La régularisation territoriale des quartiers populaires de Mexico : une approche des rapports de pouvoir dans la maturation des périphéries

Jean-François Valette

▶ **To cite this version:**

Jean-François Valette. La régularisation territoriale des quartiers populaires de Mexico : une approche des rapports de pouvoir dans la maturation des périphéries. PRODIG. Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?, Karthala, p.369-384, 2014, 978-2-8111-1054-3. halshs-01341166

HAL Id: halshs-01341166
https://shs.hal.science/halshs-01341166

Submitted on 22 Jul 2020

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.

La régularisation territoriale des quartiers populaires de Mexico : une approche des rapports de pouvoir dans la maturation des périphéries.

Jean-François VALETTE
Jean-francois.valette@univ-paris1.fr

L'expansion de Mexico révèle une grande diversité de formes urbaines. La plus répandue dans les milieux modestes — qui composent la majorité des habitants de la capitale mexicaine — reste la colonie populaire, la colonie étant le vocable usité au Mexique pour désigner un quartier. C'est ici le « type » d'espace que nous choisissons de traiter comme « quartier populaire ». L'autre forme d'urbanisation « populaire » massive, celle des logements sociaux à accès aidé à la propriété, ne sera pas abordée ici. Les colonies populaires renvoient à une production informelle de logements – l'informalité émanant de la fondation et/ou de la situation toujours irrégulière à l'heure actuelle – où résident 70 % des habitants de la ville (Duhau et Giglia, 2008).

La consolidation[1] de ces espaces, jugée « automatique » en cas de non-déguerpissement juste après l'installation, tend à prendre des formes spatiales et temporelles très différentes selon le contexte local. Partons d'un postulat : les colonies populaires sont les héritières des installations illégales[2], et passent par une étape de régularisation. La thèse de consolidation/amélioration de l'installation illégale fut proposée par John Turner dès les années 1960 : une plus grande sécurité foncière serait une condition déterminante pour une amélioration des conditions de vie et la consolidation de ces espaces. Rarement linéaire dans la pratique, ce schéma a toutefois servi de base aux études sur les recompositions des quartiers illégaux à Mexico. Nous proposons ici l'expression de *maturation urbaine* pour des colonies « en cours de consolidation » ; par définition, il s'agirait du « processus par lequel une entité atteint son plein développement ». Plutôt que d'aborder l'évolution des quartiers en termes écologiques, voire développementalistes, selon des degrés d'urbanité, il est davantage question ici de s'interroger sur les divers processus dans lesquels sont inscrits ces espaces. La maturation, telle qu'entendue par Dureau et Gouëset (2010 : 138), s'exprime sur le territoire par la diversification de la composition démographique (classes d'âge, origines géographiques, structure sociale), la consolidation du bâti, l'ancrage résidentiel des habitants et l'amélioration de l'offre locale d'emplois et de services. La maturation d'un quartier se présente donc comme un processus englobant et transversal. Dans cet ensemble, la consolidation morphologique occupe une place déterminante. Le passage d'un espace « plus ou moins défini comme urbain » à un territoire intégré à la ville renvoie à l'analyse des mutations juridiques et physiques faisant écho à la régularisation territoriale. Le territoire acquiert ainsi une certaine profondeur, notamment historique par son appropriation progressive, et une légitimité. À Mexico, en raison notamment des spécificités du système

[1] Entendue ici comme le terme générique utilisé pour désigner l'ensemble des processus d'amélioration donnant un caractère durable et solide à l'installation.

[2] Huamán (2010) en définit les caractéristiques essentielles : l'irrégularité du statut foncier, le caractère précaire des logements, l'état de perpétuelle construction, le manque de services de base et d'équipements urbains, et le grand nombre d'années d'investissement nécessaires aux habitants pour mener à bien la régularisation du sol, la consolidation-durcification progressive de la maison — souvent considérée comme de basse qualité — et l'obtention des services urbains les plus élémentaires.

foncier, ces processus de régularisation prennent une dimension particulière par rapport aux périphéries d'autres métropoles. Cette situation explique une grande diversité des trajectoires possibles.

À partir d'un échantillon de deux groupes de quartiers populaires des périphéries de Mexico, il s'agit d'éclairer les variables du processus de maturation au regard de la régularisation. Le suivi des évolutions et des chantiers en cours dans ces espaces, ainsi qu'une approche à plusieurs échelles des rapports de pouvoir entre institutions, habitants et collectifs d'habitants, permet d'éclairer les différentes réalités que recouvre la régularisation territoriale, et d'aborder la question de la gouvernance dans ces périphéries. Le but est de comprendre les formes, acteurs et mécanismes du processus et de voir en quoi il est significatif d'une consolidation foncière, physique, mais aussi, d'un ancrage social des habitants, marqueur incontournable de la maturation de ces quartiers.

1. La régularisation : un terme polysémique

La régularisation foncière et la consolidation des colonies populaires ont déjà fait l'objet d'un grand nombre de recherches à Mexico[3]. Le terme renvoie au processus au sein duquel l'habitant (et l'habitat) illégal entre dans une dynamique d'amélioration, qui est supposée le conduire à un statut légal, avec tous les avantages et les inconvénients qu'il suppose. Il s'agit de la prise en compte de sa distinction du reste de la ville et de son caractère informel, mais aussi du processus selon lequel l'État entame un effort de dérogation afin d'intégrer l'acteur-habitant et l'objet-habitat dans la sphère légale. Pour Tomas (1997), l'irrégularité comporte quatre secteurs : physique (infrastructures et constructions), juridique (conformité urbanistique), fiscal (inscription cadastrale et paiement des impôts) et social (consensus pour respecter les normes établies). Certes la finalité du processus de régularisation de l'habitat reste la possession des titres de propriété (Azuela, 1997), mais l'amélioration des conditions de vie des habitants passe par la « régularisation » dans un sens plus large. Nous entendrons donc par ce terme la titularisation, mais également l'arrivée des services urbains et le changement de l'usage des sols ; soit l'équivalent de la mise en conformité de ces espaces par rapport au cadre légal et aux standards de confort de vie.

Autant de régularisations que d'irrégularités

L'expansion de la ville se voit contrainte par les différentes juridictions qui régissent le sol disponible, et donc potentiellement urbanisable. Tout le sud du District Fédéral (DF) est inconstructible, car considéré comme réserve écologique (appelée « sols de conservation »[4]), mais aussi parce que la majorité des terres ont un régime de propriété inaliénable. Pour l'ensemble de la Zone Métropolitaine, la principale voie d'expansion spatiale du bâti passe par l'urbanisation de sols au régime de propriété et à l'usage impropres au logement. Le prix des démarches légales à engager auprès des différentes autorités pour « faire les choses dans les règles » s'avère supérieur aux coûts d'un achat illégal et des démarches de régularisation ultérieure. Si le marché informel a une telle importance, c'est qu'il offre une souplesse et des avantages sociaux et économiques indispensables pour permettre le logement de catégories d'habitants aux ressources globalement limitées et n'ayant pas accès au crédit immobilier.

Les irrégularités sont à considérer à partir d'une situation originelle (ou de combinaisons) d'illégalité, qui peut être lue et déclinée selon différentes échelles spatiales et temporelles. L'inconformité peut provenir : de l'absence de titres de propriété ou de justificatifs de

[3] Nous pouvons citer par exemple les bibliographies d'auteurs comme A. Azuela, P. Connolly, E. Huamán, A. Iracheta, M. Schteingart, F. Tomas, A.L. Vega entre autres.
[4] Sur cette question, voir le chapitre de F. Saavedra dans cet ouvrage.

transactions (ou de problèmes dans ces derniers) ; de violation des normes urbaines ou de construction ; mais aussi de situations antérieures déjà irrégulières. Régulariser est le fait de se conformer aux dispositions légales. Or, recouvrant une réalité et des situations extrêmement diverses, le fait de basculer vers la sphère légale prendra autant de formes différentes qu'il y aura de situations illégales au départ. La vision classique de la « ville illégale devenant légale » suppose un schéma linéaire : l'achat frauduleux (voire l'invasion) d'un lopin de terre auprès d'un « fractionneur[5] », puis la construction de la maison en matériaux précaires, enfin son amélioration avec des matériaux durables. Les premiers services arrivent grâce une certaine organisation sociale, et sont suivis de l'intégration progressive de la zone dans le domaine urbain, par changement du régime de propriété et d'usage des sols, et l'arrivée des autres services. Une fois la colonie physiquement consolidée, les habitants obtiennent les titres publics de propriété. Or, ce schéma classique n'englobe pas la totalité des cas. La réalité offre des déroulements souvent différents, dans le sens où l'ordre des étapes n'est pas toujours conditionné par les mêmes logiques ou enjeux. On assiste même à des cas de « retour dans l'irrégulier » de situations ayant pourtant fait l'objet d'une régularisation.

La légalité foncière définit le droit d'user exclusivement de sa terre, d'en tirer des revenus, et de la céder. Au Mexique, le régime de propriété de la terre peut être social[6], privé, ou public et la différence est déterminante dans la manière dont sera menée la régularisation. Retourner vers le légal met en lumière la bipolarité du pouvoir sur la terre, largement régi par la réforme agraire de la Révolution (inscrite dans l'article 27 de la Constitution de 1917). Au risque de simplifier grossièrement, le pouvoir sur la terre se répartirait entre un État « agrariste » social, protecteur des agriculteurs et d'une conception communautariste et collective de la possession de la terre, et un État « politique », à la grille de lecture du territoire plus « urbaine », dans le sens où il se fait gestionnaire des ressources, des finances et des habitants du territoire, reconnaissant la propriété privée. La concurrence entre ces pouvoirs, sur les questions d'approvisionnement en ressources et d'aménagement, met en lumière les déséquilibres et les profondes mutations qui affectent les périphéries de Mexico. Les enjeux sont énormes pour les populations et révèlent les incohérences et les rivalités politiques cachées derrière les deux faces du même pouvoir.

Deux périphéries en régularisation

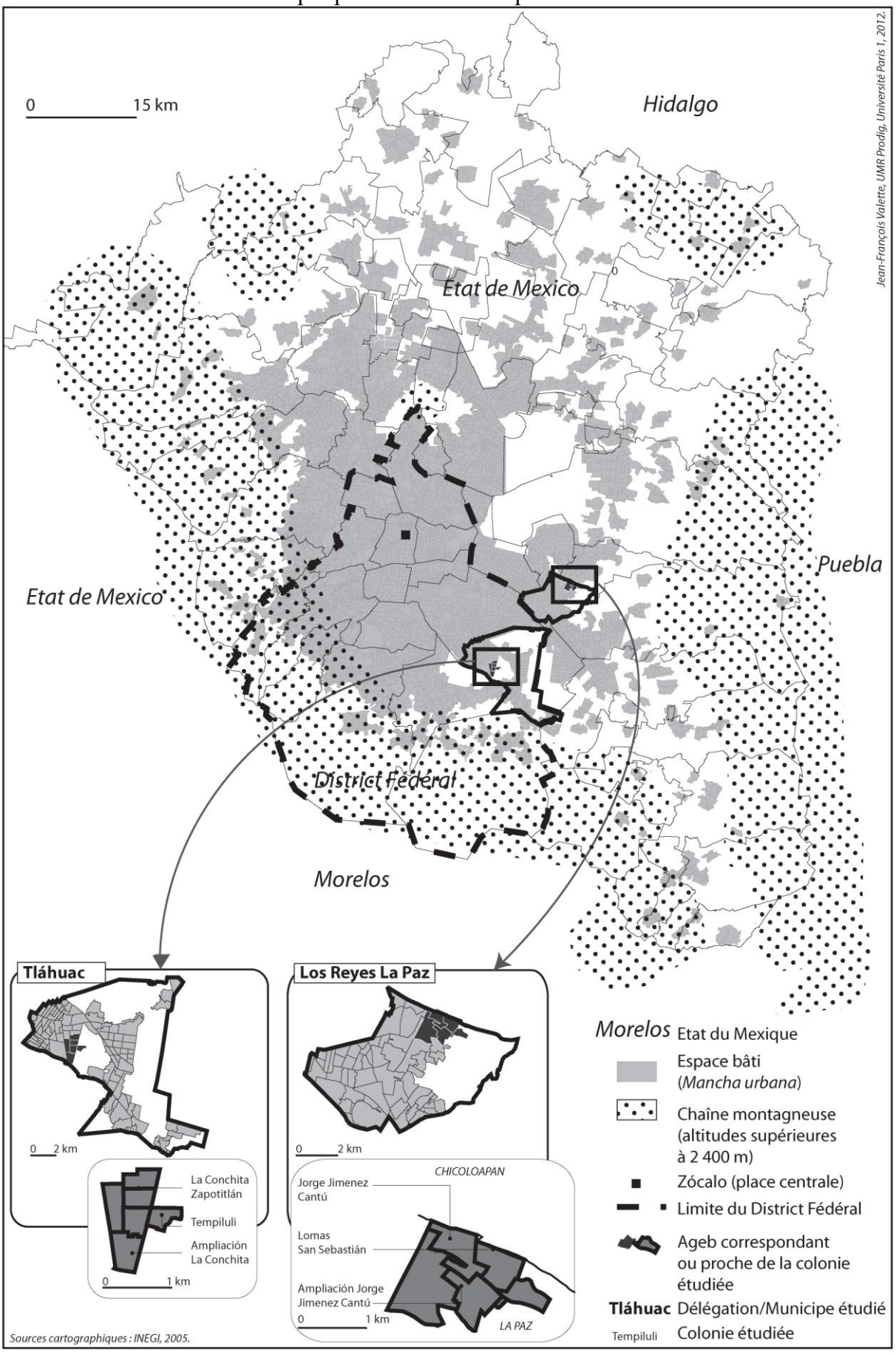
Afin de rendre compte de la dichotomie administrative de la zone métropolitaine (76 municipalités principalement réparties sur le DF et l'État de Mexico), deux groupes de quartiers périphériques de type et d'âge de peuplement communs, ont été étudiés (voir carte 1). Dans le DF, à Tláhuac, *La Conchita* est une extension d'un noyau villageois aujourd'hui complètement intégré au reste de la ville, mais débordant sur la zone écologique, la pression étant forte avec l'arrivée en 2012 d'une nouvelle ligne de métro. Deux statuts fonciers sont présents : *Ampliación la Conchita* fait partie de l'*ejido* de *Zapotitlán*, tandis que *Tempiluli* est une enclave de propriété privée. Dans l'État de Mexico, à La Paz, on observe des colonies en extension le long d'un front d'urbanisation sur les collines de l'est. Là aussi, deux statuts fonciers coexistent : *Jiménez Cantú* et *Lomas San Sebastián* sont sur des terres *ejidales*, alors qu'*Ampliación Jimenez Cantú* est en propriété privée. Dans ces contextes

[5] Traduction de *fraccionador*, renvoyant à la figure du lotisseur.

[6] Propriété collective concédant l'usufruit de la terre aux membres d'une communauté agraire, mais terres en théorie non cessibles. Les *ejidos* et *comunidades* sont les deux grandes formes de propriété collective, issues de la redistribution des terres suite à la réforme agraire. La terre est propriété du groupe de paysans du noyau villageois et est inaliénable. L'*ejido* est une « terre de la Nation », qui a été donnée par l'État par dotation aux noyaux villageois agricoles. La *comunidad,* dans l'idée de redistribution des terres, s'est davantage appliquée à reprendre le fonctionnement des communautés villageoises indigènes.

différents, la conduite d'entretiens auprès des habitants et des acteurs de l'aménagement de ces quartiers a permis de comprendre le statut des quartiers, les interventions des autorités locales, les mécanismes de l'approvisionnement en services de base et ceux de la titularisation foncière, ainsi que l'organigramme de l'action collective locale. Il a été possible de mettre en avant, plus que le rôle de l'âge et de la densité, celui des rapports de force, évoluant selon les groupes sociaux en présence, le contexte politico-administratif et foncier, ainsi que l'isolement du quartier.

Carte 1 – Zones d'étude. Deux périphéries de la métropole.



2. Du mythe à la réalité ? Acteurs et formes des rapports de pouvoir

Au Mexique, le délogement ou déguerpissement est réglementé par la Constitution de 1917. Celle-ci stipule un droit à la terre, qui détermine une durée minimale de cinq années consécutives de résidence « pacifique »[7] sur un terrain pour tolérer une installation et interdire son délogement non consenti[8]. Les textes s'interprètent comme une possibilité d'appropriation d'une terre par la durée de résidence. La « loi des cinq ans », couplée au « droit à la lumière »[9], légitime ainsi l'accès au sol et aux services. Mais ces « tolérances » ne sont pas synonymes de régularisation ; l'acquisition des titres de propriété ou des services ne se fait pas au bout de cinq ans. L'État mexicain voit en la régularisation deux objectifs principaux : la paix sociale au moyen de l'élimination des conflits de propriété, donnant la possibilité d'accès au logement pour les plus pauvres ; et le contrôle des habitants en situation irrégulière, justifié par des raisons politiciennes et financières, en rapatriant des électeurs et des contribuables nombreux. Du côté des propriétaires, la régularisation est un moyen juridiquement acceptable de capitaliser leur bien sur le marché foncier. Elle constitue un outil bon marché pour mettre en valeur un terrain à la base non urbanisable. Pour les habitants, la régularisation est une option améliorative attendue, s'ils ont les moyens économiques de la réaliser, et si l'étape résidentielle ne correspond pas à une installation à court terme sur le lot[10].

Genèse d'un concept officiel : le rôle des organismes de titularisation

Les politiques de régularisation foncière ont connu depuis les années 1940 un processus d'institutionnalisation, dans la mesure où ce mode d'accès au logement (ou plutôt au titre de propriété légal du logement), devant être à la base une action gouvernementale exceptionnelle, s'est transformé en pilier principal de la gestion de l'espace urbain. Entre 1971 et 2001, 1,2 million de titres destinés à 5,5 millions de personnes ont été délivrés (Dureau, Paquette, 2006 : 249). À partir des années 1970, les États mirent en place plusieurs organismes. Parmi les principaux, on retient surtout la CORETT (Commission de la Régularisation de la Propriété de la Terre), fondée en 1973 et présente sur l'ensemble du territoire national. Les années 1990 voient une véritable explosion des titularisations – plus de 100 000 entre 1990 et 1991 (Tomas, 1997) – grâce au PRONASOL (Programme national de solidarité). Mais c'est la réforme de l'article 27 en 1992 sous le gouvernement Salinas de Gortarri qui marque un tournant : par le PROCEDE (Programme de certification des droits *ejidaux* et de titularisation des terrains), le passage de la propriété sociale à la propriété privée devient officiellement possible. Des inerties importantes subsistent cependant, notamment dans le DF où la loi n'a pas été adoptée.

Les organismes publics pour la titularisation servent de creusets pour permettre le dialogue entre les différentes parties en présence. En 40 ans, l'État leur a attribué progressivement de nouvelles responsabilités, les conduisant à un élargissement de leurs compétences et à une

[7] Désigne une occupation n'ayant engendré aucun type de conflit (plainte du propriétaire et/ ou du voisinage).

[8] En réalité, l'article 252 de la Loi de la Réforme Agraire et le Code Agraire déclarent possible l'acquisition des mêmes droits agraires (donc ni urbains ni de logement) que les petits propriétaires disposant de titres en règle, à condition que la parcelle ne se trouve pas dans un domaine « affecté » (à un *ejidatario*) et/ou que l'installation soit antérieure aux actes et statuts entrés en vigueur dans l'*ejido*. Il s'agit d'un pan de la Réforme Agraire destiné à favoriser la propriété de la terre à ceux qui la travaillent.

[9] Traduction de l'expression espagnole '*derecho a la luz*' signifiant le droit de disposer d'une connexion au réseau électrique.

[10] Par court terme, est entendue la situation d'urgence à se loger. Elle concerne généralement les plus pauvres, qui n'ont que rarement la possibilité d'acheter le lot ou d'entreprendre des travaux pour les services. L'occupation prend la forme d'une invasion provisoire ou d'un gardiennage de la parcelle. Les possibilités de mobilité résidentielle semblent alors plus contraintes, et l'investissement local n'y est pas vraiment encouragé.

assise plus forte auprès des administrations qui gravitent autour de la question foncière. Ces évolutions ont permis une plus grande marge de manœuvre et une meilleure efficacité. En 2011, les principaux organismes en action dans la Zone Métropolitaine sont : la CORETT et la DGRT (Direction Générale de la Régularisation de la Terre) dans le District Fédéral ; le PROCEDE, l'IMEVIS (Institut Mexicain du Logement Social) et la CORETT dans l'État de Mexico. Les organismes se distinguent selon le statut foncier et l'entité politique dans lesquels ils sont habilités à intervenir. Dans le DF, la DGRT s'occupe des cas d'irrégularité en propriété privée ou publique, et la CORETT de ceux en propriété sociale. Dans l'État de Mexico, l'IMEVIS intervient pour les terres privées et d'État, et la CORETT pour les terres sociales, avec la nuance qu'ici, une voie alternative est permise avec le PROCEDE. Différentes procédures peuvent être engagées.

En propriété sociale, les organismes pratiquent :
- l'expropriation, le plus souvent. La communauté est démantelée. L'État, via la CORETT, devient propriétaire officiel (basculement de propriété sociale à publique) et indemnise les *ejidatarios*/*comuneros* du « préjudice ». Il revend ensuite à un prix minimum les terrains aux « colons », afin que ceux-ci deviennent les propriétaires légaux de leur lot (basculement de propriété publique à privée). Cette méthode a notamment pu être observée à *La Conchita*, où la colonie a été expropriée par décret en 1991. Plus récente, la colonie *Ampliación La Conchita* est en attente d'une telle procédure. Chacun y gagne : l'*ejidatario* qui est payé à deux reprises (vente illégale et expropriation) et profite des services urbains ; le colon qui bénéficie d'une propriété, même s'il la paye deux fois; le parti au pouvoir qui gagne des voix pour les prochaines élections ; les organismes qui obtiennent des compensations en fonction des intérêts de chacun.
- la certification. Par le PROCEDE, il s'agit de titulariser tout en restant dans le cadre théorique de la propriété sociale. Mais en pratique, une fois « certifié », l'*ejido* peut passer en « domaine plein », donc en propriété privée. Ce mécanisme est inégalement opérationnel : il est impossible dans le DF. À La Paz, *Jiménez Cantú* (pourtant peuplée depuis les années 1970) initie à peine les démarches. La perspective de privatisation des *ejidos* n'est pas non plus synonyme de la fin de l'urbanisation informelle de ces espaces (Salazar, 2011).

En propriété privée, les opérations se font davantage au cas par cas, avec l'intervention de l'IMEVIS pour l'État de Mexico et de la DGRT pour le DF. Ces organismes peuvent déclencher trois sortes de procédures : normale (légalisation des papiers d'un contrat d'achat/vente), « désincorporative » (équivalent de l'expropriation) ou judiciaire (en cas de conflit). La liste des requis et exigences pour l'obtention de certificats nécessaires à la régularisation est particulièrement lourde, bureaucratiquement, temporellement et financièrement[11]. À *Tempiluli*, l'intervention de la DGRT est programmée. À *Ampliación Jiménez Cantú*, plusieurs familles possèdent déjà leurs titres de propriété fournis par l'IMEVIS.

Quel que soit le régime de propriété, le statut de protection publique (sols de conservation par exemple), comme à Tláhuac, suppose une intervention particulière, qui ralentit les régularisations.

[11] Pour IMEVIS, en 2010 : 930 MX$ soit 55€ pour une maison de moins de 120m², 1200 MX$ -soit 70€- pour une superficie supérieure. Prix auquel il faut ajouter le coût des copies de certificats, d'envois, des déplacements à effectuer aux bureaux et annexes, mais aussi des impôts locaux et fonciers et des taxes sur les transactions. Pour la DGRT, le prix de l'ensemble de la démarche reviendrait pour l'habitant aux alentours de 4 700 MX$ (275€), alors que sans ce programme d'appui social à la titularisation, le prix est estimé à près de 50 000 MX$ (soit près de 3000€).

La titularisation est conditionnée par la combinaison de plusieurs facteurs : action gouvernementale à des fins politiciennes et fiscales, statut foncier et localisation administrative faisant différer acteurs et manœuvres d'action, et capacité sociale des habitants pour la capacité à assumer ses coûts. Mais pour les autres pans de régularisation, c'est la dynamique d'organisation sociale qui joue un rôle déterminant.

Des acteurs et des mécanismes moins officiels : le rôle de l'organisation sociale

La participation des habitants dans la gestion de leur communauté est essentielle puisqu'il s'agit d'un effort de structuration de l'informalité, indispensable à une éventuelle pérennité de l'installation. Ce système est à comprendre comme la démocratisation de « l'organisation, l'appropriation et l'usufruit de l'espace urbain » ainsi que de la « production, la distribution et l'accès aux biens et services publics » dans cet espace (Coulomb, 2006 : 131).

Plusieurs structures cohabitent : les associations ; les antennes de partis politiques ; éventuellement les autorités *ejidales* ; les Conseils de Participation Citoyenne (antennes des services sociaux, en lien avec la municipalité, le parti en place, etc.) ; les leaders locaux, souvent autoproclamés ; les délégués de colonies (antenne municipale pour rendre compte des problèmes et manques dans la colonie). Spécifiquement dans le DF, on peut rencontrer les chefs d'îlot (*jefes de manzana),* sous l'autorité d'un comité citoyen de quartier, lui-même sous l'autorité d'un conseil citoyen municipal géré par le gouvernement de la ville. Il a été possible d'éclairer de manière empirique les différentes méthodes d'action et les échelles d'intervention de ces groupes dans les divers aspects de la régularisation (figure 1). Ils sont généralement chargés de négocier entre habitants, autorités municipales et entreprises, l'installation des services de base que sont l'eau, l'électricité, le pavement des rues, l'assainissement, le transport public, la collecte des déchets, la sécurité ou les écoles.

Quelle que soit l'organisation, le colon est sollicité : soit par un système de paiement régulier, la *cuota*, auprès du leader censé assurer la protection (des autorités) et/ou le lancement de travaux ; soit par un système de paiement « à la tâche » où les habitants se partagent le prix d'un chantier. Dans ce cas, le leader négocie auprès des autorités municipales, qui souvent acceptent une prise en charge partielle : un partage 50/50 des coûts ou matériel/main-d'œuvre, entre municipalité et habitants. Le partage des frais permet aux populations, comme aux services de l'urbanisme, de mieux supporter financièrement l'installation des services.

La collaboration à des actions politiques collectives est également requise. Les allégeances des habitants aux organisations et aux personnes (leaders, partis, syndicats, administrations) disposant des leviers d'action sur l'argent public sont à l'origine des rapports de domination sur une clientèle nécessiteuse de services. Les échanges se cristallisent autour de l'emploi (pistonné) et du logement, contre le vote et l'affichage politicien public (manifestations). La pratique de la *multa* (amende) en cas de non-participation aux démonstrations est l'arme des leaders pour « tenir » les populations. Ce système conduit à un fonctionnement « mafieux » du contrôle de l'urbanisation. L'exploitation de la vulnérabilité au niveau local (détournement de fonds) ou le clientélisme auprès des entreprises prestataires et des organismes de titularisation, contribuent parfois au discrédit des organisations dans leur ensemble, à la méfiance croissante des habitants, mais également au ralentissement du processus de régularisation.

Ces mesures ont progressivement fait entrer les relations de propriété illégale dans un référentiel normatif, d'une part juridique (intervention considérée comme systématique de

l'État), de l'autre social (avec le rôle, réglementé, des associations de voisins). Les leaders et les diverses associations fondent les rapports de pouvoir au sein de la colonie et constituent des groupes de pression indispensables au déroulement des opérations de régularisation, uniques et nécessaires relais entre la population et les autorités publiques. Eux seuls ont la souplesse nécessaire pour manœuvrer dans l'imbroglio de règles et de lois tacites de contournement. Leur différentiel d'efficacité tend à creuser l'écart entre quartiers d'une même génération, notamment sur les aspects morphologiques de la maturation.

3. Vers la ville ?

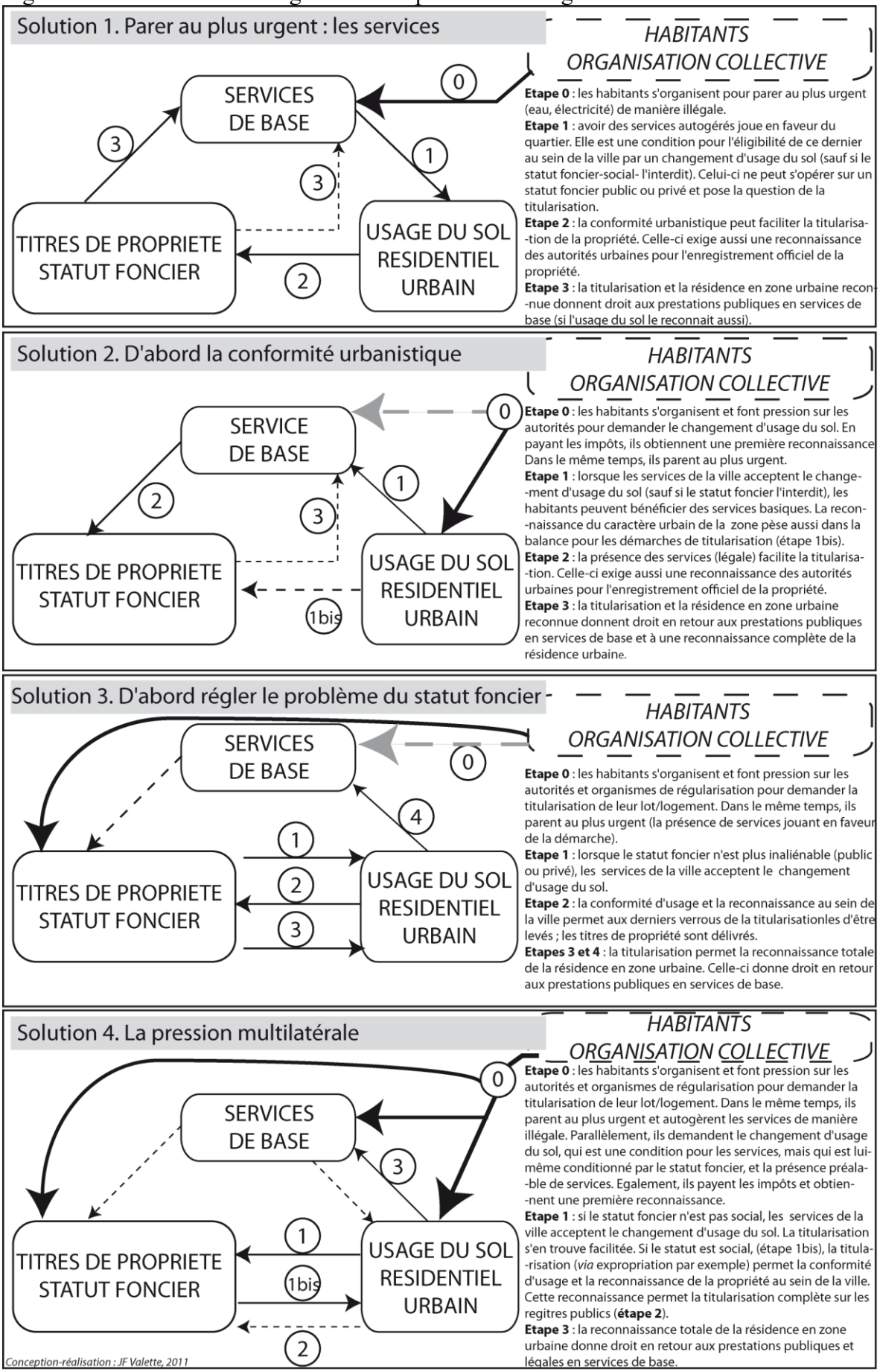
Les rôles joués par l'organisation sociale et les organismes sont essentiels à l'évolution des conditions de vie et interrogent l'émergence d'un droit à la ville pour les habitants de ces périphéries. Ces deux types d'acteurs constituent un élément majeur des politiques de planification urbaine, mais également un socle de culture collective de la « lutte populaire ». Ce dernier point est particulièrement marquant chez les première et deuxième générations de pionniers et permet une approche des mécanismes de l'ancrage local des populations et de l'appropriation sociale du quartier.

La diversité des stratégies d'installation

Les schémas de régularisation sont ainsi très différents selon l'échelle envisagée (État, municipe, quartier, pâté de maisons), les familles et les individus concernés. Ces derniers n'ont pas tous les mêmes priorités et doivent effectuer des arbitrages en fonction de leurs ressources économiques et sociales. D'une manière générale, les habitants en premier lieu parent au plus pressé, à savoir vivre dans des conditions décentes et disposer du minimum d'équipement vital. Dans les colonies étudiées, la quasi-totalité des logements a une connexion au réseau électrique, même partielle ou insuffisante. Mais les autres services ne sont pas systématiquement présents : voirie souvent en mauvais état, accès à l'eau principalement par camion-citerne, connexion à l'égout ou fosse septique rare. On comprend alors que l'intérêt pour la sécurité foncière officielle et la conformité urbanistique puisse passer au second plan (quand la menace d'expulsion est moins prégnante).

La titularisation ne sera accordée que si le changement d'usage du sol a eu lieu, celui-ci étant conditionné par le changement du régime de propriété et la présence préalable d'un minimum de services (figure 1, solution 1). La sécurité foncière de la titularisation est donc à la fois une finalité souhaitée et une aspiration aux allures de chimère, notamment lorsque dans les débuts on manque de tout. Elle ne garantit pas seulement un patrimoine personnel et à transmettre, elle est aussi la reconnaissance des autorités de l'existence de l'habitant, et à ce titre, donne droit aux services publics légaux (même déficients) et met fin (même si ce n'est jamais vraiment le cas) à l'autogestion de ces derniers par les habitants (figure 1, solutions 2 et 3). Souvent plus complexes (solution 4), c'est pourtant sur ces schémas que se fonde le mythe de la régularisation systématique.

Figure 1 – Diversité des stratégies dans les processus de régularisation



La régularisation foncière ou physique requiert une relative stabilité résidentielle, un ancrage social au lieu et la capacité à déployer des moyens financiers, sociaux et culturels relativement importants pour des catégories modestes. Dans l'autre sens, la régularisation, si elle est opérée avant la consolidation physique, peut jouer le rôle de moteur de l'investissement des habitants du quartier, désormais en sécurité sur leur terrain (Schteingart, 1997). Les titulaires peuvent alors consolider, embellir, agrandir leur logement, mais aussi valoriser (par la location ou l'activité commerciale) leur construction, voire s'engager dans des stratégies spéculatives (Vega, 1997 ; Zarate, 2008). Des « investissements à retardement » concernent aussi les acheteurs de terrains en attente de régularisation, ayant établi une construction, mais la laissant vacante tant que les services et les papiers n'y auront pas été normalisés.

Une fois régularisé, un droit à la ville ?

Émerge la question de « l'après ». Divers travaux sur la consolidation urbaine[12] ainsi que l'observation de terrain révèlent une diminution de l'implication des habitants dans l'organisation populaire et le passage d'un réseau social dense à une fragilisation du tissu associatif. L'apparition de nouveaux acteurs, notamment plus officiels, étatiques, conduirait à une augmentation des conflits internes au quartier (rivalité de pouvoir et concurrence de champ d'action). Les facteurs externes (politiques, socio-économiques) se combinent ainsi à des facteurs internes (d'évolution des populations, par renouvellement ou changement de structure par âge) pour aboutir à une restructuration sociale des habitants et à un détournement de la mobilisation. Dans une dynamique de « front pionnier » urbain, au sein de laquelle la participation collective au travers d'organisations sociales et d'associations est primordiale dans l'aboutissement de projets urbains et dans la création d'un sentiment d'appropriation de l'espace de vie, vecteur d'ancrage, on observe un resserrement de la sphère individuelle une fois les problèmes urgents plus ou moins résolus. Si la régularisation a apporté des améliorations dans la structure, la forme et la fonction urbaine de ces quartiers, on peut s'interroger sur la réelle formation d'un « droit à la ville »[13].

L'investissement local, fonction de l'étape résidentielle des habitants, est donc à comprendre aux différentes échelles spatiales et temporelles de la régularisation. Le mélange « des logiques militantes, clientélistes et de débrouillardise individuelle », notamment dans un contexte de fragmentation sociale, semble marquer les limites de l'intégration urbaine de ces espaces (Vieillard-Baron, 2001 : 252). Aux prises avec un manque d'autonomie, la participation des habitants « motivée » par les autorités, se centrerait davantage sur le local que sur la recherche d'une centralité et d'un véritable lien à la ville, affaiblissant par-là les autres réseaux sociaux. Une fois la situation normalisée, les stratégies semblent se différencier, allant dans le sens d'un délitement des valeurs et du dynamisme collectifs, d'une augmentation de la distance sociale et du repli sur soi.

Mais dans ces périphéries dont les populations sont en quête de modes de vie « centraux », l'espace public, même incomplet et insuffisamment lieu de rencontre et d'usage, émerge (Duhau, Giglia, 2004). La force sociale a été capable de « s'investir elle-même dans l'urbain au cours d'une longue expérience politique » et de prendre en charge la réalisation d'un programme concernant la société urbaine (Lefebvre, 2009 [1968] : 105). Aujourd'hui, des organisations sociales continuent à travailler sur des problématiques plus actuelles. Celles-ci sont peut-être moins urgentes que l'électrification, mais toujours préoccupantes, dans des

[12] Citons par exemple H. Godard, D. Hiernaux-Nicolas, D. Burgos-Vigna (2003), A-L. Vega (1997), M. Zarate (2008), entre autres.

[13] Entendons ici un accès à la ville dans son ensemble (par son lien avec le centre notamment) et un accès à l'espace public et à des ressources locales.

quartiers en cours de densification, et au niveau socio-économique hétérogène, mais majoritairement fragile. Ces rapports de pouvoir continuent de jouer un rôle primordial dans la régularisation inachevée et mettent en lumière les éléments de la maturation urbaine : valorisation, autonomisation politique des territoires, densification, ancrage résidentiel, renouvellement du profil socio-économique des habitants, des perceptions habitantes, et recomposition de la ségrégation à une échelle plus fine. Ils interrogent par ailleurs les « autres » trajectoires sociales, descendantes, des quartiers comme des individus.

AZUELA A., 1997, "Evolución de las políticas de regularización" in AZUELA A., TOMAS F., *Acceso de los pobres al suelo urbano*, UNAM, México, p.221-232.
BURGOS-VIGNA D., 2003, « L'évolution de l'action collective à Villa El Salvador (Lima) : de la communauté autogérée au budget participatif », *Mondes En Développement*, Vol. 31, nº 124, p.113-130.
COULOMB R., 2006, "La democracia ciudadana entre el barrio y la ciudad" in ALVAREZ L., SAN JUAN C., SANCHEZ C., *Democracia y Exclusión, Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, p.131-152.
DUHAU E., GIGLIA A., 2008, *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, UAM-A, México, 570p.
DUHAU E., GIGLIA Á., 2004, "Espacio público y nuevas centralidades. Dimensión local y urbanidad en las colonias populares de la ciudad de México", *Papeles de Población*, n°41, UAEM, Toluca, p. 167-194.
DUREAU F., GOUËSET V., 2010, « Formes de peuplement et inégalités de déplacements. L'évolution des mobilités quotidiennes dans deux périphéries populaires de Bogota : Soacha et Madrid (1993-2009) », *Revue Tiers Monde*, nº 201/1, A. Colin, p.131-156.
DUREAU F., PAQUETTE C., 2006, « Produire la ville : des logements en grande partie auto-construits » in DUREAU F., GOUËSET V., MESCLIER E., *Géographies de l'Amérique Latine*, PUR, p.237-262.
GRATKOWSKI L., 2011, *La ville illégale d'aujourd'hui, le Mexico de demain ? Processus d'urbanisation irrégulière et de régularisation de la terre au sud du District fédéral*, mémoire M2, Université Paris 1, 103p.
HUAMÁN E., 2010, "La regularización territorial en la zona metropolitana de la ciudad de México (1970-2002): un instrumento desvinculado de la política de ordenamiento territorial" *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIV, nº 331, Universidad de Barcelona.
LEFEBVRE A., 2009 1ère ed. 1968, *Le droit à la ville*, 3ème ed. Economica Anthropos, Paris, 135p.
MAYA L., 2004, "El procede y el piso en la incorporación del suelo de propiedad social a usos urbanos en los municipios de la ZMCM", *Estudios Demográficos y Urbanos,* n°56, Colegio de México, Mexico, p.313-375.
SALAZAR C., 2011, « La privatisation des terres collectives agraires dans l'agglomération de Mexico. L'impact des réformes de 1992 sur l'expansion urbaine et la régularisation des lots urbains », *Revue Tiers Monde*, n°206, p. 95-114.
SCHTEINGART M., 1997, "Urbanización popular y regularización de la tenencia de la tierra. Dos casos en municipios conurbanos del Estado de México" in AZUELA A., TOMAS F., *Acceso de los pobres al suelo urbano*, UNAM, México, p.277- 296.
TOMAS F., 1997, "Acerca de un nuevo modelo de regularización en la ciudad de México" in AZUELA A., TOMAS F., *Acceso de los pobres al suelo urbano*, UNAM, México, p.233-242.

VEGA A. L., 1997, “La regularización de la tenencia de la tierra en Santo Domingo de los Reyes” in AZUELA A., TOMAS F., *Acceso de los pobres al suelo urbano*, UNAM, México, p.297- 315.

VIEILLARD-BARON H., 2001, « Les recompositions des périphéries dans les pays en voie de développement» in *Les banlieues: des singularités françaises aux réalités mondiales*, Paris, Hachette, coll. Carré géographie, Chap. 12, p.233-267.

ZARATE M., 2008, “¿Y después de la irregularidad qué? Densificación habitacional en una colonia popular” in IRACHETA A., MEDINA S., *Irregularidad y suelo urbano: ¿Cómo incidir en las practicas y hacia dirigir las políticas publicas en México para enfrentar dicho fenómeno?*, El Colegio Mexiquense, p.497-516.