui a profondément changé depuis ces quinze dernières années par les modifications de son économie (désindustrialisation, problèmes de pauvreté, travail informel, etc.) et pour l'émergence de nouvelles formes d'organisation sociale : (mouvements urbains, invasions de terres et l'émergence de nouveaux acteurs : les églises, les femmes, les enfants, etc.).

D'après C. Bataillon (compte rendu aux Annales de la Recherche Urbaine, 1989), les participants étaient de trois types :

– les chercheurs, qui sont bien souvent à la limite du bénévolat, vue la situation économique des organismes de recherche ; avec une forte proportion de femmes. C'est une intelligentsia dont le cosmopolitisme est bien connu et leurs choix idéologiques transparaissaient souvent.

– les praticiens appartenaient à l'urbanisme, à la médecine ou à l'assistance sociale : ils décrivaient souvent les situations de la grande ville avec une précision clinique.
– les administrateurs, hommes politiques ou syndicalistes formaient un éventail allant d'un discours de l'État assez traditionnel à une perception différente des problèmes nouveaux du milieu urbain argentin.
Le séminaire a lancé un débat d'idées sur les problèmes de la periphérie, des pratiques locales, des formes organisationnelles de la population et des conflits à l'intérieur de l'Etat. L'accent a été mis sur la difficulté d'utiliser le capital de recherche accumulé en raison de l'extrême dispersion des travaux et du manque d'articulation des scientifiques avec les décideurs pour reformuler les stratégies d'intervention ou répondre aux besoins de la population. Il a procédé à une identification de chercheurs et des différents thèmes. Un réseau est en cours d'organisation basé sur l'information, les échanges documentaires (qui ont démarré avec un fonds documentaire du Plan Urbain – Les Annales de la Recherche Urbaine du Centre « Villes en Développement » du ministère de l'Equipement, des publications de l'IHEAL, du CREDAL, des deux GDR, etc. et des travaux des chercheurs.

Pour plus d'information : Graciela Schneier (CREDAL/CNRS-28, rue St-Guillaume, Paris 75007, France Tél. : 33.1.42.22.35.93) ou Ester Schiavo (Ministerio de Bienestar Social, Buenos Aires, Argentine).

Ciudagua

CIUDAGUA est un programme-objectif thématique pluriannuel traitant du problème de l'approvisionnement en eau, ainsi que de l'assainissement en milieu urbain en Amérique latine. Il comprend des problématiques liées à la forte croissance de la population urbaine dans cette région ainsi qu'aux difficultés financières et techniques des municipalités et des entreprises prestataires de services.
Le programme s'organise fondamentalement autour du thème : « Amélioration de la qualité de la vie urbaine à travers l'adoption de stratégies de changement dans l'organisation et la gestion des services d'eau ». Par son rôle mobilisateur autour d'une problématique précise, le programme essaie de favoriser le dialogue entre maires, habitants, prestataires de services, chercheurs et professionnels, au niveau local et régional, pour avancer progressivement vers la constitution de réseaux fédérateurs à l'échelle du sous-continent. Deux exemples concrets sont la constitution de l'Association Latino-américaine et des Caraïbes des Entreprises d'Eau Potable et d'Assainissement (ALCEAPA) et le renforcement du Réseau de Centres de Recherches de l'Amérique latine en questions urbaines (REDES). Un réseau d'usagers est en train de ce mettre en place.
CIUDAGUA est donc un programme de coopération décentralisée entre l'Europe et l'Amérique latine permettant l'organisation d'opérations de coopération technique, de séminaires et colloques, de conventions de ville à ville, de programmes de formation entre les villes et institutions européennes et ses homologues latino-américaines. Il bénéficie du soutien du Plan urbain.

Ciudagua est né en 1988 au cours d'un Colloque à Montevideo (Uruguay).

Ciudagua Montevideo.

Ce colloque, sur le thème : « L'accès des populations à l'eau et l'assainissement dans les villes de l'Amérique latine », a réuni plus de 400 représentants de 100 villes de l'Amérique latine. Pour le première fois, une majorité de villes du continent latino-américain s'est réunie pour traiter des problèmes de l'eau et de l'assainissement. Il faut souligner la présence de 80 maires et conseillers municipaux, des représentants d'entreprises, des usagers, des chercheurs latino-américains, mais aussi des villes européennes et des institutions internationales. Ce caractère tripartite – municipalités, entreprises, usagers – a donné une légitimité particulière au colloque en tant que forum international et a permis de jeter les bases du Comité Permanent Ciudagua.

Ciudagua Andina.

Une deuxième étape fut franchie avec la tenue, en janvier 1990, d'un premier colloque régional, Ciudagua Andina, sur le thème : « Les entreprises prestataires de services d'eau et les usagers : peuvent-ils avoir un projet commun ? Lequel ? Comment ? ». Il a réuni des acteurs et partenaires sociaux liés aux problèmes de l'eau dans les villes des Pays du Pacte andin.

Ce colloque a rassemblé des représentants de plus de 60 villes de la région ; 305 participants dont 125 pour l'Équateur, 104 pour les autres pays du Pacte andin, 29 d'autres pays en dehors du Pacte andin et 47 Européens. Le niveau de la représentation politique fut aussi très importante (34 maires ou leurs délégués directs).

Dans le cadre du colloque, s'est également tenue toute une série de réunions opératoires permettant de consolider les instances permanentes du programme Ciudagua (Alceapa, Redes, Confédération des Usagers des Pays andins).

Vers l'association des usagers.

De tous les acteurs impliqués dans le problème de l'eau, les usagers, destinataires finaux des initiatives, forment le groupe le plus hétérogène. Bien que souvent mobilisés et organisés au niveau local, leur participation dans des réunions internationales soulève des problèmes particuliers, aussi bien du point de vue pratique que de celui de la reconnaissance et de la légitimité vis-à-vis des acteurs institutionnels qu'ils soient étatiques ou privés.

Mais depuis Montevideo, des pas importants ont été donnés pour faciliter leur présence à toutes les étapes du programme Ciudagua. Récemment, Ciudagua Andina a permis, aux associations d'habitants des quartiers populaires des pays de la région, de se fédérer donnant naissance à une Confédération des habitants des pays du Pacte andin (Confederación Andina de Pobladores). Cette organisation s'est fixé comme but de réaliser des rencontres avec une certaine périodicité dont un 1er Congrès de *Pobladores* au cours du premier semestre 1991 à Sucre (Bolivie).

Contact en France : Agence Cités Unies Développement, 22 rue d'Alsace, 92300 Levallois-Perret

Les nouvelles formes de mobilisation sociale : Égypte et Brésil, 1970-1989

Autour du mois de décembre 1989 se sont tenues au Caire trois journées d'étude sur les nouvelles formes de mobilisation sociale : Égypte et Brésil, 1970-1989, organisés par l'IEDES (Université de Paris I) et le CEDEJ (Le Caire).

Les réflexions qui ont été menées intéressent les chercheurs préoccupés par la problématique urbaine car c'est au cœur des grandes agglomérations du tiers monde (en l'occurrence Le Caire, Saõ Paulo etc.) que ces mobilisations sont aujourd'hui les plus visibles.

Le référent religieux (islam, religion catholique, sectes protestantes...), dimension fondatrice de nombreuses appartenances et regroupements communautaires, a constitué un des points-clés du débat.

Il ne s'agissait pas de faire une comparaison systématique entre l'Égypte et le Brésil mais de s'interroger sur la relation entre mouvements populaires qui s'expriment à travers la formation ou la reconstitution de « communautés » et la modernité. Et dans ce contexte, l'Égypte et le Brésil peuvent apparaître comme des cas exemplaires de cette évolution ou de cette dialectique : deux pays dont le projet populiste intégrateur et modernisateur par l'État se trouve aujourd'hui confronté à une profonde crise.

Les systèmes de valeur qui identifient les regroupements micro-locaux sont-ils l'effet de cette crise ou porteurs de formes de recomposition sociale face à une modernisation dont on ne peut plus croire à la linéarité ? Comment la dimension communautaire peut-elle devenir une catégorie à part entière des sciences sociales ?

C'est autour de ces questions qu'une vingtaine de chercheurs égyptiens, brésiliens, américains et français se sont interrogés selon l'organisation thématique suivante :

1 – Expériences historiques récentes (Brésil, Égypte)
2 – Égypte : conduites islamiques populaires, urbaines, confrériques
3 – Brésil : conduites communautaires urbaines à référence religieuse
4 – Égypte : L'espace communautaire copte.
5 – Vers une sociologie des mouvements communautaires.

Hélène Rivière d'Arc
CNRS – CREDAL

DIALOGUES

Propriétaires et citoyens

A propos du livre d'Antonio Azuela de la Cueva, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho,* Mexico : El Colegio de Mexico,1989.

Ce livre est arrivé à Paris grâce à un accord de coopération entre l'Université de Grenoble II et l'Université Autonome Métropolitaine de Mexico-Atzcapozalco. Tiré à un millier d'exemplaires et consacré à la discussion des conditions de l'urbanisation mexicaine, il semble réservé au public averti de ce pays. Mais il cherche aussi à poser le problème de fond de l'inégalité du droit à la ville dans les sociétés urbaines où ce droit ne peut se réaliser que dans la propriété privée du sol et du logement.

La Révolution mexicaine du début du siècle, en voulant lutter contre les méfaits de la grande propriété agricole, a institué un double régime de propriété : une pleine propriété, quoique limitée à la bonne gestion du patrimoine familial pour les uns, une propriété collective réduisant la jouissance à l'exploitation directe et interdisant l'accès au marché foncier et immobilier pour les autres. L'Etat s'est chargé de faire respecter ce blocage historique du foncier.

La concession de terres aux communautés agraires a donc été assortie de leur quasi gel économique. L'urbanisation a permis de retrouver pourtant le moyen d'une valorisation. Mais celle-ci a dû se glisser dans le filet de la loi agraire, obéir à la fiction d'un travail pour la communauté, accepter de se limiter à l'usage du sol, sans autoriser, ou exiger, les investissements en génie urbain indispensables pour rendre le sol urbanisable. Le gouvernement a certes régularisé ces terres par la suite, mais en refaisant payer aux colons un nouveau droit d'entrée, tandis qu'il indemnisait les membres des communautés agraires expropriées par la même occasion de terres qui n'étaient déjà plus des outils de travail. Ces formes de régularisation témoignent d'un respect socialement coûteux pour un consensus politique historiquement dépassé.

Contrairement à l'idée communément admise d'un caractère informel, anarchique, sauvage, de cette urbanisation qui défie toutes les règles de la planification urbaine, elle se déroule dans le plus grand respect des textes constitutionnels mexicains et de la seule loi dont la population connaisse pratiquement les termes : la loi agraire. Il est explicitement prévu que des lots de la communauté agraire peuvent être concédés en jouissance à des artisans utiles à la communauté. Il est explicitement prévu une ouverture à l'urbanisation. En l'absence d'une offre foncière publique adéquate, cette brèche est la seule voie possible.

L'Etat fédéral trouve d'ailleurs son intérêt dans cette urbanisation massive sur des terres agricoles qu'il ne s'est pas donné les moyens de transformer préalablement en terres urbaines. L'expropriation est de compétence fédérale : elle lui permet, ainsi que la revente des sols à leurs occupants, d'exercer un pouvoir sur l'urbain qui est normalement de la compétence des Etats fédérés. Ainsi l'Etat fédéral apparaît comme le protecteur des pauvres tout en les rappelant à l'ordre, ce qui n'est pas sans bénéfice électoral pour le Président et son parti. Ceci explique sans doute que la législation soit jusqu'ici restée pratiquement en l'état, ou demeure en partie inappliquée dans ses énoncés les plus planificateurs (droit de préemption), et que se multiplient par contre les organismes et procédures de régularisation.

A l'occasion du tremblement de terre de 1985, l'Etat fédéral a essayé de faire valoir de nouveau cette conception d'un droit de propriété limité à la jouissance sans possibilité de vente pour les habitants bénéficiant de subventions de l'Etat. Mais les lots en copropriété sont en fait loués ou revendus par leurs occupants, comme s'ils avaient été acquis normalement. La population semble avoir eu raison du carcan juridique dans lequel on prétendait l'enfermer.

Le freinage corporatiste de l'accès au même droit pour tous est donc la véritable source des phénomènes qu'on a l'habitude de classer « informels » ou « irréguliers ». L'observation attentive des faits par un sociologue du Colegio de Mexico, en même temps doublement acteur puisque conseiller juridique à la fois du Secrétariat d'Etat au Développement urbain et à l'Ecologie et de l'Assemblée des représentants élus des quartiers du district fédéral, montre que les habitants quant à eux connaissent le droit et respectent les normes et font acte de participation à la société. Ils utilisent pour cela des canaux à leur disposition : plus que d'informel il faudrait parler de « multiformel », d'adaptations diverses à des normes changeantes liées à l'histoire des terrains, aux situations locales. L'impression d'anarchie et de pluralité recouvre en fait l'appartenance aux communautés locales que l'expropriation vient briser, pour jeter les citadins sur un marché foncier qui reste à créer institutionnellement. Un véritable marché exige en effet une égale capacité de chacun à négocier, un droit commun à tous les citoyens.

En cherchant à affirmer l'importance du droit dans la compréhension des sociétés urbaines face à la tendance à voir dans la ville seulement l'effet d'un déterminisme économique ce livre met en scène la rencontre entre deux figures de l'urbain : l'affirmation par les habitants d'un droit à la ville qui quand ils sont exclus du marché foncier et immobilier les oblige à se couler dans les formes les plus dévalorisantes d'inscription urbaine, l'affirmation corporatiste de la propriété comme fondement privatif, et exclusif de cette inscription dans la ville, dont l'Etat cherche en vain à limiter l'extension face à la pression démographique.

Anne Querrien
Les Annales de la Recherche Urbaine, Paris

Recife : Les enjeux de la participation urbaine

La ville de Recife est un lieu-clé pour l'étude du phénomène des associations de quartier et de leur rôle dans la vie politique locale. Dans cette métropole de 2,5 millions d'habitants, où les inégalités socio-économiques sont particulièrement criantes, comment s'organisent socialement et spatialement les forces populaires ? Sont-elles acteurs de la gestion urbaine ? Que représentent-elles dans la vie politique locale ? Quelles sont les prises de position du pouvoir à leur égard ? De nombreux chercheurs et praticiens des questions urbaines s'efforcent de préciser et d'évaluer les principes-moteurs des processus de participation populaire mis en oeuvre à Recife.

Des discours aux actes

La question de la participation populaire révèle l'opposition politique entre les partisans de la tendance modernisatrice et intégratrice et ceux de la tendance critique et révolutionnaire. Leurs luttes au niveau local se manifestent par des gains et des pertes de parcelles de pouvoir.
A partir de 1979, avec la politique brésilienne dite « d'ouverture démocratique », mais alors que les maires des grandes villes étaient encore désignés par le pouvoir central, les autorités locales s'efforcaient d'intégrer les revendications des mouvements de quartier afin d'éviter que la pression des citadins « sans-services » ne vienne envahir les centre-villes et ne montre de façon évidente les lacunes de la gestion urbaine. Ainsi le jeune maire de Recife, Gustavo Krause (1979-1982), sous l'égide du gouvernement Marco Maciel dont le slogan était « Développement avec participation », institutionalisa les « *barracoës* » dans les quartiers, première ébauche de décentralisation de quelques services de la mairie pour répondre aux besoins des populations à bas revenus. A la même époque se multipliaient les cycles de débats sur les politiques urbaines et la démocratie. Les mouvements sociaux urbains sortent de la clandestinité.
Dans le contexte de la nouvelle République, lors des premières élections pour le poste de maire en novembre 1985, ce fut, parmi les six candidats, celui qui accorda le plus d'audience aux mouvements urbains, qui dialogua le mieux avec les associations de quartier, qui l'emporta avec 33 % des suffrages. Il s'agissait du socialiste Jarbas Vasconcelos qui allait mettre en pratique la doctrine de la participation populaire, créant des canaux de communication originaux entre le pouvoir et les associations et permettant au mouvement populaire de s'affirmer et de grandir.

S'associer pour conquérir et défendre ses droits

Des associations d'habitants d'un même quartier s'étaient formées pour obtenir de meilleures conditions de vie dès les années cinquante, sous l'impulsion du parti

communiste et du MPC (Mouvement de Culture Populaire) lancé par Miguel Arraes, maire de Recife de 1959 à 1962, puis à partir de la fin des années soixante sous celle de l'Eglise[1]. Revendicatives et très critiques à l'égard des autorités municipales, leur principe d'action repose sur des manifestations de rues permanentes, devant le palais du Gouverneur, le Conseil municipal, la Mairie ou les services urbains avec des moyens de communication faibles : voitures-hauts parleurs, mégaphones, affiches, petits journaux illustrés. Mais c'est leur nombre qui est remarquable : 294 (dont 151 dans la seule commune de Recife) sont répertoriées dans la zone métropolitaine en 1985 par l'équipe technique qui soutient le mouvement populaire ETAPAS[2] et 327 étaient identifiées par les services de la mairie de Recife en 1986.
Dans les années quatre-vingt, on observe aussi que Recife est la ville du Brésil qui réunit le plus grand nombre d'organisations non-gouvernementales de conseil aux mouvements urbains, peut-être parce quelle est la métropole de la région la plus sous-développée et la plus conflictuelle du pays.
Quand le mouvement social se consolide, il s'institutionalise. L'Etat l'exige d'ailleurs pour l'établissement du dialogue. Les associations élaborent des statuts, élisent leur président et se fédèrent. Parmi les plus importantes : la Fédération des habitants de Casa Amarela (la FEACA) ; la Fédération communautaire de Pernambouc (FECOPE) dont la constitution a été largement encouragée par les autorités de l'Etat. Parallèlement se structurent les mouvements de lutte pour la terre, pour la Défense des *« Favelados »*. Ce foisonnement souligne l'acuité des contradictions urbaines et rappelle l'immensité des besoins en services des quartiers populaires dépourvus d'eau, d'égout, d'éclairage et de transports publics, ainsi que l'absolue nécessité d'accorder des titres de propriété aux habitants des quartiers précaires : les deux plus longues luttes à cet égard sont celles de Brasília Teimosa sur les terrains de la Marine et de Coque, favela consolidée près du centre-ville, qui s'est en grande partie maintenue en s'urbanisant.

Participation populaire : l'encourager ou la craindre ?

Diverses institutions étudient les modalités et les perspectives des relations entre les mouvements sociaux et l'administration municipale à Recife d'autant plus que le programme « la Mairie dans les quartiers » de J. Vasconcelos, qui établissait le dialogue direct, permanent et collectif présente une originalité incontestable.
Les universitaires suivent de près l'évolution du mouvement et analysent les changements dans les relations entre l'Etat et la société civile, particulièrement les sociologues du troisième cycle de développement urbain, MDU, mestrado de desenvolvimento urbano[3]. Les géographes ne sont pas absents du débat avec des recherches sur l'émergence de nouvelles territorialités[4] et sur les critères d'identité des collectivités à base territoriale.
Les chercheurs de la Fondation Joaquim Nabuco ont une approche plus histori-

que et juridique[5], et mènent des recherches sur la longue période. Leurs travaux peuvent être consultés dans la publication de la Fondation, les *Cadernos de Estudos Sociais*.
La municipalité pour sa part a promu une nouvelle division administrative de la ville en 1986 qui intègre à la fois les problèmes des quartiers et les articulations entre les organisations du mouvement populaire . Cette division en douze régions politico-administratives vise à mettre en oeuvre une décentralisation intra-municipale. L'étude de ce genre de phénomène a été entreprise dans le cadre du troisième cycle « d'administration publique » de l'Université de Bahia où est menée une comparaison entre « la décentralisation et la participation populaire dans quatre agglomérations espagnoles et quatre métropoles brésiliennes »[6].

La question de la marge de manoeuvre des mouvements sociaux est posée, mais plus encore celle de leur potentiel de révolte, de leur capacité à négocier et de leur conquête du plein exercice de la citoyenneté. Les mouvements de quartier de Recife ont acquis une large audience et une incontestable légitimité[7]. Pourront-ils cependant maintenir leurs cariaux de revendication avec la nouvelle administration municipale qui leur est infiniment moins favorable ? Pourtant le bilan de la gestion de Jarbas Vasconcelos est mitigé, illustrant, en quelque sorte, la thèse selon laquelle, en Amérique latine, l'idéologie est désarticulée de la vie sociale et politique[8].

Martine Droulers
Chercheur, CNRS-CREDAL

NOTES

1. La prise de conscience de la nécessaire conquête et de la défense des droits des habitants vient, dans la majorité des cas, des agents de la Pastorale qui agissent dans les quartiers et préparent des leaders locaux. Il s'agit des pères, des religieuses ou des laïques formés à la pédagogie de la théologie de la libération et entrainés par la figure charismatique de Dom Hélder Câmara.

2. ETAPAS, équipe technique d'aide, de recherche et d'action sociale, constituée en 1983 qui réalise des séminaires dans les quartiers mènes des recherches, produit du matériel pédagogique et donne des orientations pour l'élaboration de micro-projets.

3. Luís De La Mora sur les mouvements sociaux dans la formation et la transformation de l'espace urbains de Recife ; ; Maria Angela de Souza sur la localisation des favelas et le droit à habiter. En France, deux thèses sont en phase finale d'élaboration, celle de Sonia Marques sur la formation de la pensée des planificateurs urbains (EHESS) et celle de Breno Fontes sur « la planification urbaine et le pouvoir local à Recife » (IHEAL).

4. Voir dans la collection Travaux et Mémoires de l'IHEAL, n°47, Série Thèses et Colloques, n°3, 1989, « Pouvoir local, régionalismes, décentralisation », pp 356-367.

5. La question des invasions urbaines ainsi que les thèmes de justice sociale et justice légale sont étudiés depuis la fin des années 1970 autour du professeurJoaquim de Arruda Falcao, et un certain nombre de thèses et de rapports sont à signaler : Maria do Céu Cesar sur les mouvements sociaux urbains et leur relation avec l'Etat entre 1955 et 1985; Alexandrina Sobreira de Moura sur le droit à l'habitation pour les classes pauvres ; Affonso Pereira sur l'Etat et les conflits collectifs (disponibles à la Fondation J. Nabuco, Recife).

6. voir les travaux de Tania Fischer et son équipe.

7. SILVA, Neide Maria da et alli, « Movimentos de bairro; repetiçaõinvençaõ » Recife, ETAPAS, 1988, 121 p. Résumé d'une grande enquête sur 9O associations de quartier et 643 participants ordinnaires.

8. TOURAINE Alain, « La parole et le sang ». Ed. Odile Jacob, 1988, p.146.

LES VILLES ET L'AMÉRIQUE LATINE AUX ÉDITIONS AUTREMENT

Mexico, entre espoir et damnation, dirigé par Viviane de Tapia. mai 1986, hs. n°18.

Buenos Aires, port de l'extrême Europe, dirigé par Graciela Schneier, février 1987, hs. n°22.

Cuba, trente ans de Révolution, dirigé par Maurice Lemoine, janvier 1989, hs. n°35.

Antilles, espoirs et déchirements de l'âme créole, dirigé par Daniel Bastien, octobre 1989, hs. n°41.

Rio de Janeiro, la beauté du diable, dirigé par Graciela Schneier et Ana Maria Montenegro, janvier 1990, hs. n°42.

Maurice Lemoine, **Les 100 portes de l'Amérique latine, les dates, les chiffres, les noms et les faits,** Paris, 1988.

LECTURES

Pour « repenser l'urbain », la rédaction a lu pour vous

Vingt ans de recherche urbaine latino-américaine, reflexions sur sa trajectoire et ses perspectives - Dest

Etienne Henry et Céline Sachs en coopération avec Ciudad. Rapport pour la Délégation à la recherche et à l'innovation, ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et de la Mer, INRETS - Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité.

Un document indispensable pour avoir un panorama de la production scientifique sur la ville en Amérique latine.
La première partie, « Vingt ans après », présente une évolution des modes de pensée « perennes et communs » et du débat sur une spécificité de la recherche latino-américaine où la tension entre théorie et pratique semble particulièrement pregnante. Une recherche qui est décrite comme étant en quête permanente d'un « paradigme latino-américain » selon des expressions utilisées lors du colloque de Quito : Veinte anõs de investigaciòn en América Latina« (septembre 1987), qui constitue l'objet du rapport.
Après avoir montré l'évolution des noyaux de scientifiques et de centres qui fondent la recherche urbaine les auteurs soulignent une spécialisation thématique et institutionnelle selon les différents pays : le Chili et l'Argentine constituent des pays pionniers ; les pays andins sont les initiateurs des études sur les bidonvilles et les fondateurs de la « marginalité » ; le Brésil du « miracle » a paradoxalement favorisé une prolifération des recherches urbaines et le Mexique développe ses connaissances sur l'urbain au travers d'une relation contradictoire université/administration).
Les auteurs proposent la périodisation suivante, sorte de quatre mouvements qui marquent la trajectoire de cette recherche. Une classification qui ne prend pas en compte des disciplines telles que la géographie, la démographie, l'économie ou l'histoire et qui est essentiellement basée sur l'évolution « urbaine » de la sociologie.

1. du processus global aux acteurs
2. des bidonvilles à la marginalité
3. de la marginalité aux mouvements sociaux
4. des mouvements sociaux aux pouvoirs locaux

Le « Vicomte de Bragelonne » (2e partie) propose un peu trop rapidement la seule perspective qui s'ouvre à cette recherche : le retour de l'informel
Fort heureusement cette vision est complétée par un article (sorte d'écrit en parallèle) d'Etienne Henry « Les grands thèmes de la sociologie urbaine latino-américaine des trois dernières décennies » Communication au colloque « Les raisons de l'urbain », Rennes, LARES, 1988 ; (à paraître).
Une excellente bibliographie compose ce rapport : D'une part sont identifiés les bilans géographiques et thématiques presentés (annexe 1) et d'autre part les références bibliographiques qui sans prétendre à l'exhaustivité rassemblent des travaux pour la plupart des Latino-américains, qui jalonnent la trajectoire de la recherche urbaine ou qui ont encadré son évolution.(annexe 2)

G.S.

Las ciudades latinoamericanas en la crisis, problemas y desafíos
Changement social et mutations urbaines en Amérique latine

Textes rassemblés par Martha Schteingart, Pratiques Urbaines nº 9, INTERURBA, Bordeaux, 1989.
ou ed. México DF, Trillas, 1989, 286p.

Les travaux presentés dans cet ouvrage qui a été édité au Mexique et en France, analysent certains aspects de la crise pour l'ensemble de l'Amérique latine, soit se refèrent à l'impact de celle-ci sur des aspects particuliers de la vie urbaine.
Au cours de la décennie écoulée, la crise économique mondiale et les changements structurels qui l'ont accompagnée ont eu une forte incidence sur les économies latino-américaines, remettant en

question les modèles de développement dominant dans cette partie du monde. : ils ont accru les inégalités sociales dans les pays et la dépendance de la région vis-à-vis des pays du centre. L'application des politiques « néo-libérales » et le désengagement social des Etats se sont traduits par une baisse des salaires réels et par la forte augmentation des produits de base ; par la réduction de l'offre d'emploi, l'augmentation du chômage et du sous-emploi, et par une réduction des politiques de logement, de santé et d'enseignement. L'impact de la crise a été subi différemment selon les groupes sociaux et les régions géographiques.

Dans la première partie du volume, le travail de T. de Barbieri et de O. de Oliveira fait état des répercussions de la crise sur les conditions de reproduction de la force de travail et de la marginalisation progressive de la population. E. Pradilla, fournit une description détaillée des activités de subsistance et des groupes les plus affectés par la crise. Dans une étude portant sur la lutte pour la terre, L. Alvarado axe son analyse sur les stratégies de survie. Cette partie de l'ouvrage s'achève avec le texte d'E. Henry qui passe en revue différentes expressions des mouvements sociaux en Amérique latine et avance l'hypothèse d'une specificité de la scène urbaine dans des pays dépendants qui serait lieu d'expression de pouvoirs et de contre-pouvoirs.

La seconde partie présente des analyses de cas nationaux et des thèmes précis Pour Saõ Paulo et Santiago, c'est une gamme de thèmes relatifs à la problématique urbaine, tandis que pour Lima, Rio de Janeiro, Mexico, Quito et Buenos Aires, les études concernent l'urbanisation populaire, les services urbains,le logement, la gestion locale.

L. Kowarick et M. Campanario présentent un panorama accablant pour la métropole paulista. A. Rodriguez analyse pour Santiago l'aggravation des problèmes anciens, provoquée par la suppression d'organisations populaires et des partis. Pour l'Amérique centrale, M. Lungo traite du concept de crise urbaine qu'il propose de remplacer par les « ef-

Quant au Pérou, la Colombie, le Venezuela et le Mexique, J. Calderon,S. Jaramillo, A. Lovera, R. Coulomb et M. Schteingart analysent les mécanismes et les effets des nouveaux programmes de « logement terminé ». M. Manzanal (Argentine), A. Ziccardi, M. Perlo et P. Connolly (Mexique) et S. Allou (Lima) devéloppent les problèmes posés par la décentralisation et la gestion locale. C'est aussi l'approche retenue pour l'étude des services urbains qui sont présentés au travers des conflits entre gouvernement central et local, par F. Carrion (Quito) et A.M. Montenegro (Rio). Des politiques conjoncturelles sont analysées en conclusion par A. Azuela, à propos des expropriations réalisées à la suite du séisme de Mexico et par G. Schneier, à propos des « politiques de survie » (Buenos Aires) dont les résultats, apparaissent très limités.

G.S.

Mujer y crisis

Aguiar, Neuma (coord), Arizpe, Lourdes ; De Oliveira, Orlandina ; Lopes Cavalcanti, Zuleica ; Prates, Suzana ; Serrano, Claudia ; Spindel, Cheywa, Rio de Janeiro – Caracas, Dawn – MUDAR – Nueva Sociedad, 1990.

Dans un livre antérieur de MUDAR (Mujeres para un desarrollo alternativo), *Desarrollo, crisis y alternativas : perspectivas de mujeres del Tercer Mundo*, El Colegio de México, México, 1989, les auteurs soulignaient « qu'à peu d'exceptions près, l'accès des femmes aux ressources économiques et au travail s'était déterioré ». Ce constat constitue le point de départ de ce nouveau livre qui s'interroge sur les effets des politiques d'ajustement appliquées dans les années quatre-vingt à partir des communications d'un récent colloque organisé à La Paz, en décembre 1987.

Un livre qui rassemble les analyses des chercheurs latino-américains sur l'impact de la crise de la dette sur les femmes. L'accent est mis sur les aspects socio-économiques en milieu urbain : sur l'unité domestique et sur des aspects peu connus tels la durée du travail à la mai-

son, la disponibilité des aliments ou la santé et l'éducation. L'hétérogeneité des approches et des sources rend la comparaison difficile. Cependant, les travaux attirent l'attention sur l'éventail méthodologique disponible pour une analyse approfondie des repercussions de la crise sur les femmes, une crise qui n'a pas arrêté un processus irreversible : celui de l'incorportation des femmes au marché du travail. Cette contradiction, mais aussi les aspects liés à la plus grande « informalisation du marché du travail, au nouveau rôle de la famille pour organiser la survie et la dynamique associative complètent l'ouvrage. Les études de cas évoquent Mexico, Montevideo, Santiago et le Brésil.

G.S.

Les enjeux des transports dans les villes latino-américaines

Oscar Figueroa et Etienne Henry éd.

Synthèse INRETS N° 6, 1987, 93p.

Etude du transport public, principalement l'autobus qui compare les données de trente villes. Dans la partie finale (le jeu des acteurs) apparait le rôle des Etats, des corporations de transporteurs et enfin des usagers. Qualité des données et valeur de l'interprétation.

Transporte y servicios urbanos en América latina

Oscar Figueroa et Etienne Henry éd.

Actes de l'atelier de recherche de juillet 1985, Quito. Editeurs, INRETS/ Ciudad, 1985, 2 tomes, Tome II 368 p.

Communications sur le transport urbain et aussi sur les mouvements sociaux d'une vingtaine de villes latino-américaines.

Revista Interamericana de planificación

SIAP, Guatemala, N° 87-88, vol XXII, Juillet-septembre et Octobre-décembre 1989, 252p.

La livraison réunit le contenu du symposium *« Modelos de desarrollo espacial de grandes ciudades en América Latina »* organisé en juillet 1988 lors du 46ième Congrès International des Américanistes à Amsterdam. Coordonné par Miroslawa Czerny, le volume est composé de 14 communications. L'effort pour étudier et critiquer un modèle spécifique de la grande ville latino-américaine (4 premiers et dernier textes) mérite d'être souligné. Il nous semble également important que l'usage « hors la loi » de la terre pour urbaniser soit abordé à propos de Puebla et de Mexico. Nombreuses cartes et études de cas mexicaines (5), argentines (2), brésiliennes (2) et bolivienne. Rappelons un effort similaire dans de nombreux articles de la revue Mappemonde (Montpellier, Francia, N°4 de 1988), consacrés à l'Amérique latine ; les cas présentés sont mexicains et equatoriens.

C.B.

Environment and Urbanization.

Une nouvelle revue publiée par l'International Institute for Environment and Development, sous la direction de Tade Akin Aina (Nigeria), Julio Davila (Londres), Jorge Hardoy (Argentine) et David Satterthwaite (Londres). Cette revue en anglais, avec des résumés en français et en espagnol, se propose de tenir au courant les lecteurs avec le travail, les idées et les actions de spécialistes et institutions du tiers monde, en particulier ceux en relation avec les organisations non gouvernamentales. Le numéro 1, volume 2, avril 1990, consacré aux organisations communautaires *Community based organisations : how they develop, what they seek and what they achieve*, présente sept excellents articles dont 3 sur l'Amérique latine (Mexico's urban popular movements : a conversation with Moctezuma, Pedro ; Lisa Peattie, Participation : a case study of how invaders organise, negotiate and interact with government in Lima ; et Beatriz Cuenya, Diego Armus, Maria de Loreto et Susana Penalva, Land invasions and grassroots organisation : the Quilmes settlements in Greater Buenos Aires).

Une seconde partie intitulée *Further reading* donne un panorama bibliographique très actuel sur le thème traité.

G.S.

Amérique centrale

La estructuracion de las capitales centroamericanas

Fernandez V., Rodrigo et Lungo Uclés, M., éd.

San José, EDUCA,1988.

Cent ans de structuration urbaine en Amérique centrale sont presentés dans ce livre pionnier qui présente les travaux de recherche réalisés par des équipes interdisciplinaires de Panama, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador et Guatemala. Sous la coordination du Secretariat général du CSUCA (Confederaciòn Universitaria Centroamericana) et malgré les difficultés politiques dans la région, l'inégalité de sources et d'information qui caractérise la recherche urbaine dans la région, ce projet a permis la mise en commun d'études dispersées, une analyse historique et socio-économique de différentes villes ainsi que l'élaboration de plans et de cartes sur les principales capitales Deux études globales (Fernandez.V et Lungo Uclés, M.) introduisent des études de cas qui recouvrent deux périodes (1880-1940 et 1940-1980) sur Guatemala, San Salvador, San José, l'espace urbano-métropolitain de la vallée centrale du Costa Rica, Panama, Tegucigalpa et Managua.

G.S.

Argentine

La crise des réseaux d'infrastructure : le cas de Buenos Aires, 1987

Dupuy G., éd. avec la collaboration de D. Albini, T. Bodard, A. Costa, F. Lozada, P. Parrod.

École des ponts et chaussées et Université de Paris XII, LATTS, Paris.

Cette étude concerne les réseaux de transport (métro) et surtout d'eau et d'égouts d'une ville qui tient au tiers monde par son sous-équipement, mais qui en même temps, par sa croissance démographique relativement faible et par son vieillissement par rapport à une prospérité des années 1900-1930, ressemble à certaines capitales d'Europe de l'Est (Budapest, dit-on...).
Les auteurs, plus que les dysfonctionnements, ont envie de souligner le fait que presque sans investissement, et avec une expansion des zones construites bien plus que proportionnelle à la croissance de la population urbaine, Buenos Aires, longtemps première ville d'Amérique latine, n'a malgré tout pas cessé de fonctionner.L'interconnection des réseaux permet de décrire tout un mode de vie urbain qui ailleurs, aboutirait à des contraintes beaucoup plus dures. A Buenos Aires, une part élevée des lotissements s'alimente dans une nappe peu profonde et perenne grâce à des puîts, parfois encore munis de pompes à main, mais le plus souvent pourvus de moteurs électriques. Ceux-ci dépendent des réseaux de distribution d'électricité, les plus faciles et les moins coûteux à établir. Certes la qualité de l'eau ainsi obtenue est d'autant plus médiocre que, faute d'égouts, les nappes sont polluées, mais la faible densité d'occupation limite cet inconvénient. Enfin les transports collectifs sont assurés essentiellement par des « microbus » privés, s'ajoutant peu à peu aux lignes de trains de banlieue lents et peu entretenus.
Ce livre nuancé et où les questions sont posées sans catastrophisme invite à la réflexion générale sur la poursuite de croissance des grandes métropoles, pas seulement en Amérique latine.

C.B.

Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires

Talleres de planeamiento y Gestion

Buenos Aires, MCBA,1990.

Ce document présente la nouvelle conception de la planification municipale appliquée à la ville de Buenos Aires, une approche qui s'inscrit dans un mouvement d'idées que l'on retrouve dans des expériences similaires à Saõ Paulo et à Montevideo. Tiré à plusieurs exemplaires, il est destiné à la discussion dans les ateliers de gestion urbaine mis en place par la municipalité de Buenos Aires depuis 1989. Mais il cherche à poser le problème de fond de la démocratie et de la legitimité politique dans une métropole qui est perçue comme « étrangère » pour ses propres habitants. Ces propositions pour une autre gestion urbaine résument trois préoccupations fondamentales : un diagnostic sur la ville, la notion de « démocratie participative » et la décentralisation des structures politiques.
La centralisation du pouvoir politique et administratif dans la ville a favorisé une approche sectorielle des problèmes. Or la crise des infrastructures des services publics, les inégalités sociales que la politique économique rend plus aigües et l'écart croissant entre les demandes de la population et la capacité de l'Etat à répondre,.appellent à une décentralisation de compétences et de fonctions : l'Etat municipal tente de faire valoir une nouvelle conception de la participation des associations.qui permettrait de résoudre des problèmes à l'échelle locale. Les « ateliers de planification et de gestion » sont un canal pour soumettre à l'executif des projets à caractère local pouvant être retenus dans le budget municipal et à instaurer dans la société le débat sur la décentralisation. Ils font appel aux organisations de quartier, aux coopératives scolaires ou des hôpitaux et en général à la participation d'acteurs habituellement peu présents dans les politiques urbaines
En cherchant à affirmer l'importance de ces programmes dans la gestion urbaine face à la tendance bureaucratique de l'Etat municipal, le programme vise à une réforme administrative de la municipalité qui implique une articulation différente entre la communauté et le gouvernement local.
La description de plusieurs projets de gestion (graphiques, cartes), les mécanismes d'évaluation, la très nombreuse liste des organisations « intermédiaires » qui participent et l'identification des projets complètent un document qui fournit des informations nouvelles et peu connues sur la ville de Buenos Aires.
Responsable : Arch. Alfredo Garay, Secrétaire de planification.

G.S.

Brésil

A evoluçaõ urbana do Rio de Janeiro

Abreu, Mauricio de Almeida

2ème éd., Rio de Janeiro, IPLANRIO/ZAHAR, 1988, 147 p., ill., cartes.

Ce livre est le résultat de recherches qui se sont déroulées pendant près d'une dizaine d'années dans les riches archives de la ville de Rio de Janeiro. Les innombrables données statistiques et iconographiques révélées par les Archives nationales et par celles de l'Institut historique et géographique brésilien, ont été mises en forme par le professeur Mauricio de Abreu, géographe de l'Université fédérale de Rio de Janeiro qui a eu le souci et l'art de rendre intelligibles les étapes de la formation urbaine d'une métropole du tiers monde ainsi que le rôle des classes sociales dans l'occupation de l'espace urbain.
Il analyse spécialement ces moments-clés où Rio se transforma, à la fin du XIX ème siècle, d'une ville coloniale en une ville capitaliste, puis comment elle devint, à partir des années cinquante, une métropole.
Avec la réforme du maire Passos (1896-1900), surnommé le « Haussman carioca », la ville perd son aspect pittoresque et fouillis des grandes villes portugaises pour égaler les capitales internationales avec des édifices marquants et des grands axes de circulation. Une caricature de 1896 (p. 61) la montre, en effet, comme une souillon dans la boue d'une

porcherie contemplée par deux élégantes munies d'ombrelles et dénommées Montevideo et Buenos Aires... Des travaux d'hygiène s'imposaient donc. En 1910, la ville, sous l'influence croissante de la bourgeoisie industrielle, change d'aspect.
L'auteur montre aussi comment l'action de l'Etat vient accélérer le processus de stratification spatiale, en renforçant le centre moderne et les zones méridionales bien urbanisées, et en laissant s'étendre au nord, au fond de la baie, une périphérie dépourvue de services urbains où s'entassent les prolétaires et les migrants. Ce livre symbolise le renouveau des recherches historico-géographiques sur les villes brésiliennes qui prennent la formation sociale comme point de départ. De plus, la présentation éditoriale et iconographique de qualité illustre magnifiquement et démontre la spécificité de Rio de Janeiro qui fut, durant une longue période, la première et la plus importante capitale de l'Amérique latine.

M. Droulers

SINOPSES

Universidade de Saõ Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

Cette revue attire l'attention sur un lieu fondamental de reflexion et d'évolution de la recherche urbaine, les facultés d'architecture latino-américaines. Le *SINOPSES 10, janvier 1987* en est un bon exemple. De la lecture des projets (C.A. Mattei Faggin), à l'assainissement et l'écologie, de l'analyse des opérations aux politiques publiques et le pouvoir local (C.Monteiro Lamparelli), de l'évaluation du coût du logement aux mouvements sociaux (M. Marcondes Gohn), la revue établit une cohabitation fructueuse entre la technique et le social.

G.S.

ESPAÇO Y DEBATES, Revista de estudos regionais e urbanos,

publiée par le NERU, Nucleo de Estudos Regionais e urbanos. de Saõ Paulo, a, malgré ses faibles moyens, un rayonnement régional important. Le n° 23, *Balanço da pesquisa urbana nas duas décadas*, ano VIII,1988,(textes de C. Topalov, L. Coraggio, F. Carrion,E. Pradilla et H. Coing) exprime le souci de la revue de dépasser le cadre local et promouvoir un débat latino-américain et international sur l'urbain en se faisant l'écho des événements scientifiques autour de la question (en l'occurrence Quito,1987).

G.S.

Chili

PROPOSICIONES

est une collection des Editions SUR de Santiago du Chili, qui publie les principaux résultats des recherches réalisées dans le Centro de Estudios Sociales y Educacion SUR ainsi que des articles qui expriment les débats en cours dans les sciences sociales. Le n°14, présente sous le titre *Marginalidad, Movimientos sociales y democracia*, les travaux du séminaire SUR/CADIS, qui s'est tenu à Santiago en avril 1987. Divers auteurs latino-américains (E. Tironi, A. Rodriguez, L. Razeto, G. Campero, M. Garreton, E. Jelin, F. Calderon, L. Kowarick) et français (F. Dubet, A. Touraine) ont debattu sur ce qu'ils ont appelé les « vieux thèmes » de la recherche urbaine : la marginalité, les mouvements populaires, vingt ans après et dans une perspective de démocratisation du Chili et de l'Amérique latine.

G.S.

Mexique

Atlas de la Ciudad de Mexico

Gustavo Garza

novembre 1987, couverture image SPOT, coédition Departamento del Distrito federal et El Colegio de México.

L'Atlas de la ville de Mexico est une coproduction du District fédéral mexicain et du Colegio de Mexico. Il représente un bon équilibre entre publication scientifique et aspects obligés de publication de prestige (préfaces du Président de la République et du Régent du District

fédéral,photographies d'édifices publics et chapitres se succèdent sur plus de 400 pages de format 30 x 30, suivies d'une série de feuilles hors texte concernant les municipes de l'Etat de Mexico inclus dans l'agglomération.
Les thèmes classiques apparaîssent : le milieu naturel, pour lequel on regrette l'absence de cartes sur la pollution atmosphérique et sur l'hydrologie du bassin ; le passé est présenté avec un matériel historique de qualité où en particulier Sonia Lombardo commente soigneusement les cartes anciennes reproduites. Le matériel sur la croissance économique - surtout industrielle, grâce à G Garza - et sur la dynamique démographique d'après les recensements, représente le corps principal de l'ouvrage. Des données apparaissent sur le tremblement de terre du 19 septembre 1985 (mais il manque une carte de localisation des dommages...). Le plus intéressant est sans doute la cartographie des grandes infrastructures contemporaines, même si certaines sont peu explicites. La grande nouveauté de cet atlas est qu'il contient à la fois le District fédéral et les municipes voisins de l'Etat de Mexico. Beaucoup d'informations peuvent être tirées des cartes détaillées de chaque délégation (pour le District fédéral) et de chaque municipe (pour l'Etat de Mexico). L'*Atlas* indique des projections démographiques de 19 millions d'habitants pour 1990 (soit après demain...) et de 23 pour l'an 2000 ; elles supposent que la portion de la ville appartenant à l'Etat de Mexico ne dépassera qu'en 2010 celle qui se trouve dans le District fédéral. De telles perspectives supposent une dynamique très fortement contrôlée et le plus probable est que dès 1988 les 20 millions se trouvent atteints, dont plus de la moitié dans l'Etat de Mexico.
L'essentiel est que dans un Mexique où la cartographie thématique est peu développée, cet atlas se soit attaqué à la représentation d'une situation unique au monde, dont les implications socio-politiques ont une importance exceptionnelle pour la vie nationale.

Atlas Histórico de México

E. Florescano coord., Cultura Sep/Siglo XXI, 1983.

Analisis gráfico de un espacio regional

Veracruz, J. Y. Marchal y G. Palma, ORSTOM/INIREB, 1985.

Revue de géographie de Lyon

1988, n° 1, Vol 63. Numéro consacré à la Ville de Mexico et aux problèmes de l'urbanisme mexicain.

Pays andins

Deux co-éditions entre le Centro de investigaciones Ciudad (Quito, Ecuador), y l'IFEA (Institut Francais d'Etudes Andines, Ambassade de France à Lima, Perou) :

Investigación urbana en el area andina

Fernando Carrión éd.

Rapport d'ensemble sur la zone avec une introduction générale sur des thématiques, paradigmes et textes monographiques sur la situation de la recherche urbaine en Bolivie, Colombie, Equateur et Pérou. On y trouve en outre un recensement des travaux sur l'urbain de l'IFEA en un quart de siècle qui permet de mesurer le changement des problématiques. L'ouvrage se termine avec du matériel bibliographique et des index. Tout le contenu du livre a été présenté lors du séminaire international « la investigación urbana en Américal Latina : caminos recorridos y por recorrer », Quito, 1987.

Quito, Guayaquil, evolución y consolidación en ocho barrios populares

Henry R. Godard

(1988, 253 p.)

Henry R. Godard présente une analyse comparative de la dynamique dans les deux villes qui conclut entre autre que la pression sociale des habitants des quartiers « illégaux » à Quito tend à la sécurité, l'obtention de titres de propriété et un établissement définitif bien que précaire alors qu'à Guayaquil la disponibilité de nombreux terrains pour l'urbanisa-

tion illégale conduit à moins de d'établissements légalisés et à plus de création de services et de « consolidation » des quartiers.

El espacio urbano en El Ecuador, red urbana, región y crecimiento

[tomo III de Geografia básica del Ecuador], IPGH, ORSTOM, IGM, publié par le Centro ecuatoriano de investigación geográfica, 1987, 307 p.

Précis qui recueille un très abondant matériel avec une cartographie très souvent novatrice. Les chapitres aux apports méthodologiques les plus importants sont sans doute ceux de la troisième partie (études de cas), à cause de la dynamique du tissu urbain au niveau des quartiers, de l'approvisionnement alimentaire et des marchés.

Bogotà, 450 anõs, retos y realidades

Pedro Santana coordinador, coedición Foro nacional por Colombia/ Instituto Francés de Estudios Andinos, 1988, 379p.

Por el mismo enfoque político y histórico de la obra, he aquí muchos datos sobre los servicios públicos, tanto a principios del siglo XX, como en los anõs 1938, y como recientemente. Otros capítulos sobre administración, elecciones...

Participation des femmes dans l'économie populaire urbaine en Colombie

Suremain, Marie Dominique de

Paris, UNESCO, Division des études sur le développement, août 1989.

Un rapport sur la féminisation de la pauvreté, les programmes d'appui aux activités des femmes et des propositions pour l'action.

C. Bataillon

Tiers Monde

Villes en développement. Essai sur les politiques urbaines dans le tiers monde

Gustave Massiah, Jean François Tribillon

Paris, La Découverte, 1988

Le tiers monde vit depuis la fin des années soixante une véritable révolution urbaine, aux conséquences considérables et souvent dramatiques. Elle transforme profondément les relations ville/campagne, l'aménagement du territoire, les structures familiales, les modes d'habitation, les comportements sociaux. Cette croissance urbaine dans la pénurie et la misère génère d'énormes problèmes. Que faire ? Laisser ces « citadins » dans des abris de fortune à la limite de la ville légale ? Leur prêcher la patience ou les encourager à construire eux-mêmes des logements ? Mettant à profit des années d'expérience sur le terrain, les auteurs analysent les pourquoi et les comment de cette urbanisation et présentent de façon très concrète de nombreuses solutions apportées à ces problèmes dans divers États du tiers monde, particulièrement africains.

Métropoles de l'Asie du Sud-Est stratégies urbaines et politiques du logement.

Charles Goldblum (et al.)

Souvent méconnues en France, les réalisations en matière d'habitat économique menées depuis une quinzaine d'années dans les grandes métropoles du Sud-Est asiatique n'en ont pas moins acquis une renommée internationale, du fait de l'ampleur des programmes depuis les grands ensembles de Singapour jusqu'à la réhabilitation des villages urbains à Jakarta) ou en raison du caractère novateur - sur les plans organisationnel et technologique - d'opérations de portée plus restreinte (tels les projets de « Building together » à Bangkok et de « Freedom to build » à Manille.

L'ouvrage se propose, d'une part, de présenter ces réalisations en les rapportant à leur contexte urbain respectif, à travers l'approche comparative de cinq métropoles : Bangkok, Jakarta, Kuala Lumpur, Manille, Singapour. D'autre part, il engage une réflexion sur l'insertion locale des projets d'habitat économique et morphologiques accélérées que connaissent ces métropoles ; cette

réflexion qui, à certains égards, déborde le cadre géographique de référence, vise à cerner les limites et les enjeux des projets analysés au regard des statégies publiques et privées à l'oeuvre dans le domaine foncier et dans celui de l'aménagement urbain.

La Casbah d'Alger, gestion urbaine et vide social

Bordeaux, CEGET-CNRS et Alger, Office de publications universitaires, 1985

Des pièces ou la vie. Politique et pratiques urbaines dans les pays en voie de développement

Paris, L'Harmattan, 1987
par Lesbet Djaffar

La Casbah d'Alger offre un exemple remarquable des difficultés que rencontrent les pays du tiers monde, même les mieux intentionnés à mettre en application les recommandations des experts, fut-ce sur la partie la plus signifiante d'une jeune capitale en pleine rénovation.Les savoir-faire locaux peu sollicités ou carrément abandonnés, les technologies importées non encore maitrisées et surtout l'absence de perspectives claires et définies en matière d'urbanisme font que les nombreux projets de sauvegarde portant sur les sites anciens tels que la Casbah d'Alger par exemple, ne sont presque jamais confrontés aux complexités du quotidien, et ce, depuis plus de vingt ans.

La Casbah délaissée par ses habitants est soumise aux aléas des administrations de tutelle. Elle est victime de son prestigieux passé, redoutable hier, ses ruines font craindre le pire, aujourd'hui.

Les évacuations des maisons à la base de toute intervention rigoureuse, obéissent ici à la raison d'état plus qu'elles ne considèrent la valeur historique, architecturale et urbanistique de la maison.

Les atermoiements ont fait naitre un cycle destructeur menaçant à court terme les restes de la vieille ville tout en mobilisant l'essentiel des moyens disponibles.

Les ouvrages mentionnés analysent les mécanismes et proposent une autre démarche rétablissant le climat de confiance, entre habitants intéressés au devenir de leur cité et pouvoirs publics, nécessaire au lancement d'un programme de sauvegarde à même de mettre fin aux démolitions « sécuritaires ».