



**HAL**  
open science

## Production des centres historiques et action publique patrimoniale au Mexique

Patrice Mele

► **To cite this version:**

Patrice Mele. Production des centres historiques et action publique patrimoniale au Mexique. Construction politique et sociale des Territoires, Cahier, 2012, 1, pp.73-88. halshs-00680164

**HAL Id: halshs-00680164**

**<https://shs.hal.science/halshs-00680164v1>**

Submitted on 18 Mar 2012

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Construction politique et sociale des Territoires

Cahier n°1 - Février 2012

## *Analyser la patrimonialisation des espaces urbains*

Production des centres historiques et action  
publique patrimoniale au Mexique

Patrice MELÉ

©Crédit photo de l'article : Patrice MELÉ



## Production des centres historiques et action publique patrimoniale au Mexique

**Patrice MELÉ**

*Professeur des universités, géographie,  
UMR CITERES-CoST, Université François-Rabelais, Tours*

Les spécificités des évolutions des espaces centraux des villes mexicaines ne sont pas seulement le résultat de l'héritage historique et de dynamiques économiques mais bien de formes particulières d'action publique et de réglementation de l'intervention des acteurs privés conditionnant les dynamiques des espaces concrets. L'espace urbain est un produit de l'activité humaine, de la somme, de la stratification de projets, d'actions individuelles et collectives. Les travaux de recherche que j'ai réalisés au Mexique<sup>1</sup> se sont attachés à délimiter les modalités d'un aspect de ce processus de production de la ville : le rôle de l'action publique dans la dynamique des centres.

La pratique mexicaine de protection du patrimoine apparaît comme une des rares tentatives systématiques de protection de l'intégralité des espaces urbains historiques. Les zones mexicaines de monuments historiques réunissent les différents espaces de la ville du

début du XX<sup>e</sup> siècle - *traza, barrios*, quartiers populaires - pour construire un nouveau type d'espace, le « centre historique », dont l'identité est renforcée par des politiques de marquage des éléments de l'historicité légitime et d'amélioration de l'image urbaine. L'intégration des quartiers populaires centraux au sein de zones de protection a sanctionné la fin des grands programmes de rénovation et des tentatives d'éradication des taudis. L'espace d'action – défini spécifiquement pour la mise en place de procédures de protection du patrimoine – a acquis progressivement une consistance et un poids dans la perception de la structure intra-urbaine qui dépassent le simple zonage opérationnel pour s'ancrer symboliquement et en quelque sorte se « naturaliser » comme un espace chargé dans son intégralité de valeurs particulières.

<sup>1</sup> Ce texte reprend les principales conclusions d'un ouvrage publié en français en 1998, *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, et sous une forme actualisée et remaniée en espagnol en 2006, *La producción del patrimonio urbano*. Voir ces ouvrages pour une présentation précise des politiques de protection du patrimoine au Mexique.

## Construction d'un champ d'intervention spécifique

La recherche développée sur la politique du patrimoine et des modalités de prise en compte par l'action publique des espaces centraux des villes de Mexico, Guadalajara, Monterrey a permis de montrer la progressive constitution du centre-ville et du centre historique en tant que champ d'intervention spécifique des pouvoirs publics mexicains.

Certes, de tout temps, les édiles locaux ont réalisé des (ré)aménagements des espaces publics centraux et des rénovations des édifices des pouvoirs politiques. La place centrale et les rues proches furent les premiers lieux d'inscription des actions d'embellissement et de développement d'un urbanisme de voirie. Mais l'institution de l'espace central comme objet d'une action publique exprimée dans le langage des politiques urbaines s'est faite plus tard que les tentatives de contrôle de la croissance urbaine et l'établissement d'un zonage fonctionnel à la périphérie des villes.

On a montré la progressive institutionnalisation de cet espace, qui est non seulement l'espace de référence des procédures de protection du patrimoine mais aussi de la réorganisation des flux et des usages de la rue, un espace de référence des documents de planification, un espace d'organisation de l'administration locale déconcentrée et un sous-espace particulier à prendre en compte dans le champ de la gestion urbaine quotidienne. Parallèlement à la diffusion de procédures de contrôle du patrimoine et en utilisant les délimitations précises du centre historique effectuées par les organismes chargés de l'application de la politique du patrimoine, les autorités locales et fédérales ont promu la réorganisation des fonctions centrales installées au cœur des villes mexicaines. La normalisation des usages de la rue est présentée comme le complément des politiques d'image et de revitalisation. Des plans de zones sont venus apporter une cohérence *a posteriori* à ces mesures. Ces éléments contribuent à l'individualisation de la question du centre au sein de l'agenda des acteurs publics. Mais si la législation de protection du patrimoine est particulièrement ambitieuse dans sa volonté d'aménagement urbain, aucune procédure d'intervention foncière ou d'aide à la réhabilitation des logements ne complète les

pratiques de contrôle. L'efficacité de la politique du patrimoine semble se limiter pour le tissu urbain mineur et les quartiers populaires à une « mise en histoire de l'espace urbain » (Choay, 1988).

Un espace délimité strictement devient objet de politique, de discours et de pratiques qui dépassent largement la politique du patrimoine. Dans les villes qui ne possèdent pas de déclarations de zone fédérale, la délimitation du centre historique est moins précise ; chaque ville tend à se doter d'un espace central identifié par des politiques d'image, qui par le tracé mais aussi l'attention portée aux espaces publics, aux services et à l'image urbaine se distingue fortement des périphéries et du reste de l'espace consolidé.

La constitution progressive d'un champ particulier d'intervention a permis de réunir des types d'espaces différents : espaces commerciaux valorisés, centre commercial populaire, espace d'inscription des pouvoirs politiques et quartiers populaires, qui, traditionnellement, étaient pris en compte séparément dans le cadre d'actions d'aménagement au coup par coup. Les discours comme les actions des pouvoirs publics contribuent au renforcement de l'identité de cet espace. Le centre historique produit n'a pas d'unité, même s'il est appréhendé en comparaison du reste de l'espace urbain comme un espace sur lequel doivent s'appliquer les mêmes politiques. Les quartiers populaires sont désignés comme dégradés en comparaison non seulement de la grandeur passée de certains édifices historiques mais aussi de la partie du centre valorisée. Ces divers sous-espaces doivent relever de politiques similaires d'image urbaine. Dans certains cas, une prise en compte différenciée est justifiée par la nécessité d'aboutir à une homogénéisation des fonctions et des images urbaines.

Des tendances fortes persistent pour la réduction des périmètres d'intervention et la mise en place de politiques spécifiques adaptées à chacun de ces espaces. Si la question du centre apparaît aujourd'hui bien délimitée dans l'ordre de l'action publique, son espace d'inscription spatiale est l'enjeu de conflits réels ou symboliques. Néanmoins, l'espace d'action – défini spécifiquement pour la mise en place de procédures de protection du patrimoine – a acquis progressivement une consistance et un poids dans la perception de la structure intra-urbaine qui dépassent le simple zonage opérationnel pour s'ancrer symboliquement et en quelque sorte se « naturaliser » comme un espace chargé

dans son intégralité de valeurs particulières. En ce sens, comme pour les politiques sociales territorialisées analysées par Jacques Ion (1990 : 51), ce n'est pas le centre historique qui fait l'objet d'une intervention spécifique mais la production (l'invention) d'un centre historique est le moyen de la mise en place de la politique mexicaine de protection du patrimoine dont on a montré la spécificité.

Les processus analysés font aussi apparaître les modalités progressives de constitution d'un domaine de légitimité pour l'intervention publique. Au Mexique, comme ailleurs, l'intervention publique dans des domaines limitant les usages de la propriété ne va pas de soi. La mise en place de normes, qui ne sont pas respectées dans leur intégralité, mais qui conditionnent les usages ou les modifications des terrains et des édifices du centre beaucoup plus strictement que dans les périphéries, a été construite face à la résistance et aux pratiques de nombreux acteurs locaux. L'élaboration progressive et conflictuelle d'une légitimité spécifique reposant sur des valeurs d'historicité mais aussi de publicité du patrimoine et de l'identité locale, de préservation d'un espace fortement chargé symboliquement, constitue un des résultats des discours, des politiques et des actions sur la ville et le centre. La construction d'un champ particulier d'intervention publique repose autant sur la quête d'une légitimité que sur la mise au point d'un dispositif opérationnel ; au sens où « ...postuler que l'intervention publique va de soi, cache en effet tout le travail qu'opèrent les acteurs de ce processus pour produire l'intervention publique comme légitime et à la limite la seule susceptible de répondre aux problèmes qui sont posés », car la définition d'une politique est autant « la quête d'une légitimité que la mise au point d'un dispositif opérationnel » (Ballain & Jacquier, 1989 : 246).

La patrimonialisation des centres historiques est bien un processus de construction sociale de l'action publique qui nécessite une opération de construction du sens (Lepetit, 1993), et l'on pourrait dire de construction d'une perception de la ville, d'un modèle de ville lié à un modèle d'action publique.

Le processus à l'œuvre dans les centres pourrait être assimilé à la construction d'une formation socio-spatiale, au sens de Guy Di Méo qui considère une formation socio-spatiale comme la superposition des « espaces vécus individuels et par l'effort organisationnel d'appareils politiques et idéologiques... qui reprennent à

leur compte, quand ils ne l'infléchissent pas à leur gré, le discours de l'histoire ». La production des centres constitue un « agencement socio-spatial », entendu plus en tant que « tendance organisationnelle de l'espace social » que comme « une réalité objective parfaitement cernée » (Di Méo, 1991 : 211). La formation socio-spatiale constitue pour chaque individu « s'inscrivant durablement dans ses limites (souvent fort imprécises), un champ d'influence auquel sont soumis ses schèmes structurels de représentations et d'actions » (Di Méo, 1991 : 291). Dans le cas des centres historiques, ceux-ci sont construits progressivement comme référents pour l'ensemble des acteurs urbains et non pas seulement pour les résidents.

## Usages populaires du patrimoine urbain

L'attribution de valeurs patrimoniales non seulement aux immeubles historiques mais aussi à la structure de l'espace urbain intégré dans les zones de monuments modifie néanmoins les relations sociales traditionnelles au sein des quartiers populaires. La question de la dégradation des *vecindades*<sup>2</sup> n'est plus un problème limité à un mode particulier de relation entre propriétaires et locataires codifié par le droit civil. La législation du patrimoine, en protégeant le bâtiment classé monument historique, modifie la nature même d'une partie des *vecindades* ; l'espace construit acquiert une nouvelle qualité. Locataires et propriétaires doivent théoriquement adapter leurs pratiques à ce nouveau statut. La lente dégradation des *vecindades* face à la défaillance des propriétaires n'est plus susceptible d'être sanctionnée seulement en cas de danger avéré pour les habitants. Si l'institution responsable de la protection du patrimoine n'a pas les moyens de sanctionner effectivement les atteintes au patrimoine, la multiplication des réglementations et des discours stigmatise les comportements des propriétaires au regard du patrimoine de la nation et même de l'humanité.

2 *Vecindades* immeubles anciens délaissés, entre la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> et les années 1940 par les familles aisées qui les occupaient sur le mode de l'hôtel particulier, et divisés en plusieurs appartements, dans certains cas, chaque pièce est devenue un nouveau logement accueillant une famille. Le même terme peut désigner des immeubles de rapport, construits essentiellement avant les années 1940.

L'attribution d'une valeur historique à des *vecindades* a plusieurs impacts contradictoires. Pour beaucoup, la référence à une grandeur passée, celle des palais et hôtels particuliers, oblige à percevoir les usages populaires comme des pressions incompatibles avec la qualité patrimoniale. Dans certaines villes, les autorités locales revendiquent ouvertement la restitution des usages traditionnels des demeures historiques sur le mode de l'hôtel particulier. Pour les immeubles de rapport et l'architecture mineure de la fin du XIX<sup>e</sup> ou du début du siècle, accédant à une valeur historique ou simplement d'ambiance urbaine, le changement de statut a ralenti le processus rapide de destruction et introduit la possibilité d'autres usages accompagnant la restauration et l'introduction de signes de l'historicité.

Malgré les discours de militants, chercheurs et de certains représentants des organismes de protection, qui se réfèrent au maintien des fonctions traditionnelles et des formes spécifiques de la culture populaire des quartiers centraux, la politique du patrimoine ne prend en compte que les bâtiments et l'image urbaine. Les propositions d'utiliser la législation du patrimoine pour protéger ce qui est nommé au Mexique « patrimoine intangible » (Trabajadores académicos del INAH, 1995), non pas pour évoquer une intangibilité des constructions mais pour souligner l'existence d'éléments de patrimoine non physiques, constitués par le mode de relations sociales spécifiques aux quartiers populaires et à la *vecindad*, n'apparaissent que comme un discours périphérique à la réalité des actions de protection du patrimoine. Les usages des bâtiments ne sont qualifiés qu'en fonction de leurs impacts sur les monuments et l'image urbaine. Devant l'absence de procédures de réhabilitation ou de politiques du logement prenant en compte l'habitat ancien dégradé, les restaurations ou réhabilitations impulsent, le plus souvent, un changement d'usage des édifices historiques. En dehors de la situation exceptionnelle de la reconstruction à la suite des tremblements de terre dans la ville de Mexico, les réglementations spécifiques aux espaces historiques constituent le plus souvent un frein pour la mise en place de programmes de réhabilitation des *vecindades*. La complexification de tout type d'intervention protège néanmoins les quartiers populaires d'interventions destructrices et permet le maintien du *statu quo*, même si les autorités responsables de la protection n'ont pas les moyens d'imposer le respect total des réglementations.

Ce système de protection du patrimoine semble en crise depuis la fin des années 1996. La centralisation des compétences sur le patrimoine est remise en question, la rigidité des expertises techniques de l'INAH<sup>3</sup> est stigmatisée comme contribuant à la dégradation de l'espace urbain historique. Les pouvoirs locaux souhaitent reconquérir une autonomie d'action sur les espaces centraux ; ils privilégient l'amélioration de l'image de la partie valorisée du centre historique et cherchent à impulser un changement d'usage au sein des quartiers populaires à forte valeur historique. Tout laisse penser que les interventions sur les tissus anciens au Mexique se rapprocheront des pratiques dominantes dans de nombreux pays, délimitant des petits secteurs historiques sur lesquels se concentrent une intervention sur l'image urbaine et la restauration de monuments importants, et laissant la place dans les quartiers populaires à des modes d'interventions plus diversifiés avec des contraintes moins rigides. L'assouplissement des législations réglementant la location et les procédures d'aide à l'acquisition des logements par les locataires vont dans le même sens, celui d'une mutation de la situation de blocage caractérisant les quartiers populaires centraux. Ces tendances impulsent une banalisation de la situation au sein des zones centrales qui se caractérise par le développement de petits programmes de logements collectifs en copropriété, forme d'accès à la propriété adaptée à une réduction du pouvoir d'achat d'une grande partie des couches salariées.

L'utopie de la pérennité de la ville historique au sein des métropoles modernes n'aura été qu'une étape particulière de la pensée sur la ville et le patrimoine au Mexique, imposant depuis certains secteurs de l'administration fédérale une législation ambitieuse qui a profondément marqué les espaces centraux des villes mexicaines sans réussir à instaurer les modalités d'une prise en compte spécifique des quartiers populaires.

## Fonctions centrales et dynamique des espaces centraux

---

Le modèle urbain implicite aux actions éclatées de réorganisation des flux à l'échelle des agglomérations est celui de la création d'un espace nouveau à partir de l'espace central historique.

3 INAH, *Instituto nacional de antropología e historia*, Institut National d'Anthropologie et d'Histoire.

Dégagé des éléments de saturation par la réorganisation des flux à l'échelle de l'agglomération, le centre peut acquérir une nouvelle identité sur la base d'un affinage de certaines fonctions - commerciales, politico-administratives, culturelles. Les agglomérations mexicaines sont aujourd'hui polynucléaires, marquées par la distribution d'éléments d'attraction et de centralité dans l'ensemble de l'espace consolidé.

On assiste à la modification des relations entre certaines fonctions et l'espace urbain. Les fonctions d'approvisionnement et de transit remplissaient dans certaines zones l'ensemble de l'espace disponible, densité d'occupation renforcée par l'augmentation de la population et la croissance urbaine. Ce type d'inscription spatiale et de débordement sur l'espace de la rue des activités traditionnelles avait impulsé la privatisation d'une partie des espaces publics, la transformation d'espaces privés en espaces de commercialisation, l'utilisation de locaux d'habitat pour un usage fonctionnel de stockage et de vente. Cette appropriation de l'espace urbain par certaines activités est remise en cause. L'image du centre comme la préservation des constructions deviennent premiers. Or, se profile dans certaines zones – à l'image des dynamiques du quartier de la Merced – la possibilité d'une dégradation par abandon qui prend la suite d'une dégradation par un usage trop intensif.

Ce déphasage entre le centre géométrique et les pôles d'attraction est constitutif d'une mutation du fonctionnement des espaces centraux, qui était traditionnellement assimilables à la « jonction entre densité résidentielle et communicationnelle » (Bordreuil, 1994). Au départ des populations aisées du centre à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle a succédé une expulsion de certaines fonctions centrales, soit dans le cadre de réorganisations fonctionnelles impulsées par les acteurs privés en accord avec les autorités locales, dès les années 1960 dans certaines villes, soit sous la forme d'interventions volontaristes des pouvoirs publics en liaison avec l'émergence d'une politique du patrimoine dans les années 1980.

L'analyse en terme de « crise des centres », de la nécessité d'une réduction des flux vers le centre, peut induire, certains plans à préconiser la suppression de toutes les fonctions centrales – au sens de capacité à impulser des flux – du centre historique. En fait, en délocalisant certaines fonctions, les autorités ne déplacent pas seulement des commerçants ou des

transporteurs : en éliminant des formes de l'appropriation de l'espace elles effectuent un tri au sein des pratiques de recours à l'espace central des populations. Une des fonctions du centre, considéré comme dispositif spatial établissant une synthèse entre différents usages et pratiques de la ville, tend à disparaître, ainsi que ses capacités à se constituer et se renforcer en consistance, à partir « d'effets de milieu » construits par l'interaction d'usages, de pratiques et de fonctions différentes dans un même espace. Une partie des fonctions traditionnelles a été déplacée, mais, dans l'optique des aménageurs, ce n'est pas seulement le caractère exclusif du centre qui a été renforcé, ce sont les « suprafonctionnalités » politiques et culturelles qui sont réactivées et qui doivent donner sens à l'espace central comme symbole de l'historicité de la ville et de la nation. Par la régulation des flux, l'accessibilité du centre a été renforcée mais le nombre de recours au centre a diminué.

L'effet de milieu ou de contexte, qui était traditionnellement centripète, est devenu le symbole de la congestion, des crises du centre et donc largement centrifuge (Bordreuil, 1986). En fait la spécialisation entre espaces internes du centre, comme entre les types de commerces localisés dans le centre et en périphérie, s'est faite par sélection entre les activités privilégiant la qualité de l'accessibilité pour les classes moyennes et les activités privilégiant l'effet de marché ou de rassemblement, la proximité et l'interaction entre toutes les activités. L'imposition de la relocalisation est vécue, par certains acteurs économiques particulièrement attachés au centre, comme un exil à distance de la foule, malgré l'amélioration de leur accessibilité théorique, beaucoup considèrent avoir perdu l'accès à la majorité de leurs clients.

Il faut voir dans les mutations des espaces centraux la volonté d'invoquer un nouvel ordre de fonctionnement de la ville, une nouvelle ville, en construisant les éléments qui doivent en permettre et en célébrer l'avènement. L'espace central est modelé en fonction de références à d'autres situations urbaines, soit à une image de la ville historique, soit à des modèles étrangers « utopisés »<sup>4</sup> ou délocalisés. Plus exactement,

4 Au sens où les modèles de fonctionnement de la ville explicites ou implicites aux actions d'aménagement ne constituent pas des références aux villes réelles mais à des images, des concepts des représentations ; comme le note Augustin Berque (1993 : 62) pour devenir un modèle, une ville particulière doit être délocalisée.

la mutation de l'espace central peut être perçue comme le résultat d'une tension conflictuelle entre cette vision du sens de l'action publique et les appropriations du sol par les acteurs locaux.

Dans certains cas, des opérations d'urbanisme (par exemple la *river walk* de San Antonio), deviennent des modèles sans prendre en compte les modalités de leurs réalisations. Cette fascination pour la réintroduction de l'eau au cœur des villes mexicaines (à Puebla, Monterrey, mais aussi sous la forme de jardins à Guadalajara) est aussi une fascination pour la ville européenne, celle des relations entre la ville et le fleuve. Entre parc d'attraction et reconstruction d'une activité de rue évoquant la ville, espagnole, européenne ou mexicaine – dans une vision texane – la *river walk* apparaît aujourd'hui comme une réussite d'ingénierie financière alors que pendant de nombreuses années cette opération d'urbanisme initiée à la fin des années 1930 fut considérée comme un échec.

Certaines fonctions ont été déplacées, l'image des espaces hérités a été renforcée ainsi que leur lisibilité comme espaces spécifiques au sein de l'agglomération. D'une certaine façon ces tendances s'accompagnent de la banalisation de cet espace sur la base de l'extension de la partie valorisée du centre. Les centres populaires commerciaux comme milieu spécifique ont été détruits, les quartiers populaires sont soumis à des tentatives de mutation de l'image et des fonctions urbaines. Les centres-villes ne constituent plus un espace central multifonctionnel, marqué par la présence d'usages populaires et l'inscription de certaines formes des rapports ville-campagne mais un espace urbain où il est possible de mettre en oeuvre dans un autre cadre certaines pratiques de la ville limitées jusqu'alors aux espaces périphériques, c'est le sens de l'intégration d'espaces du type *plaza* périphérique au cœur de certaines villes mexicaines, comme du développement de restaurants ou de cafétérias pour une clientèle aisée au sein d'édifices historiques. L'historicité du lieu remplace ici les aménagements paysagers des espaces commerciaux périphériques. À Puebla, mais aussi à Mexico se développe ce type d'enclave y compris à proximité des quartiers populaires. Le retour d'activités culturelles dans le centre de Mexico peut être perçu de la même façon (Panabière, 1993). Le festival du centre historique organisé depuis 1994, qui propose des spectacles dans différents lieux du centre, contribue à l'image de la spécificité de l'espace central historique.

Dans les villes de province, pour certains types d'investisseurs, la requalification du centre permet la mise en place des mêmes stratégies au centre, dans l'espace urbain consolidé et dans les périphéries valorisées. L'élimination de la saturation, de la foule, des difficultés de l'accessibilité permet d'intégrer le centre à un espace urbain marqué par « l'isoaccessibilité » (Bordreuil, 1995).

## Pouvoirs locaux et action publique

Comme une grande partie de l'action locale au Mexique, les interventions publiques sur les centres sont souvent assimilées à des décisions personnelles des gouverneurs, qui contrôlent à la fois les canaux de financement et la scène politique locale. Or, la figure d'un gouverneur « entrepreneur » tend à remplacer celle du politique basant sa capacité à développer la ville et le territoire sur sa position au sein du système de pouvoir du PRI ; plus exactement les acteurs politiques locaux doivent aujourd'hui s'exprimer et peser sur les deux tableaux. Néanmoins, les gouverneurs apparaissent toujours comme des « demiurges » ou des « princes bâtisseurs » (Solinis, 1984) cherchant à inscrire leur mandat dans la morphologie urbaine, à marquer l'histoire de la ville. Cependant leur capacité d'action propre est limitée et même dans le cas des *macro-plazas* qui ont été conçues pendant la période de prospérité antérieure à la crise de 1982, ils tentent de mobiliser un financement privé.

En outre, le pouvoir fédéral est omniprésent, une des bases de la capacité d'action des gouverneurs est d'incarner l'inscription locale de la volonté présidentielle ou de pouvoir démontrer l'ampleur de l'appui présidentiel, garantie de financement et possibilité de lever tous les obstacles politiques. Ce sont les présidents de la république qui inaugurèrent les *macro-plazas*, qui lancèrent solennellement le programme *Angelopolis* à Puebla, qui signent les décrets de déclaration de zone de monuments historiques. Dans le cas de l'administration de la ville de Mexico, le poids de la fédération et du cabinet du président est fort, non seulement lors de la reconstruction, mais y compris dans les négociations politiques concernant des conflits localisés dans le centre historique.

Au Mexique, l'action publique sur les centres est marquée à la fois par une forte centralisation des ressources, mais aussi par une assez faible

normalisation des procédures, des formes d'interventions. En dehors de la politique du patrimoine, l'action sur les centres ne peut être étudiée comme la projection sur le territoire de procédures ou d'outils nationaux de financement.

Fédérations, gouvernement des États, municipalités ne sont pas des acteurs même formellement égaux, les différences de ressources, de poids politiques sont omniprésentes. On est loin d'une situation de contractualisation à la française, grâce à laquelle l'État reconstitue son action territoriale à partir de la création d'un espace de négociation et concertation entre acteurs théoriquement égaux. Cependant le caractère fédéral de la République mexicaine renforce la capacité d'action réelle ou symbolique des gouvernements des États. Par ailleurs, les mesures de décentralisation, l'attribution aux municipalités de compétences générales d'urbanisme et la nouvelle situation de compétitivité électorale renforcent le poids de l'institution municipale, le formalisme et la structuration des relations entre différents niveaux de pouvoir.

Ces tendances ne sont pas spécifiques à l'action publique sur le centre. Mais l'action sur le centre historique apparaît comme un domaine de relations particulières entre les différentes instances ; aucun des niveaux de pouvoir ne peut abandonner ces espaces dont la charge symbolique pour l'identité de la ville est importante. Autour de l'intervention et de la définition d'une action publique sur les centres se sont mis en place des organismes de consultations et de concertations entre les acteurs fédéraux et locaux : ces diverses formes de conseil du centre historique intègrent un grand nombre d'associations corporatistes (collèges d'architectes, chambres de commerce et d'industries), les universités et certaines associations locales. Ce type d'organe consultatif existe aussi à l'échelle de la ville, sous la forme d'instances de concertation mises en place par la municipalité pour intégrer des associations locales, ou de comités consultatifs, associant des acteurs et personnalités non « institutionnelles ». Les instances de concertation entre les différents acteurs sur le centre historique ne semblent pas constituer de véritables organismes de pouvoir, mais elles instituent et formalisent une scène informelle constituée par l'interaction des différents acteurs qui ont la responsabilité de l'aménagement du centre.

Les relations entre les pouvoirs publics sont marquées par une certaine opacité, les instances officielles de concertation et de mise en cohérence des différents niveaux de pouvoir ne jouent traditionnellement qu'un rôle mineur face aux relations politiques. Le marchandage généralisé qui semble prévaloir dans les relations entre acteurs n'est pas celui de la mise en oeuvre d'une action publique contractualisée (Gaudin, 1995), mais se place le plus souvent directement dans l'ordre du politique : une gestion négociée des alliances et des oppositions, tant à l'intérieur du système de pouvoir du PRI qu'avec les partis d'opposition.

Dans l'ordre de l'analyse politique, l'apport de cette recherche a été de mettre en évidence certaines modalités du contexte d'actions spécifiques construit pour l'aménagement des centres-villes mexicains, d'analyser les modalités de l'action publique et de « processus d'organisation des contextes d'action empiriques » (Friedberg, 1988) spécifiques à l'action publique sur les centres. Dans chaque situation locale, on a pu délimiter les modalités de structuration de contextes d'action à chaque fois spécifiques aux villes et au type d'action étudiée. Les tendances nationales de relations entre acteurs ou groupes sociaux sont marquées dans chaque situation locale par ce qui a pu être appelé des « effets de territoire » pour caractériser les dynamiques historiques des formations sociales localisées (Gaudin, 1989), ou des modalités particulières des formations socio-spatiales (Di Méo, 1991).

Chaque ville peut être analysée comme marquée par un système d'action local, par un réseau d'acteurs agissant au sein d'un champ d'action local, défini par les positions et les rapports de forces entre chacun des acteurs impliqués. Le champ local d'intervention sur les espaces centraux n'est pas seulement le reflet des relations entre les acteurs locaux mais il est aussi travaillé par des forces extérieures, par la prégnance de discours, positions et textes réglementaires nationaux, actions internationales de coopération mais aussi par le poids des modèles culturels. Les systèmes d'action locaux ont la capacité de déterminer les modalités d'ancrages territoriaux des politiques publiques. Les sciences politiques ont étudié en France ce type de processus dans le cadre de la mise en oeuvre de la décentralisation et démontré que même dans un contexte où le poids des procédures nationales est plus important qu'au Mexique : « Le pouvoir local ne

peut-être envisagé comme le simple relais de politiques élaborées nationalement. Il possède son épaisseur propre, sa dimension spécifique, il n'est pas la simple traduction spatiale de conflits de classes nationaux, mais le résultat d'une histoire locale particulière » (Briquet & Sawicki, 1989 : 8). Dans le cas du Mexique, il semble que ce sont les conditions et la légitimité de l'action publique qui soient à renégocier dans chaque situation locale.

On a étudié un mode de territorialisation spécifique aux villes mexicaines et les modalités spécifiques de cette territorialisation, au sens de Jean Remy (1988 : 75) pour qui la territorialité est un partage quotidien d'un espace avec ce que cela suppose de régulation des échanges. Chaque centre est donc caractérisé par un mode de territorialisation des différents acteurs et activités urbaines, spécifique dans le temps et l'espace ; mais aussi par un mode de territorialisation de l'action publique résultat d'une capacité d'action locale sur la ville.

Les relations entre acteurs dans un espace concret instituent une capacité d'action collective sur la ville. Le niveau, les temporalités, la prégnance d'un intérêt pour les espaces centraux ou les espaces hérités sont différents suivant les villes. Cette capacité d'action collective sur la ville conditionne l'évolution des espaces concrets.

L'émergence de la prise en compte des espaces centraux par les pouvoirs publics semble reposer en partie sur une volonté de visibilité de l'action publique, sur la proclamation d'une remise en ordre de la ville démontrant la volonté de rupture avec les situations de laisser-faire, de débordement par les problèmes de la croissance urbaine rapide. Cependant, même si l'espace politique local tend à être de plus en plus compétitif, il semble que l'action publique locale au Mexique ne repose pas sur une adaptation fine à la popularité ou aux difficultés de mise en place des mesures prises. Dans le contexte européen, Pierre-Henri Derycke a tenté de construire un modèle d'interactions politico-économiques et de régulation du secteur public local faisant apparaître une fonction de popularité du gouvernement local, caractérisant l'adhésion ou le rejet des politiques mises en place ; une fonction de réaction des élus locaux adaptant leurs discours et leurs pratiques aux réactions des électeurs potentiels pour assurer leur réélection et la reproduction du système local (Derycke, 1992 : 106). La non réélection désamorce au Mexique ce cycle d'adaptation remplacé par la

démonstration d'une volonté politique devant se marquer rapidement dans les espaces concrets.

L'urbanisme et l'aménagement sont perçus comme des outils permettant d'ancrer dans le territoire la volonté d'un homme politique et comme le moyen de mettre en place de grands travaux et de proclamer l'efficacité du système de gouvernement. Or, la crise de légitimité du régime et la nécessité de mener très rapidement les interventions sur la ville, renforcent le caractère conflictuel de toute intervention urbaine. Ces conflits sont essentiellement gérés par les pouvoirs publics dans l'ordre du politique même s'ils induisent aussi un redimensionnement des projets et leur adaptation à la situation locale. Même si le champ d'intervention spécifique sur les centres structuré par les textes réglementaires et les positions des « spécialistes » renforce le rôle de la gestion urbaine, la gestion négociée du conflit prime encore largement sur l'urbanisme de participation, de médiation et sur le projet urbain. La situation mexicaine pourrait être néanmoins décrite comme caractérisée par une tendance au développement d'une gestion urbanistique du conflit venant compléter et non remplacer les formes traditionnelles de gestion politique. Les études et programmes réalisés tant à Puebla que sur la zone sud de l'Alameda à Mexico semblent jouer ce rôle.

## **Agencements locaux et ordre juridique**

---

L'exemple de la juridicisation de la politique du patrimoine ne montre pas seulement la progressive production de normes et règlements permettant d'affiner l'intervention de l'État sur des biens dont la protection a été déclarée d'utilité sociale, mais aussi que la juridicisation du culte des monuments et la progressive institutionnalisation des spécialistes (conservateurs ou restaurateurs) contribuent à l'identification, valorisation et production d'un espace urbain spécifique. Or, d'autres légitimités persistent, celle des propriétaires, des pouvoirs locaux et de la planification urbaine, celle des habitants, des usagers et des commerçants. Dans de nombreux cas, à partir de ces logiques, la législation fédérale de protection est remise en cause, critiquée comme trop stricte et impulsant la lente destruction des centres historiques, dans la mesure où elle introduit des limitations

aux volontés de réinvestissement des acteurs privés. Ce réinvestissement est considéré comme susceptible de rompre avec l'image de centres-villes détériorés caractérisés par des *vecindades* historiques en très mauvais état.

Il existe de nombreuses entités créatrices de droits : la fédération, les États fédérés, les municipalités, mais aussi des instances internationales. Les modalités précises des interventions publiques sur les centres ne sont pas le résultat de la loi de 1972 et de son règlement mais de la construction de pratiques par les acteurs locaux à partir de cet ensemble de normes et de règles mobilisables pour légitimer et appuyer leurs actions. Le pluralisme des formes et des discours juridiques ou normatifs à la disposition des acteurs constitue un élément central de ces transactions, négociations et adaptations locales. La loi fédérale accorde à l'INAH le monopole de l'expertise légitime face aux experts et érudits locaux, cependant ce monopole peut être remis en cause par un recours à une normativité internationale qui introduit un autre niveau de légitimité des actions et politiques sur le patrimoine.

Dans le fonctionnement de la gestion locale urbaine ces centres créateurs de normes et de pratiques juridiques et réglementaires génèrent des règles qui peuvent entrer en concurrence, être utilisées par des acteurs locaux dans des négociations ou des revendications politiques. Cette pluralité des références juridiques introduit une plus grande complexité du fonctionnement de la relation pouvoir local/pouvoir fédéral, une complexification du jeu politique local qui permet aux pouvoirs locaux de délimiter des espaces d'intervention même dans un champ d'où l'instance locale paraissait avoir été totalement marginalisée par la loi de 1972. En fait, il semble que le degré de prégnance de la législation fédérale soit inversement proportionnel au niveau de la législation locale antérieure à la loi. Dans des villes historiques importantes, capitales d'État, où le passé de la ville est fortement constitutif de l'identité et de la grandeur locale, la valorisation des principaux monuments mais aussi de l'espace urbain (*traza*) dans sa volumétrie et son image est souvent ancienne, les gouverneurs cherchant à s'inscrire dans l'histoire locale comme protecteurs du patrimoine. Les modalités d'adaptation ou de conflit entre les instances fédérales et locales sont différentes, comme on l'a analysé précisément pour le cas du Michoacán et de Zacatecas, et même de Puebla, mais

partout les autorités locales tiennent à conserver une compétence sur le patrimoine. À l'opposé, dans l'État de Tlaxcala, qui ne possède pas de villes « historiques » importantes ni de tradition de protection, c'est la législation fédérale qui est instrumentée par le gouverneur pour réaliser la protection de l'aspect typique des petites villes.

Ces modalités complexes de relation entre les États et la fédération, qui tendent vers la spécificité de chaque situation locale, ne sont pas particulières au fonctionnement de la protection du patrimoine mais constituent bien une caractéristique de la « gestion quotidienne de l'État sur le territoire... combinaison complexe du fonctionnement du gouvernement fédéral et des États, qui est toujours plus éloignée des cadres constitutionnels » (Azuela, 1993). En fait c'est l'hypothèse trop rapidement acceptée d'un pur formalisme du fédéralisme mexicain qui est à remettre en cause. La capacité des États à légiférer n'est pas seulement une fiction servant à intégrer des évolutions fédérales dans les lois locales ; c'est un espace de pouvoir qui peut être utilisé par les gouverneurs pour renforcer les compétences des administrations locales face aux représentants du pouvoir fédéral et accroître leur poids dans les négociations entre niveaux de pouvoir.

L'État fédéral ne possède pas le monopole de la production de normes juridiques, même si le plus souvent les lois fédérales ne prennent pas en compte cette capacité de production de lois locales, situation qui peut aboutir à un blocage des relations « légales » entre pouvoir fédéral et pouvoir local. Dans le domaine de la protection du patrimoine deux évolutions contradictoires semblent avoir eu lieu. D'une part, le passage d'une loi de 1934 n'accordant une compétence à la fédération que dans le District Fédéral et sur les monuments dont elle est propriétaire, à une loi de 1972 occultant les compétences des États, d'autre part, une situation plus diversifiée où différentes formules juridiques ont été utilisées pour intégrer dans la sphère du droit les pratiques locales de protection : un décret fédéral instaurant une contractualisation entre la fédération et l'État dans le cas du Michoacán, une intégration des critères fédéraux dans une loi locale dans le cas de Zacatecas et la reconnaissance de monuments et zones typiques de la compétence du gouvernement de l'État dans le cas de Puebla et de plusieurs autres États.

L'hypothèse de l'existence d'un pluralisme juridique semble être validée par l'analyse de la juridicisation du patrimoine ; il existe bien

une pluralité de droits concurrents, étatiques, infra-étatiques, supra-étatiques (Carbonnier, 1992) mais aussi des formes différentes de mise en oeuvre des règles de droit et de pratiques juridiques ou para-juridiques par les acteurs locaux. Le concept de pluralisme juridique, développé par la sociologie et l'anthropologie juridique, et réintroduit dans les analyses urbaines latino-américaines par Antonio Azuela (1994), semble particulièrement éclairant pour comprendre les relations entre les normes et la réalité des interventions des pouvoirs publics, comme la complexité des pratiques des systèmes d'acteurs locaux au Mexique. Il permet de sortir d'une simple constatation de l'inefficacité de la loi et des plans pour approcher une compréhension des modalités complexes des relations « quotidiennes » entre différents niveaux de pouvoirs et de la gestion des interactions entre les différents types d'acteurs et l'espace urbain, et d'élargir la conception du droit dogmatique qui n'intègre que les lois et règlements du droit objectif pour prendre en compte l'ensemble des pratiques ou accords résultant de négociations locales entre acteurs.

Pour les habitants, les références au patrimoine constituent un argument dans les négociations pour empêcher la destruction des *vecindades* et la mise en place de programmes de rénovation. Le caractère fédéral de la législation et l'existence d'instances internationales mobilisables par les associations d'habitants ou de protection du patrimoine introduisent une réduction du caractère discrétionnaire des actions des propriétaires ou des pouvoirs locaux. Comme au sein d'une organisation, la règle, la norme et le règlement ne constituent pas seulement une imposition de la part de la hiérarchie, mais aussi « un instrument aux mains des exécutants » (Friedberg, 1993), ici des populations, organisations ou acteurs économiques.

La multiplication des références juridiques octroie la possibilité à des groupes ou des mouvements urbains d'exprimer leur opposition à des décisions locales sur la base de la loi fédérale ou des recommandations internationales et de tenter de trouver une solution par l'intermédiaire du droit et non de la négociation politique et de la gestion négociée des conflits. L'ordre juridique est utilisé pour définir la légitimité de la position de chacun des acteurs en jeu ; les associations de propriétaires ou de locataires tentent d'ancrer leur volonté de rester dans le centre dans un ensemble de règles et de discours sur le patrimoine

auxquels est accordée la capacité de préserver des communautés humaines qui occupent le centre de la ville (patrimoine intangible). Le droit à la ville, le droit revendiqué à rester au centre, n'est plus seulement la conscience d'avoir un droit dans une juridicité subjective (Carbonnier, 1994 : 313) mais bien la tentative de faire valoir ce droit subjectif en utilisant des éléments du droit objectif de protection du patrimoine, tel qu'il leur apparaît par les discours des instances nationales et internationales de protection. Cependant, le système normatif mexicain n'accorde pas aux populations de droits objectifs, seul le monument est sujet du droit de protection. De plus la valorisation des monuments est presque toujours instrumentée pour réussir à impulser un changement d'utilisation ou de l'appropriation des monuments par certains types d'usages jugés non légitimes ou dévalorisants.

Aujourd'hui une partie importante des pratiques urbaines de construction et des travaux dans des immeubles existants, est non seulement régie par les normes juridiques du système de protection mais ces normes ont aussi été intégrées dans les modalités de la gestion urbaine quotidienne par les pouvoirs locaux. Néanmoins, il ne faut pas analyser cette situation comme une évolution linéaire qui affirmerait que les instances juridiques sont à chaque fois plus importantes pour ouvrir un champ de fonctionnement d'un droit urbain généralisé, au sein duquel le pouvoir de la loi constituerait un arbitre entre l'État et les citoyens et entre les pouvoirs des différentes formes d'acteurs locaux. Il ne faut pas opposer la multiplication des formes et des instances de juridicisation de l'urbain à la gestion politique de l'espace urbain, mais souligner que l'ordre juridique occupe une place de plus en plus importante dans la gestion politique de l'espace urbain et dans les conflits urbains, dans la mesure où il constitue une des principales instances de légitimation de la position des différents acteurs, et un recours mobilisable pour faire valoir sa position dans la négociation. L'ensemble des règles, des lois, des normes et des pratiques développées autour du culte des monuments est au centre des conflits pour l'appropriation réelle ou symbolique des espaces centraux. Les conflits autour des espaces centraux sont aussi des conflits pour interpréter le droit, les droits des monuments, de l'espace public, de la population et des propriétaires, c'est-à-dire les modalités de la construction conflictuelle d'un droit urbain mais aussi des droits à la ville.

## Action publique et acteurs privés

Les espaces centraux sont des espaces chargés de valeurs particulières : d'usage, d'historicité, de position. Les pouvoirs publics tentent d'agir sur cette valorisation différentielle et d'impulser des mutations des usages, de l'image et de la perception de certaines zones qui doivent permettre de sortir d'une situation qualifiée de « crise » des centres. Ce type de pratique commune de l'urbanisme et de l'action publique tente d'enclencher des mécanismes de valorisation avec des interventions ayant des effets de catalyse (Ascher, 1995).

Or, la perception et la valorisation des centres-villes est un processus complexe construit sur un temps long par les pratiques, les discours, les images de la ville. Dans de nombreux cas, au Mexique, les tentatives d'utiliser l'action publique comme un « détonateur » de l'investissement privé ont été des échecs. Si des formes d'investissements privés existent, il ne s'agit pas d'un type d'acteur valorisé par la puissance publique mais d'une multitude de petits investisseurs, propriétaires, commerçants qui construisent la dynamique des espaces urbains y compris dans les quartiers populaires. Le comportement de ces acteurs de la ville est mal connu, les analystes comme les pouvoirs publics, redoutant ou tentant d'impulser l'intervention de grands investisseurs fonciers et immobiliers ne les prennent pas en compte. Comme les propriétaires-bailleurs identifiés par René Coulomb (1995) leurs comportements peuvent échapper à une stricte logique de rentabilité monétaire, et s'inscrire dans des logiques patrimoniales, d'ancrage dans un quartier, du maintien de position sur le long terme. Ces petits investisseurs/spéculateurs n'existent pas comme groupe, leur intervention n'est pas encadrée sous la forme d'une politique publique spécifique.

Par des politiques de contre-image, les pouvoirs publics tentent de modifier l'image et la réputation de certains lieux. La mutation de l'image des espaces concrets doit modifier les perceptions qui sont souvent dotées de la capacité d'impulser les pratiques. Cependant même si l'image des centres a pu être modifiée, les pratiques des classes moyennes comme des investisseurs n'ont pas suivi. On observe une certaine indépendance entre (re)valorisation de certains quartiers sur un temps long,

mutations des espaces concrets, dynamiques de fréquentation et stratégies d'investissement<sup>5</sup>.

En dehors de certaines mesures permettant la vente sous la forme de copropriétés, de certains prêts bancaires et des réglementations sur le logement locatif, on a vu que les actions des pouvoirs publics ont un impact relativement réduit sur la production et la dynamique des marchés du logement des espaces centraux. C'est une des différences importantes avec la situation française et de nombreux pays européens où les mesures gouvernementales jouent un rôle déterminant dans la construction d'un secteur de la réhabilitation et les dynamiques du parc ancien. Néanmoins, au Mexique comme ailleurs « les mesures gouvernementales sont partie intégrante des contradictions structurales des systèmes de production et de circulation des logements » (Topalov, 1987 : 25), et la situation du parc ancien et le comportement des acteurs sont fortement marqués par le cadre juridique, les situations de blocage réelles ou supposées, l'absence d'incitation à la constitution d'un secteur dynamique de la restauration et de la réhabilitation. Les lois du patrimoine délimitent des devoirs des propriétaires sans les encadrer par des politiques publiques.

Les pouvoirs publics semblent dans une perpétuelle attente du (ré)investissement d'acteurs privés. L'action publique est considérée comme devant canaliser une partie des investisseurs privés vers les centres-villes, alors que ceux-ci s'intéressent à d'autres parties de la ville. Dans le contexte particulier de Monterrey, on a pu analyser l'échec de la *Gran-plaza*, et l'incapacité des pouvoirs publics à encadrer les pratiques des grands groupes industriels.

Les interventions publiques tentent de modifier le type d'acteurs privés impliqués dans les dynamiques des espaces centraux. On a vu qu'une partie des acteurs économiques prenant en charge les fonctions centrales traditionnelles était expulsée des centres. En outre, les propriétaires actuels sont considérés comme défaillants, incapables de maintenir en état le parc de logement, de réussir mutations d'image et de fonctions attendues. Les programmes d'amélioration de l'image urbaine, par incitation à l'entretien des façades se donnent perpétuellement à reconstruire aucune procédure d'alignement et d'entretien obligatoire n'assure un encadrement permanent de l'action des propriétaires.

<sup>5</sup> André Vant (1974 : 76) aboutissait à des conclusions similaires dans le cas de Saint-Étienne.

À Mexico, après les tremblements de terre, seule l'expropriation puis des programmes d'achat par les locataires rend possible la reconstruction et la réhabilitation. Par la suite, le *Fideicomiso* du centre historique accorde des aides particulières aux nouveaux acheteurs d'immeubles dans le centre. Le programme *Alameda* crée un espace d'exception attribué à des grands investisseurs internationaux.

À Monterrey, la *Gran-plaza* tente d'effectuer un transfert entre les propriétaires des terrains et les grands groupes industriels, en leur offrant la possibilité de construire leurs sièges monumentaux mais se traduit, de fait, par un transfert de la propriété du sol vers les pouvoirs publics. À Puebla, le programme du *Paseo de San Francisco* tente d'impulser l'investissement de grands groupes internationaux et dénie dans un premier temps aux propriétaires les capacités à participer au projet de réhabilitation.

Le programme de transfert de potentialité de développement prétend résoudre cette contradiction entre les pratiques de la promotion immobilière et le centre, en rendant obligatoire un « investissement » dans la restauration du centre pour les promoteurs de projets de grandes hauteurs qui s'implantent dans les nouveaux espaces de centralité.

Seule la *Plaza tapatía* se présente comme un dispositif de mobilisation des propriétaires, mais ceux-ci sont obligés de participer à un programme de rénovation dont le cadre est strictement défini, jusque dans l'image urbaine, par les pouvoirs publics. On peut aussi considérer que les propriétaires du centre participent au réaménagement de l'espace central par les impôts de plus value qui leur sont imposés tant à Monterrey pour la réalisation de la *Gran plaza*, qu'à Guadalajara pour la réalisation des nouvelles infrastructures. Il s'agit d'une modalité traditionnelle de financement des infrastructures caractérisant un aménagement de la ville pour et par les propriétaires, que l'on pourrait opposer à un aménagement sur fonds publics pour et par les citoyens. La mobilisation de « participations » des usagers ou des propriétaires est une forme de financement généralisée pour l'introduction des services dans les périphéries. Toutefois la crise de légitimité des pouvoirs publics, le caractère conflictuel des projets publics limite aujourd'hui l'utilisation de ce type de procédure pour financer l'intervention publique dans les centres.

Le seul cas identifié dans mes travaux d'intervention massive de capitaux privés pour

la requalification d'un espace central est celui de Puebla. Pendant un temps, les fondations Jenkins et Amparo sont intervenues en symbiose avec les pouvoirs publics, et ont rendu possible la mise en place des programmes de changement d'image du centre promus par la municipalité. On a vu, qu'il s'agissait d'une action qui se situe entre intervention subsidiaire et appropriation, sous le contrôle d'un homme d'affaires d'envergure nationale. On pourrait d'ailleurs reprendre cette interprétation dans le cas des liens entre Carlos Slim et les actions publiques dans le centre de la ville de Mexico.

Les relations entre les acteurs publics et les acteurs privés sont donc complexes. Les projets publics tentent de canaliser l'inscription territoriale d'une partie des investisseurs privés et de se mettre au service de leurs besoins supposés. L'accès aux plus values et à la mutation des valorisations relatives de l'espace urbain introduite par les investissements publics est jugé susceptible d'attirer les investisseurs privés, en leur offrant la possibilité d'espérer tirer les bénéfices d'une mise en valeur de l'espace central. Cependant « l'initiative privée » est doublement « défailante ». D'une part, les acteurs privés impliqués dans le centre sont désignés comme incapables de maintenir en l'état leurs propriétés et donc l'espace urbain central. D'autre part, les nouveaux investisseurs, qui devaient être mobilisés par les interventions publiques, restent à l'écart du centre. Néanmoins aucune mesure n'a tenté de modifier les conditions de production, d'amélioration du parc ancien, pour impulser la mise en place d'un nouveau secteur économique. La réhabilitation et la restauration n'ont pas été construites comme un marché grâce à des aides aux propriétaires ou des mesures de solvabilisation de la demande<sup>6</sup>. Les entrepreneurs, promoteurs sociaux ou organisations populaires qui tentent de réaliser des programmes de logements dans le centre ou de développer la réhabilitation se heurtent à des difficultés de relations avec le secteur bancaire, certains secteurs de l'administration locale ou des organismes de protection du patrimoine.

Crises successives, mutations économiques, remises en cause des bases économiques traditionnelles posent pour la première fois au Mexique l'attractivité non seulement en terme d'infrastructure disponible, de disponibilité de terrains ou de capacité locale à imposer la paix

<sup>6</sup> Comme c'est le cas en France depuis les années 1975, cf. DAEI (1989).

sociale, mais aussi en terme d'image urbaine, c'est le cas pour les projets analysés à Mexico, à Puebla, à Monterrey et Guadalajara, mais aussi pour les politiques de requalification des espaces centraux impulsées à l'échelle nationale par différents programmes fédéraux. Une bonne image urbaine devient symbole d'attractivité économique, de capacité à attirer des capitaux étrangers dans le cadre de l'Aléna. L'existence de projets construits dans le vocabulaire de l'action sur la ville des investisseurs des États-Unis doit permettre d'assurer leur arrivée massive et la valorisation de secteur entier de l'espace urbain.

## Intérêt général et territorialisation de la société

L'espace central n'est plus le lieu d'inscription exclusif de la centralité, peut-être devrait-on mettre en avant une valeur d'urbanité caractérisée par la densité, la diversité<sup>7</sup> et l'historicité. L'action de production des centres est aussi une production de la ville, de l'urbanité face aux tendances à l'éclatement et à la fragmentation de l'espace urbain. Aménager, mettre en valeur le centre historique c'est renforcer l'identité locale, la cohésion de la société locale autour de l'image de la ville, de ses spécificités ou de sa grandeur passée. Cette qualité de différenciation, de distinction – que possèdent les espaces centraux hérités – n'est pas présente de la même manière dans l'aménagement de la périphérie. L'essor de la prise en compte des centres par l'action publique renforce l'identification collective des habitants à la ville.

Cependant dans les discours des pouvoirs publics sur le centre, dans la mise en place de politiques de gestion de l'espace urbain, le « mythe de la mixité sociale » est peu présent<sup>8</sup>. Au Mexique, les oppositions et les luttes autour des espaces centraux se font autour du maintien de l'existant et du caractère populaire de certains

7 Jacques Lévy propose de remplacer le concept de centralité par celui d'urbanité en insistant sur la distribution de valeurs de densité et de diversité et non seulement d'attraction ; l'ensemble de l'espace urbanisé pouvant être décrit, stratifié en fonction de la distribution de cette valeur d'urbanité, cf. Jacques Lévy (1994 : 320).

8 Alors que dans d'autres contextes ce type de référence constitue un des fondements des politiques et des discours sur les espaces publics centraux cf. Jean- Paul Laborie (1993 : 119).

quartiers opposés à une aspiration ouverte à impulser une gentrification, un réinvestissement d'acteurs ayant abandonné le centre. Même si certains projets se présentent comme un désenclavement des quartiers populaires (*Plaza tapatía, Paseo de San Francisco*), ils constituent de fait des tentatives d'extension de la partie valorisée du centre.

Dans les discours sur l'aménagement du centre, les références à la nécessité du maintien d'espaces publics pratiqués par l'ensemble de la population sont le plus souvent absentes. Les oppositions aux tentatives de rénovations prennent la forme de mobilisations luttant pour le maintien des « communautés » spécifiques que formeraient les quartiers populaires. Les luttes des commerçants des marchés ou des ambulants sont des luttes pour le maintien d'une certaine forme d'appropriation de l'espace central. À Puebla, les propriétaires, les commerçants comme les locataires s'opposent au projet de rénovation. Malgré une alliance entre les organisations, une partie des propriétaires souhaitent conserver la maîtrise des évolutions urbaines et obtenir l'appui des pouvoirs publics pour impulser un changement de population. Dans le cas de restauration ou de réhabilitation, c'est le discours de la reconquête qui légitime l'action publique auprès des classes moyennes et de certaines couches salariées : reconquête sur les fonctions induisant une congestion du centre de la ville, une altération des édifices.

La rue et en particulier la rue du centre est perçue, souvent négativement, comme l'espace du contact obligé entre plusieurs types de population. Seules les populations à haut niveau de vie ont les moyens de limiter leurs pratiques urbaines à un espace de l'entre-soi et de se maintenir à l'écart des usages populaires de la ville, distance à laquelle aspirent les classes moyennes et une grande partie de la population.

Contrairement à d'autres situations urbaines, les discours sur les espaces centraux des villes mexicaines n'incluent pas de références obligées au lien social et à sa dégradation. Plus exactement, il s'agit de références à une ville ancienne « utopisée » ou l'ensemble de la société « tenait » dans la *traza* ; une époque où le centre était le lieu d'inscription, d'exposition, de représentation des bourgeoisies locales. La croissance urbaine rapide est perçue comme une massification de la ville et la perte de ses référents et de son identité.

Le centre-ville est encore dans les villes de province le lieu d'inscription d'une « sphère publique politique » au sens de Jurgen Habermas (1986). Les cafés et restaurants du centre constituent des scènes de la vie politique où se regroupent à proximité des lieux du pouvoir, les membres des différents groupes politiques, artistes et érudits locaux, journalistes des nombreux journaux et feuilles d'opinion ou de pamphlets locaux ; les rues du centre sont aussi le lieu des célébrations de manifestations d'appui au régime, des manifestations d'opposants. Sauver le centre, c'est d'abord sauver du poids de la massification, de la pression de la congestion et de la croissance urbaine, l'espace privilégié des pratiques politiques d'une partie des acteurs locaux. Aucun lien ne semble exister dans les discours entre les aspirations à la démocratisation de la scène politique locale et le maintien ou l'aménagement des espaces publics du centre comme lieu de rencontre, de mixité sociale. Les mutations en cours du système politique, l'apparition d'une scène électorale plus compétitive, l'émergence d'un nouveau rapport au politique sur la base de la création d'une opinion publique électoralement active ne semblent pas avoir de traduction spatiale, en dehors du maintien d'un libre accès au centre pour les manifestations et de l'inscription physique des partis d'opposition et de leurs lieux de rencontre privilégiés dans le centre.

Le centre-ville tend à être perçu comme un « bien commun » pour l'ensemble de la ville grâce à la diffusion d'un intérêt pour le patrimoine ou pour les monuments intentionnels. Mais la notion d'intérêt général légitimant les actions sur la ville des pouvoirs publics semble peu prégnante. Certes, il ne s'agit pas d'une situation limitée au Mexique, mais aujourd'hui au Mexique la difficulté à définir l'intérêt général et un espace de concertation renforce le caractère conflictuel de toute intervention publique sur la ville. La capacité des pouvoirs publics à incarner le destin de la ville, à construire la ville comme acteur de son développement (Padioleau & Demesteere, 1992 : 39) ou à mobiliser les acteurs locaux autour de ces thèmes apparaît comme en crise. Par ailleurs, la multiplication des acteurs publics impliqués dans l'aménagement des espaces centraux, fait apparaître l'existence de plusieurs légitimités « publiques » distinctes qui peuvent opposer des représentants des intérêts « généraux » qui sont aussi « particuliers » (Janvier, 1995 : 7), ceux d'institutions ou de collectivités distinctes.

Le caractère public de l'action sur la ville des pouvoirs territoriaux semble en crise.

Malgré la faible prégnance des discours sur la mixité sociale et le caractère public des espaces centraux, la création d'un champ d'intervention, de négociation et de discussion sur l'avenir des centres-villes semble un des seuls terrains où les acteurs publics sont de fait aux prises avec ces notions. Le « pouvoir du centre » n'est pas seulement d'exprimer le pouvoir de ceux qui se l'approprient, mais c'est aussi montrer ces appropriations et les questionner, en suscitant des réactions et des prises de position d'un grand nombre d'acteurs.

Pour Claude Soucy, l'éclatement des fonctions centrales et en particulier la « déterritorialisation » des « suprafonctionnalités » politiques et culturelles des centres constitue l'expression d'une crise de régulation des sociétés (Bordreuil, 1986 : 61). Il me semble que les tendances observées au Mexique, montrent le dynamisme de ces « suprafonctionnalités » ou plus exactement, malgré les tensions contraires et la délocalisation des fonctions centrales, le maintien de villes fortement centrées. Dans certains domaines, on perçoit des tendances à la « (re)centralisation » sur la base de la production d'un nouveau type d'espace urbain.

Les dynamiques observées dans les espaces centraux dépassent, à mon sens, le simple marquage du centre par les représentants de l'État et une mise au service du pouvoir du « pouvoir du centre ». Pas plus le fonctionnalisme économique – la fonction crée la forme – que la mise à jour du pouvoir du centre et de son appropriation réelle ou symbolique<sup>9</sup> ne sont à même de rendre compte des dynamiques et des mutations à l'oeuvre dans les espaces concrets. La dynamique urbaine saisie dans sa complexité et ses contradictions rend compte des modalités complexes de territorialisation d'une société, construites à partir des tensions contradictoires entre les différents acteurs de la production de la ville. Les espaces concrets et leur dynamique ne sont pas le résultat d'une intentionnalité consciente ou inconsciente des acteurs (économiques, politiques ou administratifs), mais des tensions conflictuelles entre les positions des

<sup>9</sup> Voir les conclusions de Jérôme Monnet (1993 : 193) dans le cas de la ville de Mexico qui considère que « pour assurer sa propre reproduction, le pouvoir en place au centre cherche nécessairement à en contrôler l'accès, pour ne le laisser ouvert qu'aux forces qui œuvrent à sa conservation ».

différents types d'acteurs au sein d'un champ d'action local. La dynamique des territoires traduit les modalités de l'inscription spatiale d'une société, au sens où Yves Barel considérait que le changement social pourrait être saisi sous la forme d'une dynamique territoriale<sup>10</sup>.

L'ambition de cette recherche a été de rendre compte d'un moment particulier de la dynamique de territorialisation de la société mexicaine, de son rapport à son historicité et à son devenir.

## BIBLIOGRAPHIE

- Ascher, F. (1995) *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris : Odile Jacob.
- Azuela, A. (1993) « Políticas ambientales e instituciones territoriales en Mexico », in *Desarrollo Sustentable, Hacia una política ambiental*. Mexico : UNAM.
- Azuela, A. (1994) « Pluralismo jurídico y cambio institucional, la regulación de los usos del suelo en la ciudad de Mexico », *Seminario Espacio urbano y derecho*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati. Euskadi : Espagne.
- Barel, Y. (1985) « Le social et ses territoires », *Espaces, jeux et enjeux*. Paris : Fayard, Fondation Diderot, 131-140.
- Berque, A. (1993) *Du geste à la cité, formes urbaines et lien social au Japon*. Paris : NRF.
- Bordreuil, J.-S. (1986) *La production de la centralité urbaine*. Doctorat d'État : Université de Toulouse.
- Bordreuil, J.-S. (1994) « Centralité urbaine, ville, mobilités », *Le courrier du CNRS*, n°81, 17-20.
- Bordreuil, J.-S. (1995) « De la densité habitante aux densités mouvantes : l'hyperurbanité », *Les annales de la recherche urbaine*, juin, 5-15.
- Briquet, J.-L., Sawicki, F. (1989) « L'analyse localisée du politique », *Politix*, octobre - décembre, 6-17.
- Carbonnier, J. (1992) *Flexible droit, pour une sociologie du droit sans rigueur*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Carbonnier, J. (1994) *Sociologie Juridique*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Choay, F. (1988) « Monument historique », *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Coulomb, R. (1995) *Habitat locatif populaire et dynamiques urbaines dans la zone métropolitaine de Mexico*. Doctorat de l'Université de Paris XII, deux tomes.
- Derycke, P.-H. (1992) « Le "local" dans l'analyse économique », in Mabileau, A. *À la recherche du local*. Paris : L'Harmattan.
- Di Méo, G. (1991) *L'homme, la société, l'espace*. Paris : Anthropos.
- Friedberg, E. (1993) *Le pouvoir et la règle, dynamiques de l'action organisée*. Paris : Éditions du Seuil.
- Gaudin, J.-P. (1995) « Politiques urbaines et négociations territoriales, quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue Française de Science Politique*, 31-56.
- Habermas, J. (1986) *L'espace public, archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris : Payot.
- Ion, J. (1990) *Le travail social à l'épreuve du territoire*. Toulouse : Privat.
- Janvier, Y. (1995) *L'aménagement urbain face aux nouveaux enjeux de société*. Rapport de synthèse, Mission prospective. DAEI : Ministère de l'équipement des transports et du tourisme.
- Laborie, J.-P. (1993) « Morphologies urbaines et sociales », in *Mutations économiques et urbanisation, cinq ans de recherche et d'expérimentation*. Paris : La documentation française, 106-128.
- Lévy, J. (1994) *L'espace légitime, sur la dimension géographique de la fonction politique*. Paris : FNSP.
- Melé, P. (1987) « Centro urbano y patrimonio monumental en la ciudad de Puebla », *TRACE*, n°11, 42-51.
- Melé, P. (1995) « Historicité et espace urbain, patrimoine et stratégies d'image dans les centres-villes mexicains », *Cahiers des amériques latines*, n°18, 80-103.
- Melé, P. (1995) « La construcción jurídica de los centros históricos : patrimonio y políticas urbanas en México », *Revista mexicana de Sociología*, n°1, 183-206.
- Melé, P. (1998) *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*. Paris : Presse de la Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine.
- Melé, P. (2006) *La producción del patrimonio urbano*. Mexico : éd. de la Casa Chata, CIESAS.
- Monnet, J. (1993) *La ville et son double, la parabole de Mexico*. Paris : Nathan.
- Padioleau, J.-G. & Demesteere, R. (1992) « Les démarches stratégiques de planification des

10 Cf. dans la mesure où le territoire est « ce non-social, dans lequel le social pur doit s'immerger pour acquérir existence », Yves Barel (1995 : 137).

- villes, origines, exemples et questions ». *Les annales de la recherche urbaine*, n°51, 28-40.
- Panabière, L. (1993) *Cité aigle, ville serpent*. Perpignan : Presses Universitaires de Perpignan.
- Rémy, J. (1988) « Bilans et tendances de la sociologie urbaine de langue française depuis 1945 ». *Espace et Société*, n°48-49, 47-89.
- Solinis German, R. (1984) *Socio-Logique de la planification urbaine, Analyse d'un cas situé dans la planification mexicaine*. Thèse de doctorat de troisième cycle, Paris : École des hautes études en sciences sociales.
- Topalov, C. (1987) *Le logement en France, histoire d'une marchandise impossible*. Paris : Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Trabajadores Academicos del Inah (1995) *El patrimonio sitiado, el punto de vista de los trabajadores*. SNTE.
- Vant, A. (1974) « L'objectif et le subjectif : problèmes de délimitation du centre-ville de Saint-Étienne ». *Revue de Géographie de Lyon*, n°2, 199-225.
- Vant, A. (1981) *Imagerie et urbanisation, recherches sur l'exemple stéphanois*. Saint-Étienne : Centre d'études foréziennes.

