



HAL
open science

Centralité et espace urbain, dynamiques, politiques et pratiques des centres au Mexique

Patrice Mele

► **To cite this version:**

Patrice Mele. Centralité et espace urbain, dynamiques, politiques et pratiques des centres au Mexique. Géographie. Université de La Sorbonne Nouvelle Paris III, 1996. Français. NNT : . tel-03048954

HAL Id: tel-03048954

<https://shs.hal.science/tel-03048954v1>

Submitted on 14 Dec 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.

UNIVERSITE DE LA SORBONNE NOUVELLE

PARIS III

INSTITUT DES HAUTES ETUDES DE L'AMERIQUE LATINE

CENTRALITE ET ESPACE URBAIN
DYNAMIQUES, POLITIQUES ET PRATIQUES
DES CENTRES AU MEXIQUE

THESE

pour le doctorat (arrêté du 30 mars 1992)

Etudes des sociétés latino-américaines

Géographie, aménagement et urbanisme

Présentée par Patrice Melé

le 11 décembre 1996

Sous la direction de M. Jean Revel-Mouroz,
directeur de recherche au CNRS

Volume 1

1996

Centre de Ressources Électroniques sur les Villes



Cette thèse a été numérisée et mise en ligne dans le cadre du
programme de numérisation de thèses de Crévilles
<http://crevilles.org>

REMERCIEMENTS

J'aimerais exprimer ma reconnaissance aux personnes et institutions qui ont permis la réalisation de cette recherche. D'abord à Jean Revel Mouroz, directeur du CREDAL, pour son appui constant, mais aussi à René Mendez Spinola qui a rendu possible mon intégration, pendant les premières années de cette recherche, à l'Institut de Sciences de l'Université Autonome de Puebla. Michel Foucher et mes collègues de l'Observatoire Européen de Géopolitique ont encouragé la poursuite de ces travaux.

Au Mexique, de nombreux chercheurs ou professionnels de la protection du patrimoine et de l'urbanisme m'ont ouvert leur travaux, leurs archives et l'appui de leurs institutions : je dois citer en particulier Antonio Azuela, René Coulomb, Salvador Diaz Berrio, Emilio Duhau, Gustavo Garza, Angel Mercado.

TABLE DES MATIERES

VOLUME 1

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION : PROBLEMATIQUE ET POSITIONS | 1 |
| - Vie quotidienne, observation flottante et espace central | 3 |
| - Une problématique centrée sur l'action publique | 6 |
| • <i>Analyser la production des centres</i> | 6 |
| • <i>Acteurs locaux et action publique</i> | 10 |
| • <i>Laisser-faire, faiblesse de l'Etat et action publique</i> | 12 |
| - Espaces, territoires et société | 15 |
| • <i>L'analyse d'espaces concrets</i> | 15 |
| • <i>Des espaces chargés symboliquement</i> | 16 |
| • <i>Centralité et espace urbain</i> | 18 |
| - Prendre au sérieux l'ensemble des discours sur la ville | 20 |
| | |
| PREMIERE PARTIE : GENESE, DYNAMIQUES ET SPECIFICITES DES ESPACES CENTRAUX DES VILLES MEXICAINES | 23 |
| | |
| I De la ville coloniale au centre historique | 26 |
| A - Un modèle de ville | 26 |
| • <i>Colonisation et production urbaine</i> | 26 |
| • <i>Entre utopie et métrage</i> | 27 |
| • <i>Un modèle de structure intra-urbaine</i> | 29 |
| B - Un centre unique pour la ville coloniale | 32 |
| C - Structure de la ville historique | 35 |
| • <i>La négation du fait urbain précolonial</i> | 35 |
| • <i>Traza et barrios</i> | 36 |
| • <i>L'impossibilité d'une ségrégation ethnique totale</i> | 38 |
| • <i>Organisation interne de la ville coloniale</i> | 39 |
| D - Croissance urbaine et espace intra-urbain | 41 |
| - « <i>La lente conquête de l'espace interne</i> » | 41 |
| • <i>Mettre fin au désordre de la ville baroque</i> | 42 |
| • <i>Aliénation des biens de mainmorte</i> | 44 |
| • <i>Modernisation et croissance urbaine de la fin du XIXe siècle</i> | 46 |
| • <i>Premières extensions urbaines</i> | 48 |
| E - Spécificités des espaces centraux des villes mexicaines | 50 |

| | |
|--|-----|
| II Un mode d'habitat symbole des centres anciens : la vecindad | 53 |
| A - L'image ambivalente de la vecindad | 53 |
| • <i>Une forme d'habitat populaire locatif</i> | 53 |
| • <i>Un modèle particulier de croissance urbaine de la fin du XIXe siècle et du début du XXe</i> | 56 |
| • <i>Taudis et communauté</i> | 59 |
| B - Un des lieux de construction de l'anthropologie urbaine | 64 |
| C - Vecindad et marché du logement | 69 |
| • <i>La vecindad, lieu privilégié pour l'accueil des migrants ?</i> | 69 |
| • <i>Habitat locatif et marché du logement</i> | 71 |
| • <i>Enracinement dans un milieu urbain spécifique</i> | 74 |
| | |
| III Eclatement des centres, action publique et pratiques de la ville | 78 |
| A - Modélisation de la dynamique des structures urbaines | 78 |
| • <i>Structures urbaines et nouveaux espaces de la centralité</i> | 78 |
| • <i>Dynamiques des espaces centraux</i> | 84 |
| B - Dispersion de pôles de centralité commerciale | 86 |
| C - Impact des actions des pouvoirs publics : la mise en place d'un modèle urbain implicite | 89 |
| D - Pratiques et perceptions des espaces centraux | 96 |
| | |
| Conclusions : Espaces centraux et modèles culturels | 102 |
| | |
| DEUXIEME PARTIE : POLITIQUE DU PATRIMOINE | |
| LA CONSTRUCTION JURIDIQUE DES CENTRES HISTORIQUES | 104 |
| | |
| I Institutionnalisation d'une intervention publique spécifique aux centres historiques | 107 |
| A - Ordre juridique : identification et protection du patrimoine de la nation | 107 |
| • <i>Délimiter le patrimoine de la nation</i> | 107 |
| • <i>Juridicisation de la protection du patrimoine</i> | 110 |
| • <i>Valeurs patrimoniales</i> | 115 |
| B - Historicité : mémoire nationale et patrimoine architectural | 118 |
| • <i>Hiérarchie des valeurs et histoire légitime</i> | 118 |
| • <i>Centres historiques : mémoires de la construction d'une identité nationale</i> | 120 |
| C - Impact de la politique de préservation | 124 |
| • <i>41 villes protégées par un décret</i> | 124 |
| • <i>Efficacité des périmètres de protection</i> | 128 |

| | |
|---|-----|
| II Sacraliser l'essentiel : Le centre des villes mexicaines comme patrimoine mondial irremplaçable | 131 |
| A - Reconnaître ce qui doit être intangible | 131 |
| B - Une validation internationale pour les périmètres définis par l'INAH | 133 |
| C - L'espace urbain comme patrimoine | 137 |
| D - Une instance internationale de production de normes et d'expertises sur les centres anciens. | 140 |
| III Tensions fédération/Etats dans la gestion du patrimoine | 144 |
| A - Recentralisation de la protection du patrimoine et autonomie locale | 144 |
| B - Michoacán : Une dynamique propre de protection du patrimoine. | 150 |
| C - Zacatecas : Une protection locale et internationale | 155 |
| IV Centres historiques et planification urbaine | 159 |
| A - La place des centres historique dans les plans de développement urbain | 159 |
| • <i>Deux logiques différentes d'intervention</i> | 159 |
| • <i>Outils d'études et de planification</i> | 160 |
| • <i>Un périmètre commun d'intervention</i> | 163 |
| B - Construire l'image du centre | 165 |
| C - Aménagement touristique : un nouvel acteur dans le centre | 167 |
| Conclusions : Stéréotyper les espaces hérités | 169 |
| | |
| TROISIEME PARTIE : MEXICO GESTION SOCIALE ET URBAINE DES ESPACES CENTRAUX | 173 |
| I Le temps des grands travaux | 177 |
| A - Projets de rénovation | 177 |
| • <i>Remodeler les quartiers populaires</i> | 177 |
| • <i>Eradiquer les taudis</i> | 181 |
| B - Nouvelles percées urbaines | 183 |
| • <i>Echec d'une percée urbaine monumentale ? La prolongation du Paseo de la Reforma</i> | 184 |
| • <i>Ejes viales : restructurer le tissu urbain dense</i> | 188 |
| II Protection du patrimoine, stratégie d'image et ingénierie institutionnelle | 192 |
| A- Protéger l'intégralité du tissu urbain hérité | 192 |
| B - Contrôler l'usage de la rue | 197 |

| | |
|--|-----|
| C - Stratégie d'image du centre | 200 |
| • <i>Le programme de remodelage urbain, 1971-1976</i> | 201 |
| • <i>La Fideicomiso du centre historique</i> | 203 |
| D - Ingénierie institutionnelle | 209 |
| • <i>Transfert de potentialité : une péréquation entre les zones de nouvelle centralité et le centre historique.</i> | 209 |
| • <i>Sanctionner la spécificité de la zone de protection vers une délégation du centre historique ?</i> | 212 |
| III Logements locatifs anciens : gestion et amélioration | 215 |
| A - Blocage des loyers et dégradation du centre | 215 |
| B - Modification du statut des logements locatifs | 222 |
| C - Réhabilitation et rénovation de vecindades situation avant les séismes de 1985 | 224 |
| IV Reconstruction des quartiers anciens | |
| « racines de notre ville » | 231 |
| A - Séismes de 1985 : une catastrophe sans précédent | 231 |
| • <i>Impacts des séismes</i> | 231 |
| • <i>Mobilisation de la « société civile »</i> | 234 |
| B - Typifier des sous-ensembles spatiaux pour construire des catégories d'ayants droit de l'aide publique | 236 |
| • <i>Fase I : reloger les ayants droit des organismes publics de logements</i> | 238 |
| • <i>Reconstruire Tlatelolco</i> | 239 |
| C - Renovación Habitacional Popular : entre programme d'urgence et résorption de l'habitat insalubre | 241 |
| • <i>L'expropriation</i> | 241 |
| Des impacts urbains différenciés | 241 |
| Un mode d'intervention conflictuel | 245 |
| • <i>L'accès à la propriété</i> | 249 |
| • <i>Bilan de la reconstruction</i> | 252 |
| • <i>Assouplissement des mesures de protection du patrimoine historique et des règlements d'urbanisme</i> | 255 |
| • <i>Gestion sociale et politique de la reconstruction.</i> | 259 |
| • <i>La voie de la reconstruction non gouvernementale</i> | 262 |
| D - Poursuivre une action publique sur les logements anciens | 265 |
| • <i>FASE II : prendre en compte les logements non expropriés</i> | 267 |
| • <i>CASA PROPIA : « démocratiser la propriété urbaine »</i> | 271 |
| E - Projet Alameda : entre rénovation et intervention fine en tissu ancien | 273 |
| F - L'exemplarité non reproductible des programmes issus de la reconstruction | 276 |
| • <i>Allier politique du logement et gestion politique et sociale</i> | 276 |
| • <i>L'accès à la propriété, solution pour le centre comme pour les périphéries</i> | 281 |
| G - Reconstruction et politique du logement | 283 |
| • <i>Un recentrage de l'action publique</i> | 283 |

| | |
|---|-----|
| • <i>Impact quantitatif dans la dynamique globale du parc de logements</i> | 284 |
| • <i>Effets induits et marché du logement</i> | 285 |
| Conclusions : Action publique et spécificité des quartiers anciens | 290 |
| • <i>La construction d'un « centre historique »</i> | 290 |
| • <i>Valoriser la position centrale</i> | 290 |
| • <i>Un espace marqué par la spécificité des modalités et des outils de l'action publique</i> | 291 |
| • <i>Reconstruction et dynamique socio-spatiale des quartiers anciens</i> | 294 |

VOLUME 2

QUATRIEME PARTIE GUADALAJARA ET MONTERREY : (RE)CONSTRUIRE UN ESPACE DE CENTRALITE MONUMENTALE 298

| | |
|--|-----|
| I Guadalajara : Nouvelles places et embellissement du centre-ville | 300 |
| A - Spécificités d'une métropole régionale | 300 |
| • <i>Une ville coloniale modeste et une croissance forte durant le XIXe siècle</i> | 300 |
| • <i>Entre petites industries et haute technologie</i> | 301 |
| • <i>Coopération entre acteurs publics et privés pour l'aménagement de l'espace urbain</i> | 303 |
| • <i>Insécurités urbaines</i> | 307 |
| B - Structures urbaines et aménagement des espaces centraux | 309 |
| • <i>Une forte ségrégation entre l'est et l'ouest de la ville</i> | 309 |
| • <i>Réaménagement des espaces centraux</i> | 312 |
| • <i>Amélioration des vecindades</i> | 314 |
| • <i>Une pratique locale de protection du patrimoine</i> | 315 |
| C- Plaza tapatía : un centre commercial au coeur de la ville | 317 |
| • <i>Relier les quartiers pour construire un nouveau centre</i> | 317 |
| • <i>Un nouveau type de centre commercial</i> | 319 |
| • <i>Un mode spécifique d'intégration des propriétaires au projet</i> | 321 |
| • <i>Extension de la zone de rénovation par des projets de voiries</i> | 324 |
| E - Espace postmoderne et projet urbain | 325 |
| | |
| II : Monterrey : construire un centre pour la métropole moderne | 330 |
| A - Monterrey : métropole industrielle | 330 |
| • <i>La ville des grands groupes industriels</i> | 330 |
| • <i>La croissance urbaine rapide de la fin du XIXe siècle se greffe sur un tissu historique de petite ville</i> | 333 |
| • <i>Réaménagement de la centralité et grands travaux</i> | 335 |
| B - Gran plaza | 337 |
| • <i>Genèse du projet de rénovation urbaine</i> | 337 |
| • <i>Entre zócalo et Central business district</i> | 338 |
| • <i>Destruction d'un espace urbain « en crise »</i> | 340 |
| • <i>La défaillance des grands investisseurs privés</i> | 342 |
| C - Garza García, secteur des Corporativos : un nouvel espace pour la ville des affaires | 346 |
| • <i>Construction de sièges sociaux monumentaux</i> | 346 |
| • <i>Un nouvel espace sans équivalent au Mexique</i> | 347 |
| • <i>Investissements publics pour l'aménagement de la ville des affaires</i> | 349 |
| E - Poursuivre la réorganisation de l'espace central | 352 |
| • <i>La constitution d'un quartier historique pour la métropole moderne</i> | 352 |

| | |
|---|-----|
| • <i>Un dispositif de reconquête de l'est du centre-ville : la promenade du río Santa Lucia (Canalon)</i> | 355 |
| III Ouverture de nouvelles places en centre-ville : images, pratiques et acteurs | 360 |
| A - Images et fonctions urbaines | 360 |
| B - Pratiques urbaines : d'abord l'ouverture de jardins publics en centre-ville | 361 |
| C - Acteurs économiques locaux et espaces centraux | 364 |
| | |
| CINQUIEME PARTIE : PUEBLA, DYNAMIQUES DES ESPACES CENTRAUX ET ACTION PUBLIQUE | 369 |
| | |
| I Puebla, paradigme de l'urbanisation coloniale | 372 |
| A - Fonctions et croissance urbaine | 372 |
| • <i>Une localisation stratégique entre Mexico et Veracruz et un projet original de peuplement espagnol</i> | 372 |
| • <i>Centre agricole et textile de premier plan</i> | 373 |
| • <i>La deuxième ville mexicaine jusqu'à la fin du XIXe siècle</i> | 374 |
| B - Structures urbaines de la ville historique | 375 |
| • <i>Puebla de los Angeles : le damier parfait des anges fondateurs</i> | 375 |
| • <i>Barrios entourant la ville espagnole</i> | 377 |
| • <i>Destructions et rénovations du XIXe siècle</i> | 378 |
| • <i>Extensions urbaines</i> | 379 |
| | |
| II Organisation interne de l'espace central | 382 |
| A - Voirie et morphologie urbaine | 382 |
| • <i>Voies rapides et tracé urbain</i> | 382 |
| • <i>Un boulevard sur la rivière</i> | 382 |
| B - Structure et limites des quartiers centraux | 384 |
| • <i>Spécificités des quartiers centraux : approche statistique</i> | 384 |
| • <i>Différentiation interne de l'espace central</i> | 386 |
| • <i>Perceptions des limites du centre</i> | 387 |
| C - Dynamique de l'activité commerciale | 391 |
| • <i>Marché et tianguis : fonctions d'approvisionnement au coeur de la ville</i> | 391 |
| • <i>La Victoria, principal pôle d'attraction jusqu'en 1986</i> | 392 |
| • <i>Structuration commerciale de l'espace central</i> | 393 |
| • <i>Typologie commerciale du centre-ville</i> | 394 |
| • <i>Centre commercial populaire</i> | 395 |
| • <i>Un immense marché permanent dans les rues du centre</i> | 396 |
| • <i>Une infrastructure commerciale diversifiée et spécialisée par rue</i> | 398 |
| • <i>L'émergence d'une offre commerciale en dehors du centre-ville</i> | 400 |
| • <i>Valeurs cadastrales</i> | 403 |

| | |
|--|-----|
| III Une politique volontariste de requalification du centre-ville | 407 |
| A - Protection du patrimoine historique | 407 |
| • <i>Emergence d'un intérêt pour la préservation des monuments historiques</i> | 407 |
| • <i>Outils et instances de protection du patrimoine</i> | 410 |
| • <i>Restaurations des monuments historiques</i> | 411 |
| • <i>Restaurations à usage culturel et éducatif</i> | 414 |
| • <i>Aucune intervention spécifique sur le logement</i> | 415 |
| B - Le centre historique priorité de l'action publique locale | 416 |
| C - Fondations : entre intervention subsidiaire et appropriation | 420 |
| • <i>Williams Jenkins et Manuel Espinoza Yglesias, bienfaiteurs controversés</i> | 420 |
| • <i>Charité, formation des élites et sauvetage du centre</i> | 422 |
| • <i>Fondations et pouvoirs locaux</i> | 424 |
| D - Multiplication des documents d'études et de planification | 427 |
| • <i>Un strict contrôle des flux et des activités</i> | 428 |
| • <i>Concentrer l'intervention publique sur la traza</i> | 429 |
| • <i>Plaza comercial centro : proposition de la chambre de commerce</i> | 430 |
| • <i>Restructurer les barrios</i> | 431 |
| • <i>Ancrer en droit la planification de l'action sur le centre</i> | 432 |
| | |
| IV Expulsion des fonctions centrales traditionnelles | 437 |
| A - Libérer le centre-ville du transit de passagers. | 437 |
| B - Mise en ordre des fonctions d'approvisionnement | 441 |
| • <i>Marché de gros : délocaliser la fonction d'approvisionnement</i> | 441 |
| • <i>Sauver le bâtiment du marché de la pression du commerce et de la foule</i> | 442 |
| - « <i>Le marché appartient au peuple et non aux touristes</i> » | 443 |
| • <i>Plaza Victoria : l'implantation d'un centre commercial moderne en centre-ville</i> | 446 |
| C - Libérer l'espace public du commerce de rue | 449 |
| • <i>De l'extension du tianguis à l'occupation des rues du centre</i> | 449 |
| • <i>Luttes et négociations pour le contrôle de l'espace de la rue</i> | 451 |
| • <i>La 28 de octubre principal mouvement d'opposition au pouvoir local</i> | 455 |
| • <i>Conflits dans les nouveaux marchés</i> | 457 |
| • <i>Ambulants et système politique local</i> | 458 |
| • <i>Informalité et commerce de rue</i> | 462 |
| | |
| V Paseo de San Francisco : une tentative de rénovation des quartiers populaires | 466 |
| A - Des barrios au river walk | 466 |
| B - Angelopolis : « le projet le plus ambitieux depuis la fondation de la ville » | 469 |
| C - Alliance des propriétaires, commerçants et locataires contre la rénovation | 472 |
| D - Le poids de la législation de protection du patrimoine | 475 |

| | |
|--|-------|
| E - De la rénovation à l'intervention fine sur le patrimoine à la réhabilitation de friches industrielles | 478 |
| Conclusions : Acteurs locaux et « reconquête » des espaces centraux | 481 |
| • <i>Dynamiques de l'espace central</i> | 481 |
| • <i>Etapas de la requalification du centre</i> | 483 |
| • <i>Patrimoine et projet de développement</i> | 484 |
| • <i>Fondations privées et action publique</i> | 485 |
| • <i>Publication de l'action publique locale</i> | 487 |
| | |
| CONCLUSION : PRODUCTION DES CENTRES ET FORMES DE L'ACTION PUBLIQUE | 489 |
| • <i>Construction d'un champ d'intervention spécifique</i> | 490 |
| • <i>Modernité et usages populaires du patrimoine urbain</i> | 494 |
| • <i>Fonctions centrales et dynamique des espaces centraux</i> | 497 |
| • <i>Changer de place centrale</i> | 501 |
| • <i>Pouvoirs locaux et action publique</i> | 504 |
| • <i>Agencements locaux et ordre juridique</i> | 509 |
| • <i>Action publique et acteurs privés</i> | 514 |
| • <i>Intérêt général et territorialisation de la société</i> | 519 |
| | |
| ANNEXES : PUEBLA | 524 |
| 1 ENQUETES PUEBLA : PRATIQUES ET OPINIONS SUR LA REQUALIFICATION DU CENTRE | 525 |
| 2 STRUCTURATION DU CENTRE HISTORIQUE : CARTOGRAPHIE STATISTIQUE | 528 |
| | |
| TABLE DES CARTES | 529 B |
| | |
| BIBLIOGRAPHIE | 530 |

VOLUME 3

| | |
|---|-----|
| ANNEXE TRAVAUX ETUDIER LA VILLE, L'URBANISATION ET LE POUVOIR AU MEXIQUE | 553 |
| A - Itinéraires de l'analyse de l'urbanisation mexicaine | 554 |
| • <i>Réseau urbain, aire d'influence des villes et aménagement du territoire</i> | 555 |
| • <i>Pour une étude globale de l'urbanisation</i> | 559 |
| • <i>« L'expansion comme processus » : analyse des filiales de production de l'espace urbain</i> | 562 |
| • <i>Analyse de la filière lotissement</i> | 564 |
| • Une forme codifiée de production d'espace urbain | 565 |
| • Une croissance urbaine par saut | 566 |
| • <i>Les formes de l'illégalité urbaine</i> | 568 |
| • <i>Urbanisation sur terres ejidales et action publique</i> | 573 |
| L'ejido : une réserve foncière | 577 |
| • Réforme du statut de la terre | 579 |
| • <i>Le rôle du système de planification</i> | 581 |
| • couvrir le territoire par des plans attribués d'une action publique rationnelle | 582 |
| • zonage et contrôle de la croissance urbaine | 584 |
| B - De la gestion politique de l'espace urbain à l'analyse du pouvoir local et du système politique mexicain | 589 |
| • <i>Décentralisation et pouvoir municipal</i> | 589 |
| • <i>Pouvoir local et système politique</i> | 592 |
| ANNEXE SOURCES ET METHODES LA RECHERCHE SUR LES VILLES MEXICAINES | 599 |
| • Etudes urbaines sur le Mexique | 600 |
| • <i>Un milieu dynamique de la recherche urbaine</i> | 600 |
| • <i>Un manque d'outils de suivi des dynamiques urbaines</i> | 603 |
| • Peu de recherches sur les centres-villes d'Amérique Latine | 607 |
| • L'étude des centres-villes mexicains | 610 |
| BIBLIOGRAPHIE, PARTIES TRAVAUX, SOURCES ET METHODES | 612 |
| OUVRAGES, ARTICLES ET TRAVAUX PERSONNELS | 616 |
| TRAVAUX ANNEXES | 622 |

INTRODUCTION : PROBLEMATIQUE ET POSITIONS

La recherche développée ici poursuit et dépasse les interrogations qui ont guidé mes travaux précédents¹ : l'analyse des relations entre espace urbain, société et pouvoir au Mexique. Cette investigation s'attache à l'analyse des mêmes phénomènes sur un terrain nouveau - les espaces centraux des villes mexicaines - et passe de l'analyse d'une ville à celle d'une réalité nationale. Il s'agit de tenter de saisir globalement les processus à l'oeuvre au Mexique à partir de l'analyse de tendances nationales, puis des modalités de l'action publique dans les centres-villes des quatre plus grandes villes mexicaines (Mexico, Monterrey, Guadalajara et Puebla).

L'analyse de l'urbanisation constituait une tentative pour saisir à différentes échelles les modalités de projection de la ville sur l'espace extérieur. Les relations d'une société locale avec les espaces hérités expriment les modalités du rapport de chaque ville à son histoire et à son historicité, c'est-à-dire à elle-même, espace concret produit et résultat de sédimentations historiques. Les espaces hérités sont à la fois témoignages des états passés de l'organisation de la ville et des modalités de leur insertion dans le fonctionnement de l'agglomération contemporaine.

Cette investigation se situe dans le cadre d'une recherche des relations entre l'espace et le politique, appréhension commune rendue possible par l'analyse de l'action publique urbaine. Ma démarche dans cette recherche comme dans mes travaux antérieurs peut donc se placer dans l'optique d'une géopolitique urbaine², d'une géographie du pouvoir³ ou d'une géographie du politique abordée sous ses différents aspects : « espaces juridiques et administratifs, espaces des politiques publiques, espace de la ou des représentation(s) politique(s) »⁴.

¹ Voir annexe, Travaux : Etudier l'urbanisation, l'espace urbain et le pouvoir au Mexique.

² cf. Jean Revel-Mouroz, « Pour une géopolitique régionale et urbaine », dans *Pouvoir local, régionalismes, décentralisation, enjeux territoriaux et territorialité en Amérique Latine*, Paris, IHEAL, 1989, 549 p., p. 11-18.

³ Dans la mesure où il s'agit de l'analyse de processus essentiellement relationnels, cf. Claude Raffestin, *Pour une géographie du pouvoir*, Litec, 1980, 249 p.

⁴ cf. Jacques Lévy, *L'espace légitime, sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, FNSP, 1994, 442 p., p. 109.

- Vie quotidienne, observation flottante et espace central

L'observation des dynamiques des espaces intra-urbains de la ville de Puebla est à l'origine de mon intérêt pour les espaces centraux et de la définition de la problématique. Au cours de mes travaux sur la ville de Puebla, l'analyse cartographique avait permis une première approche de la structure intra-urbaine. Par ailleurs, les conditions mêmes de la recherche - l'intégration au sein de l'Université Autonome de Puebla dans un centre de recherche localisé dans le centre historique - me permettait de pratiquer quotidiennement les espaces centraux d'une des villes coloniales les plus importantes et les mieux conservées dans sa structure d'Amérique Latine. Le centre de la ville de Puebla a pu être considéré comme un paradigme du modèle de ville coloniale.

Lors de mon premier contact avec la ville en 1982, après un premier séjour dans la ville de Mexico, la différence de fréquentation des espaces centraux, l'impression de saisir au coeur de la ville des formes spécifiques du rapport ville-campagne m'ont marqué. Par rapport aux autres villes mexicaines une grande partie des fonctions urbaines traditionnelles s'étaient maintenues dans le centre. Le centre de la ville présentait une image proche de ce qu'avaient été les espaces centraux de nombreuses villes mexicaines jusqu'aux années 1960 ou 1980 (suivant les villes) : celui d'un milieu urbain spécifique réunissant fonctions d'approvisionnement, de transit, politiques et religieuses. Les foules indiennes ou paysannes parcourant le centre de la ville témoignaient de la fonction centrale des activités d'approvisionnement - du commerce de gros à la vente sur le trottoir de quelques fruits et légumes - mais aussi de la prégnance des fêtes religieuses, du rôle de recours administratifs et politiques de délégations de villages de la région auprès des bureaux des *licenciados* ou des représentants du pouvoir politique, comme de diverses manifestations d'appui ou d'opposition au régime.

Alors que mes recherches de terrain, à cette époque, cherchaient à préciser l'impact des politiques publiques sur l'urbanisation périphérique, ma pratique quotidienne du centre de la ville me permettaient de suivre la mise en place d'une politique volontariste qui modifiait le fonctionnement et l'image des rues du centre (relocalisation du marché, des commerçants « ambulants », politique d'image), actions

qui occupaient une part importante du discours des milieux politiques et économiques locaux mais étaient absentes du système de planification dont je tentais d'étudier l'impact. Pendant plusieurs années, pour la découverte des réalités urbaines mexicaines, la pratique des différents espaces du centre de la ville fut aussi importante pour moi que les enquêtes et le parcours des périphéries urbaines. Je pratiquais en quelque sorte une « observation flottante »¹ des paysages urbains de la ville centrale et de leurs évolutions, des populations et de leurs pratiques de la ville. L'observation et la pratique de cet espace ont amené un intérêt pour une analyse de ces évolutions dépassant l'appréhension directe. Dès 1985, toujours à partir de l'Institut des Sciences de l'Université de Puebla, j'ai entrepris de suivre et d'analyser les évolutions de l'espace central de la ville de Puebla², parallèlement au développement de travaux sur la périphérie et le pouvoir local.

Le centre de la ville de Puebla semblait un espace particulièrement intéressant à étudier pour saisir les dynamiques intra-urbaines, le processus de constitution d'un centre historique, l'impact des actions de réorganisation des fonctions centrales. Il s'agit, non seulement, d'un espace sans équivalent à l'échelle de l'Amérique Latine, par l'ampleur de la ville historique et la préservation de sa structure ; et j'ai pu observer en temps réel, la mutation du centre-ville et l'émergence d'une nouvelle forme de prise en compte des espaces centraux par l'action publique locale. La simultanéité de ces actions, dont la mise en place demanda souvent plus de trente ans dans d'autres villes, s'appliquant sur un espace central qui n'avait pratiquement pas été pris en compte jusqu'à cette date par les politiques urbaines permet de saisir les logiques urbaines de l'intervention des pouvoirs publics plus clairement que dans d'autres situations, et d'analyser les relations entre chaque forme d'intervention sectorielle. A Puebla, il a été possible de suivre en temps réel les discussions,

¹ Définie par Colette Petonnet comme une observation qui consiste à rester en toute circonstance vacant et disponible à ne pas mobiliser l'attention sur un objet précis, mais à la laisser flotter afin que les informations la pénètrent avec le moins de filtres possibles, cité par Laurence Roulleau-Berger, *La ville intervalle, jeunes entre centre et banlieue*, Méridiens Klinsky, 1991, 211 p., p. 26.

² Voir la conférence présentée lors du *VII Symposium internacional de conservación del patrimonio monumental*, ICOMOS, UAP, Puebla, octobre 1986 : « Centro urbano y patrimonio monumental en la ciudad de Puebla », publié dans *TRACE*, Travaux et recherches dans les Amériques du Centre, n°11, mai 1987, IFAL, CEMCA, p. 42-51 ; et dans *Estudios Municipales*, N°17, sept-oct. 1987, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, p. 125-147.

résistances et conflits autour de la réorganisation d'un certain nombre de fonctions centrales au sein de l'agglomération.

Par mes pratiques, ma vie quotidienne, mon intégration à la vie universitaire locale les dynamiques à l'oeuvre à Puebla ont été au centre de la définition de la problématique. Mais la compréhension des processus à l'oeuvre dans le centre de Puebla obligeait aussi à tenter de saisir leurs spécificités par rapport aux tendances d'évolution des espaces centraux au Mexique : tel fut le premier angle d'approche de cette recherche.

Ce premier intérêt pour les espaces centraux a été renforcé par l'observation, à la même époque, à Tlaxcala, des modalités de fonctionnement d'un centre réorganisé, sans pression de la croissance urbaine. La mise en place en dehors de toute planification ou de tout programme national de modalités similaires de restructuration des fonctions urbaines¹, amena à la définition d'une des hypothèses qui sous-tendent cette recherche : l'existence d'un modèle urbain implicite conditionnant les interventions sectorielles. Parallèlement à l'observation de ce processus à Puebla, la période de réflexion sur la mise en place d'une recherche sur les centres-villes a été marquée par les séismes de 1985 dans la ville de Mexico. Ceux-ci ont fortement affecté le centre de la ville et ont replacé les habitants des quartiers populaires du centre-ville au coeur des discours et des prises de position sur les évolutions urbaines.

Mon intérêt pour les centres-villes recoupait dès lors celui de nombreux chercheurs et praticiens mexicains. L'émergence d'un débat sur l'intervention publique sur les quartiers populaires centraux, comme sur la politique du patrimoine rendait possible la programmation d'une recherche à l'échelle nationale.

¹ cf. *infra*.

- Une problématique centrée sur l'action publique

- *Analyser la production des centres*

Le parti pris problématique de cette recherche, pourrait se résumer par une citation empruntée à Jean Paul Lévy :

« Il ne s'agit plus tant de se demander ce qu'est le centre, mais comment la société produit-elle le centre-ville ou plus exactement comment produit-elle du centre ? », « Le centre-ville est un construit social produit et remanié selon les besoins et les moyens du moment »¹.

Affirmer que le centre est un produit social, une construction historique, ne signifie pas que l'on se propose de revenir au postulat de base de la sociologie urbaine des années 1970 qui faisait de la ville « le produit de la structure sociale dans sa totalité, le résultat en même temps que l'enjeu des contradictions entre classes »² ; mais bien se donner les moyens de saisir les centres et l'organisation intra-urbaine dans leur dynamique. On peut considérer avec Henri Coing que le phénomène urbain est essentiellement instable ; il propose, au-delà des approches qui visent à observer des mutations et à définir des stades, de « faire de l'analyse du mouvement le principe même de son explication »³.

L'espace urbain est un produit de l'activité humaine, de la somme, de la stratification de projets, d'actions individuelles et collectives. L'objectif de cette recherche est de tenter de 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. On accorde aux actions des pouvoirs publics une valeur déterminante non pas seulement par leurs impacts réels sur la mutation des espaces concrets mais aussi par la production d'un discours sur la ville, d'une vision de l'organisation intra-urbaine, de la définition des conditions d'intervention des acteurs privés.

¹ Jean Paul Lévy, *Centres-villes en mutation*, Toulouse, Editions du CNRS, 1987, 255 pages, p.3 et p. 29.

² Christian Topalov, « Faire l'histoire de la recherche urbaine l'expérience française depuis 1965 », Colloque, *La investigación urbana en America latina*, Centro de Investigación CIUDAD, 7-11 septembre 1987, Quito, Ecuador, 27 pages, p.9.

³ Henri Coing, *La ville, marché de l'emploi*, PUG, Grenoble, 1982, 307 p., p. 306.

L'hypothèse à la base de cette recherche considère que les spécificités des évolutions des espaces centraux 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.

Les rapports entre centralité et espace urbain seront analysés à partir de la dynamique des centres : c'est-à-dire l'étude des espaces concrets, des mutations des centres-villes. Mais, il ne s'agit pas d'épuiser la mise à jour, la description, l'explicitation de l'ensemble des phénomènes qui concourent et interagissent dans la dynamique des espaces centraux et de la centralité.

Le titre retenu est composé de trois éléments, représentant trois niveaux de réalité : les dynamiques urbaines, les politiques et les pratiques. L'analyse portera sur la tension entre ces trois éléments. Les dynamiques constituent l'objet d'étude premier et les politiques forment l'angle d'approche que l'on a choisi de privilégier. Mon projet est d'éclairer l'impact de l'action publique, des moyens dont la société mexicaine et dont les sociétés locales se dotent pour agir sur elles-mêmes, sur les dynamiques et les pratiques des centres et contribuent à la production d'un type d'espace particulier.

Comme le notait Manuel Castells, on peut penser et poser comme hypothèse que « la place du centre dans la planification urbaine est le meilleur indice permettant de caractériser l'idéologie, la théorie et la pratique qui la gouvernent »¹ dans la mesure où chaque action sur les centres, s'accompagne explicitement ou implicitement d'une conception de la ville, qui exprime un modèle de rapport centralité/espace urbain et un modèle de relation ville/société. Au sens aussi où « tout investissement sur le territoire peut être lu comme la trace d'un avenir pour lequel il a été pensé et réalisé »².

De plus, les actions sur les centres sont un lieu d'observation privilégié de ce postulat de base de la pratique urbanistique : « la relation fonctionnelle entre l'homme

¹ Manuel Castells, « Le centre urbain, projet de recherche sociologique », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Volume XLVI, 1969, p. 83-106, p.83.

² cf. Bernard Lepetit, « Les temps des villes, bilan d'un programme de recherche », dans, *Mutations économiques et urbanisation, cinq ans de recherche et d'expérimentation*, Paris, La documentation française, 469 p., 1993, p. 173-196. p. 191.

et l'espace » , « le caractère effecteur de l'espace » ¹, qui se montre clairement dans les discours sur les centres, dans les traitements des espaces publics centraux et dans la place accordée au centre dans une optique d'intégration, de régulation sociale, de démocratisation des pratiques de la ville ou de renforcement de l'identité locale.

L'angle d'approche de la dynamique des centres que l'on a choisi de privilégier est donc celui des politiques urbaines, entendues ici au sens large comme l'ensemble des actions et des prises de position des instances publiques sur l'espace urbain, et considérées sous leurs aspects synchroniques, l'étude des projets en cours, des procédures et des moyens d'intervention et de leurs impacts, mais aussi diachroniques, de reconstitution du rôle des mesures publiques dans la construction et le fonctionnement des centres-villes. L'analyse de l'action publique doit aussi prendre en compte les actions de signification, de constitution des « problèmes » urbains à traiter.

Selon la formule de Claude Chaline, l'aménagement urbain n'a le plus souvent d'efficacité que « dans la mesure où il s'inscrit dans un consensus déjà latent dans une partie du corps social » ², et l'on pourrait ajouter que les modalités et les temporalités d'application des actions des pouvoirs publics expriment les modalités locales de ce consensus. Les opérations d'urbanisme et les actions sur les centres peuvent être considérées comme un moment particulier, où autour de l'élaboration d'un projet précis se donnent à voir les conceptions des centres-villes, les idées de villes qui s'opposent, les alliances entre acteurs qui les rendent possible ou les freinent. C'est un moment où l'espace devient enjeu, où les enjeux autour des centres et de la centralité peuvent être appréhendés.

Il s'agit de tenter d'établir comment la logique d'action des pouvoirs publics contribue à la transformation des espaces centraux, et de présenter, en prenant l'action publique comme fil directeur, les dynamiques des espaces centraux des villes mexicaines. Ce parti pris n'induit pas une autonomie de l'action publique par rapport aux rapports sociaux caractéristiques des sociétés locales.

¹ cf. Jacques Dreyfus, *La ville disciplinaire*, Galilée, Paris, 1976, 215 pages, pp. 30-33.

² Claude Chaline, *La dynamique urbaine*, PUF, Paris, 1980, 206 p., p. 120.

Cependant, l'ambition n'est pas de tenter de mettre à jour les rapports sociaux spécifiques à l'origine de la constitution de pouvoirs locaux et nationaux, produisant certains types de politiques urbaines et d'action publique ; ni de déduire des politiques urbaines des enseignements sur la nature de l'Etat ou sur les liens entre l'Etat et la structure économique globale sur le modèle de la sociologie urbaine des années 1970. Manuel Castells considérait que la rénovation en France et aux Etats-Unis s'intégrait aux mutations internes aux modes de production et caractérisait le passage au « capitalisme monopoliste »¹. Malgré de nombreuses polémiques, les divers représentants de la sociologie urbaine marxiste accordent à la rénovation et aux modifications des espaces centraux un rôle fondamental dans la démonstration de l'avènement de la « ville monopoliste » et de la mise à jour d'une politique urbaine « subordonnée aux intérêts du capital monopolistique » qui est celle de la « ségrégation sociale »². Plus généralement les politiques urbaines étaient analysées et explicitées par les stratégies de domination de groupes sociaux « participant à la mise en oeuvre des conditions favorables à la concentration de l'appareil économique au profit des firmes monopolistes »³.

Plus que de politique urbaine, terme qui sous-tend la mise en place coordonnée d'une stratégie sur la ville, il faudrait parler d'action publique multiforme qui peut relever d'ordres sectoriels et de légitimités différentes. Passer des politiques urbaines à l'analyse de l'action publique, c'est aussi passer d'une conception réifiée des actions des instances de pouvoirs, considérées dans leurs rationalités et leurs intentionnalités, à une conception plus complexe de l'action des différents acteurs publics sur la ville, des modalités de l'adaptation/réaction de leurs interventions aux positions des autres acteurs.

¹ Voir la présentation et la critique des conceptions de Manuel Castells par Maurice Blanc, « de la rénovation à la restauration, *Espace et société*, N°30-31, juillet-décembre 1979, p. 5-13.

² Voir en particulier les travaux de Jean Lojkine et l'analyse du « marxisme urbain » par Michel Amiot, *Contre l'Etat les sociologues, Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)*, éditions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1986, 304 p., p. 159-186.

³ cf. Jean Paul Laborie, « Morphologies urbaines et sociales », dans, *Mutations économiques et urbanisation, cinq ans de recherche et d'expérimentation*, 1993, La documentation française, Paris, 469 p. p. 106-128, p. 107.

Si l'on peut considérer avec Christian Topalov qu'il est impossible de partager, dans le domaine de l'analyse du logement ou de l'analyse urbaine, « une causalité structurale entre facteurs politiques et économiques conçus comme indépendants »¹ ; mais, il me semble qu'il est possible de séparer, pour l'analyse, les acteurs politiques et publics sur la ville des acteurs économiques, même si l'on verra que les liens sont étroits. Certaines conclusions de ce travail mettent à jour des relations spécifiques entre les acteurs économiques et les pouvoirs publics autour de l'aménagement ou de l'appropriation des espaces centraux.

- *Acteurs locaux et action publique*

Parler d'action publique multiforme permet aussi de ne pas induire une action coordonnée des représentants des pouvoirs locaux et nationaux, mais de faire apparaître les différentes logiques des acteurs publics impliqués dans les évolutions des centres. L'analyse de l'action publique sur les centres permet de mettre à jour les différents types d'acteurs locaux. Il s'agit, au-delà d'une analyse du rôle et des compétences des pouvoirs locaux, de se référer à l'originalité de chaque situation locale, exprimant un rapport de force, un consensus basé sur la gestion négociée des conflits locaux, intégrant les groupes constitutifs du pouvoir local, mais aussi l'ensemble des acteurs pour qui le centre ou la centralité est un enjeu, acteurs possédant leur propre pratique et leur propre conception de ce qu'est et de ce que doit être le centre de la ville. L'analyse d'une opération d'urbanisme, de la mise en place d'une action particulière permet de faire apparaître la construction « d'un champ politique dans lequel émergent les conflits et se nouent des alliances entre acteurs institutionnels »². En outre, il faut considérer « qu'une politique publique, c'est certes d'abord des textes réglementaires et des lignes de crédits ; c'est aussi des discours,

¹ Christian Topalov, *Le logement en France, histoire d'une marchandise impossible*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1987, 437 p., p. 25.

² Gérard Althabe, B. Légé, M. Sélim, *Urbanisme et réhabilitation symbolique, Ivry-Bologne-Amiens*, Anthropos, Paris, 297 p. p.11.

des techniques, des lieux ; mais c'est surtout des agents, fonctionnaires ou pas, chargés de la faire passer dans les faits »¹.

La problématique des relations entre acteurs locaux et espaces centraux apparaît particulièrement intéressante. Comme on l'a montré pour l'étude des filières de production de l'espace urbain, il est possible de mettre à jour des systèmes d'acteurs impliqués dans les processus d'expansion urbaine. Mais la relation au centre-ville est différente, en effet les discours et les actions sur les centres mobilisent un grand nombre d'acteurs. A l'opposé des espaces périphériques le centre n'est pas approprié par un seul groupe. Les luttes pour l'appropriation réelle ou symbolique des espaces centraux impliquent un grand nombre d'acteurs et ne peuvent se conclure que par l'amélioration de positions relatives. C'est aussi au centre que les interactions entre acteurs et la visibilité des prises de position sont les plus importantes.

Pour les différents acteurs en jeu, « l'espace est une ressource parmi d'autres constitutive de leurs positions réciproques »² et en particulier pour les groupes locaux qui sont en position de « gestionnaires du sens »³ : hommes politiques, notables, intellectuels. Au Mexique, comme ailleurs, « les hommes de pouvoir sont de formidables promoteurs d'espace objectivé... »⁴.

Les acteurs locaux sont territorialisés et ont une action de territorialisation, c'est-à-dire de production de territoire, par leurs pratiques mais aussi leurs positions/réactions face aux projets des pouvoirs publics. En se territorialisant l'action publique établit un nouveau consensus, distinct des oppositions sociales et politiques, et mobilise des acteurs différents, les qualités spécifiques des acteurs tenant à leur inscription locale à leur rapport à la ville⁵.

¹ cf. Jacques Ion, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Privat, Toulouse, 1990, 174 p., p. 15.

² cf. Jean Rémy, « Bilans et tendances de la sociologie urbaine de langue française depuis 1945 », *Espace et Société*, n°48-49, 1988, p.47-89., p. 79.

³ cf. Bernard Poche, « Localités et subdivisions spatiales du social », *Espace et Société*, n°48-49, 1988, p. 225-239, p. 234.

⁴ cf. Guy Di Méo, *L'homme, la société, l'espace*, Paris, Anthropos, 1991, 319 p., p. 276.

⁵ cf. Yves Barel, « Le social et ses territoires », *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fayard, Fondation Diderot, 1985, 343 p., p. 131-140, p. 133.

Reconstruire l'action publique locale comme le résultat de l'action d'acteurs particuliers identifiables permet aussi d'éviter de réifier le rôle des mutations structurelles ou des tendances macro-économiques au sein des dynamiques socio-spatiales, et l'induction de causalité reposant plus sur des positions théoriques que sur les résultats de la recherche.

- *Laisser-faire, faiblesse de l'Etat et action publique*

Les approches de l'action publique se sont souvent réduites au Mexique et en Amérique Latine aux analyses de la faiblesse de l'Etat, du caractère dépendant des sociétés, de la subordination des appareils d'Etats aux bourgeoisies locales et aux oligarchies traditionnelles. Il peut paraître paradoxal de choisir comme angle d'approche l'action publique dans des villes qui sont souvent décrites comme caractérisées par la déficience des politiques publiques, par la faiblesse de l'Etat, par des dynamiques marquées par le libre jeu d'acteurs individuels dans le cadre de stratégies d'investissement, de spéculation ou de survie.

L'observation des réalités du terrain conduit trop souvent l'oeil habitué aux réalités urbaines de l'Europe ou des Etats-Unis à conclure à l'absence de contrôle, à une évolution sur la base du laisser-faire. Ne voir au sein des espaces centraux des villes mexicaines que les signes de la dégradation, de l'éloignement d'une image idéalisée de la ville historique qui aurait été marquée par un ordre urbain, celui de la ville des palais, du respect du tracé urbain (*traza*) est aussi une position largement présente dans les discours sur la ville au Mexique.

Il faudrait éloigner les villes mexicaines de l'image du laisser-faire ou du débordement par l'ampleur des problèmes, la surpopulation, la trop grande pauvreté, le manque de moyens, non pour évoquer un espace urbain totalement modelé par la rationalité « planificatrice » et strictement organisé sur la base de règlements administratifs, mais pour tenter de préciser le rôle des instances publiques dans la production, le fonctionnement et la représentation des espaces concrets. C'est-à-dire postuler l'intérêt d'une analyse du politique et des politiques dans la ville, dans la production de la ville.

Le laisser-faire existe mais il n'est pas la négation de la présence publique, mais bien un type particulier de traitement de certains espaces par les pouvoirs publics. Pas plus que les lotissements illégaux ou les invasions, la dégradation de certains quartiers anciens et des *vecindades*, ou l'implantation de vendeurs « ambulants » ne sont le résultat du libre jeu des forces du marché ou d'un rapport direct entre besoin de logement et intérêt spéculatif, ou entre nécessité de survie et espace public. Les lois, règlements et modalités de leurs applications construisent le champ des relations sociales qui produisent la situation particulière de chaque type d'espace ou strate du parc de logements.

Si les formes de l'impact des programmes publics sont différentes, si le contrôle de l'image urbaine n'a pas la même force et rigidité que dans les villes européennes ou des Etats-Unis, les espaces urbains des villes mexicaines sont le résultat d'une interaction particulière entre des dynamiques sociales et un ordre social et urbain, marqué par le poids de règlements, de l'impact de la puissance publique, d'un mode particulier de légitimation nécessaire pour permettre le maintien d'un *statu quo* négocié. En ce sens les acteurs publics produisent la ville par des actions concrètes (de la gestion des services aux réglementations d'usage des trottoirs, de la rénovation d'un bâtiment important au plan de circulation) mais construisent aussi un discours sur le sens de leurs actions, en se référant implicitement et explicitement à un modèle de ville.

Lorsque l'action publique et réglementaire est placée au centre de l'analyse, c'est à l'opposé d'une vision du laisser-faire et de la faiblesse de l'Etat, par des libéraux stigmatisant les obstacles à la libre créativité de la société civile et à la libre expression des forces du marché ; c'est le cas dans le domaine de l'analyse de l'informalité urbaine des travaux de Hernando de Soto¹. Ces conceptions sont largement présentes dans les discours qui ont impulsé la mise en place de la réforme libérale et la réduction des interventions de l'Etat, ainsi que dans l'intervention de certains organismes internationaux.

¹ cf. Hernando de Soto, *El otro sendero*, Lima, Instituto Libertad y Democracia, 1986, 217 p.

La production de la ville par les acteurs publics est visible dans les périphéries¹, mais aussi d'une manière particulièrement nette au sein des espaces centraux : politique du patrimoine, réorganisation des flux, intervention ou absence d'interventions sur le logement, organisation des usages des espaces publics. Ces actions contribuent non seulement à la production des règles du jeu particulières qui délimitent les modalités de l'être-ensemble des populations, mais, par la réorganisation des fonctions traditionnelles, modifient les acteurs en jeu, bouleversent les conditions de l'appropriation des espaces centraux. L'action publique contribue aussi aux conditions de la valorisation différentielle des espaces urbains ; en construisant les conditions de la définition des usages légitimes et non légitimes des centres-villes. Le relatif désintérêt de certaines formes de capital immobilier pour des interventions en centre-ville renforce la visibilité de l'action publique. C'est l'impact de ces processus qu'il s'agit d'analyser par l'étude des mutations des espaces concrets des centres-villes mexicains.

¹ Voir l'analyse des filières de production de l'espace urbain définies par leur rapport aux instances de pouvoir local, étudiées dans le cas de la ville de Puebla

- Espaces, territoires et société

• *L'analyse d'espaces concrets*

Il s'agit d'une approche géographique, l'espace urbain et ses dynamiques restent l'objet principal de l'étude. L'analyse fine des modalités de l'intervention publique, des acteurs en présence doit permettre de saisir les dynamiques de l'espace urbain.

Par ailleurs, il s'agit d'analyser les modalités de mise en oeuvre de l'action publique s'attachant à des espaces concrets. Accepter le paradigme de la production de l'espace par la société ne doit pas amener à considérer l'espace que comme récepteur de la projection des rapports sociaux¹. L'organisation spatiale ne peut être considérée seulement comme « un reflet d'une organisation sociale qui se définit en dehors d'elle-même, de façon autonome »². Il faudrait dès lors afficher l'idée de la « consubstantialité du spatial et du social » selon laquelle « l'idée d'un objet social non spatial n'est pas un concept, c'est une abstraction »³.

L'espace et en particulier les centres sont aussi mémoires des organisations sociales antérieures, résultats de superpositions, de rugosités⁴ qui par leurs matérialités mêmes conditionnent les formes et les modalités de leur prise en compte par les forces sociales contemporaines. C'est ce que Raymond Ledrut formule autrement en considérant que la ville ne pouvait être assimilée à une « intention collective inconsciente de locution », au sens où la « ville n'est pas une langue, ni un discours » mais le résultat de plusieurs « plusieurs locuteurs d'hier et d'aujourd'hui »⁵.

L'espace exerce ce que Milton Santos appelle une « inertie dynamique » au sens où « les formes sont un résultat mais aussi une condition des processus. La structure spatiale n'est pas passive mais active, bien que son autonomie soit relative comme

¹ Hildebert Isnard, « Une problématique empiriste de la géographie », dans, *Problématiques de la géographie*, Paris, PUF, 1981, p. 15-93., p. 63.

² Milton Santos, *Pour une géographie nouvelle*, Paris, Publisud, 1984, 188 p., p. 99.

³ Jacques Lévy, *op. cit.*, p. 70.

⁴ *ibid*, p. 114.

⁵ Raymond Ledrut, *L'espace en question*, Paris, Anthropos, 1976, 361 p., p. 201.

pour les autres structures sociales »¹. L'espace doit être pris en compte dans son caractère « ambigu » à la fois « substance et produit »², pour Guy Di Méo :

« tout en étant un produit socio-économique, l'espace obéit à ses propres lois qui, dans une certaine mesure, nous gouvernent aussi. Bref, l'espace nous serait donné comme contradiction dialectique de la substance (c'est-à-dire ce qui est à la fois en soi et par soi) et du produit (résultat historique de l'activité socio-économique) » .

On pourrait aussi appliquer aux centres la formule d'Augustin Berque : « la ville est empreinte et matrice à la fois »³.

• *Des espaces chargés symboliquement*

Les espaces centraux sont caractérisés par la juxtaposition d'activités et de pratiques diverses dont les impacts dépassent leur simple addition ou juxtaposition. Certaines parties de l'espace central constituent le meilleur lieu d'observation d'un « effet de milieu », effet lié à l'interaction de fonctions et de pratiques différentes dans un même espace⁴. Milieu spécifique, le centre serait créateur de rapports sociaux caractéristiques à partir d'une multitude d'interactions possibles⁵. La valorisation ou la perception d'un milieu spécifique peut persister même si une partie des fonctions a été délocalisée. Le centre n'est pas seulement le lieu où se « juxtaposent ces fonctions spécifiques mais bien le lieu qui met ces diverses fonctions en interrelation »⁶.

Travailler sur les centres, c'est travailler sur des espaces qui ne sont pas caractérisés simplement par leurs fonctions. Si la ville entière peut être considérée comme un « ensemble articulé de lieux symboliquement signifiés »⁷, le centre-ville est un lieu fortement marqué. Comme le notait Roland Barthes : « une ville est un tissu

¹ Milton Santos, *op.cit.*, p. 116.

² cf. Guy Di Méo, *op. cit.*, p.7.

³ Augustin Berque, *Du geste à la cité, formes urbaines et lien social au Japon*, Paris, NRF, 1993, 244 p., p. 232.

⁴ cf. Jean Rémy, Liliane Voyé, *Ville, ordre et violence*, Paris, PUF, 1981, 238 p., p. 181.

⁵ cf. Manuel Castells, *op. cit.*, 1969, p. 91

⁶ cf. Jean Rémy, Liliane Voyé, *La ville : vers une nouvelle définition*, Paris, l'Harmattan, 1992, 171 p.

⁷ cf. Renaud Dulong, Patricia Paperman, *La réputation des cités HLM, enquête sur le langage de l'insécurité*, Paris, L'harmattan, 1992, 235 p., p. 18.

formé non pas d'éléments égaux dont on peut inventorier les fonctions, mais d'éléments forts et d'éléments neutres, d'éléments marqués et d'éléments non marqués »¹ et l'on pourrait rajouter de zones valorisées par les pratiques ou simplement dans les représentations de la ville.

La charge symbolique des espaces centraux et des espaces historiques est forte². Plus que d'autres espaces, l'espace central est « émetteur de signes et de symboles, qui sont nourris par l'historicité du cadre, la nature du bâti, la nature des activités »³. L'image subjective du centre a pu être considérée comme « une donnée objective de la centralité contribuant à la constituer »⁴. Il est par ailleurs nécessaire de prendre en compte non seulement l'image du centre mais de souligner que le centre est aussi chargé d'attentes, de potentiels autant que d'offres réelles⁵.

Ce qui est en jeu dans les actions d'aménagement ce n'est pas seulement les usages fonctionnels, les pratiques des lieux mais aussi de plus en plus le rôle « suprafonctionnel » des espaces centraux : fait de valorisation différentielle, de réputation, d'image et de stratégie de contre-image⁶, de stigmatisation par certains acteurs de certains quartiers. Ces éléments sont à la fois le résultat de pratiques et de représentations mais conditionnent dans le même temps les pratiques et les représentations.

Travailler sur les centres permet de ne pas focaliser l'analyse seulement sur l'habitat sa répartition et sa production mais de s'intéresser à d'autres caractéristiques constitutives de l'urbanité et de l'identité des villes mexicaines. Comme l'ensemble de la ville, le centre est composé d'espaces publics et d'espaces privés, privatisés ou appropriés ; mais l'espace central exerce en même temps une fonction d'espace public

¹ Roland Barthes, « Sémiologie et urbanisme (1967) », dans, *L'aventure sémiologique*, Paris, Seuil, 1985, 359 p., p. 264.

² cf. Kaj Nochis, *Signification affective du quartier*, Paris, Librairie les méridiens, 1984, Paris, 168 p., p. 61.

³ Jean Paul Lévy, *op. cit.*, 1987, p. 309.

⁴ Selon la lecture des travaux d'André Vant par Jean Samuel Bordreuil, *La production de la centralité urbaine*, Doctorat d'Etat, Toulouse, 1986., 871 p., p. 42.

⁵ *ibid*, p. 45.

⁶ André Vant, *Imagerie et urbanisation, recherches sur l'exemple stéphanois*, Centre d'études foreziennes, 1981, 665 p.

à l'échelle de l'agglomération. Les rues de l'espace central sont un lieu de contact entre les populations de l'ensemble de la ville. En ce sens, les espaces publics du centre ont une visibilité forte sans commune mesure avec les espaces publics des espaces périphériques. Ils constituent des scènes urbaines à l'échelle de la ville, leur rôle dépasse celui de simples espaces collectifs appropriables par une communauté de voisinage¹. Espaces ouverts marqués par des « sociabilités froides et des liens faibles » et opposés aux quartiers et à la communauté, ils constituent des espaces de la représentation. Le contact entre des groupes ayant des pratiques résidentielles différentes est dense. Pour Sylvia Ostrowetsky², il s'agit d'un lieu privilégié destiné progressivement à « l'occupation de la ville par elle-même ».

Dans ces espaces chargés symboliquement, l'action publique prend plus qu'ailleurs la forme de production de sens et de discours sur la ville. Les acteurs publics stigmatisent, qualifient, « typifient » des espaces. La dynamique des espaces centraux est aussi faite d'un processus complexe de valorisation/dévalorisation dans lequel s'intègrent les actions des pouvoirs publics qui sont à la fois résultats et acteurs de ces processus. Dans certains cas, c'est explicitement une stratégie de requalification qui est mise en oeuvre pour modifier la perception des acteurs privés et induire un réinvestissement urbain.

• *Centralité et espace urbain*

« Centralité et espace urbain » n'est pas à entendre comme l'analyse de l'ensemble des fonctions dotées de la capacité d'impulser des flux, mais comme l'étude des espaces centraux qui sont, ou ont été, les lieux de concentration des principaux éléments de centralité. Il ne s'agit donc pas de mesurer au sein des villes mexicaines l'intensité des valeurs et la répartition de fonctions urbaines pour délimiter des zones d'intensité maximale des valeurs d'échange ou d'usage³, d'analyser les formes prises

¹ cf. Isaac Joseph, « La rue et la conversation », *La ville*, Courrier du CNRS, n°81, 1994, p. 23-24.

² cf. Sylvia Ostrowetsky, « Les centres urbains », dans *Penser la ville de demain, qu'est-ce qui institue la ville ?*, Paris, L'harmattan, 1994, 266 p., p. 41-44, p. 49.

³ cf. André Vant, « L'objectif et le subjectif: problèmes de délimitation du centre-ville de Saint-Etienne », *Revue de Géographie de Lyon*, 1971, N°2, Lyon, p. 199-225, p. 199. et Paul Rendu, Claude Soucy, *Eléments pour une politique des centres*, CSU, Paris, 1970, 37 p.

dans les villes mexicaines par le principe de « nodalité »¹, ni de mesurer les activités commerciales et de services pour dépeindre les espaces centraux fonctionnels de la ville contemporaine², ni même de délimiter le rayonnement des principaux équipements publics³, mais d'analyser les évolutions et la prise en compte par les pouvoirs publics des espaces hérités situés au coeur des villes mexicaines, en précisant le rôle de la réorganisation des fonctions centrales, de l'éclatement des centres et de l'évolution des pratiques de la ville.

La spécificité de la genèse de ces espaces comme mise en place d'un ordre colonial urbain donne une certaine homogénéité au coeur des villes mexicaines qui rend possible l'appréhension comparative de leurs évolutions. La dynamique de production des espaces situés au centre des villes mexicaines, qui ont constitué l'intégralité de la ville historique et que l'on nomme aujourd'hui centres historiques, centres-villes, zones centrales, forment l'objet de cette recherche.

Il ne s'agit pas d'une prise de position sur le concept de centralité, ni d'assimiler l'espace central à la centralité, mais de considérer un espace concret qui dans les villes mexicaines présente une unité particulière, qui se situe au centre des villes et qui a conservé une partie des fonctions centrales traditionnelles.

Les relations spécifiques entre centralité et espace urbain propres aux villes mexicaines ont produit un type d'espace particulier, qualifié de centre-ville ou de centre historique. Travailler sur les centres, c'est pouvoir saisir à la fois deux des éléments constitutifs de l'identité de la ville et du fait urbain dans son inscription spatiale :

- la centralité : les manifestations ou les traces de l'inscription spatiale des fonctions centrales, ainsi que les fonctions symboliques et les représentations attachées aux espaces centraux ;
- l'historicité : au sens non seulement de l'évolution des espaces centraux historiques mais aussi de l'espace urbain comme historicité, puisque l'on peut

¹ cf. Jean Labasse, *L'organisation de l'espace, éléments de géographie volontaire*, Hermann, Paris, 1965, 582 p.p. 352.

² cf. Jacqueline Beaujeu-Garnier, « Méthode d'étude des centres-villes », *Annales de Géographie*, n°6, Paris, p. 697-707.

³ cf. Michel-Jean Bertrand, « Une approche de la forme urbaine et de la centralité, des indices de localisation et d'affinités des équipements publics », *Annales de géographie*, n°520, 1984; p.666-686.

considérer avec Marcel Roncayolo que « les constructions territoriales sont avant tout du temps consolidé »¹ ; au sens aussi où pour Françoise Choay, « monument et ville historique, patrimoine architectural et urbain, ces notions et leurs figures successives dispensent un éclairage privilégié sur la façon dont les sociétés (occidentales) ont assumé leur relation avec la temporalité et construit leur identité »².

Il s'agit de tenter d'analyser comment l'action publique prend en compte ces deux éléments, et comment les évolutions de cette prise en compte modifient le fonctionnement, les représentations et les perceptions des espaces centraux. L'objet n'est donc pas la centralité comme processus global d'organisation de l'espace urbain mais les formes que prennent dans une société particulière les actions de production ou d'aménagement des espaces centraux.

- Prendre au sérieux l'ensemble des discours sur la ville

La méthode de travail choisie s'éloigne de la forme de l'essai, qui ne considère que le chercheur, l'espace de référence et éventuellement le corpus théorique disciplinaire. J'ai tenté de produire un texte qui prend au sérieux l'ensemble des discours sur la ville, qui ne distingue pas entre les discours communs ou « opérationnels » et les discours « scientifiques », et prend en compte l'importante production des chercheurs universitaires ou des instances de planification urbaine³.

La démarche passe donc par la construction d'un corpus qui considère toutes les formes de la connaissance sociale sur la ville, de l'essai ou de la monographie des sciences sociales, du plan aux déclarations publiques, des productions de recherche aux discours des journaux locaux. Chacun de ces textes propose des reconstructions de la réalité qu'il convient de prendre en compte et d'analyser comme telles. Comme les théories du monde social évoquées par Berger et Luckman, il faudrait analyser les discours sur les centres et la ville et « les considérer simplement comme des données nécessaires à une compréhension de la réalité objective et subjective dont elles sont

¹ Marcel Roncayolo, *La ville et ses territoires*, Paris, Folio Essais, 278 p., p. 20.

² Françoise Choay, *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Seuil, 1992, 267 p., p. 158.

³ cf. Annexe : Recherche sur les villes mexicaines, sources et méthodes

issues et qu'à leur tour elles influencent »¹. Validée pour toute approche de recherche, la position d'Alfred Schutz prend tout son sens lorsqu'on l'applique à la démarche de connaissance d'un terrain d'étude « étranger » au chercheur : « ...les constructions des sciences sociales sont, pour ainsi dire, des constructions de second degré, c'est-à-dire des constructions de constructions faites par les acteurs sur la scène sociale »².

*

* *

Par son caractère transversal, sa capacité à mettre en oeuvre « tout le savoir accumulé sur l'urbain et la ville selon la problématique du rapport entre la société et son espace de référence »³, la question de la dynamique des centres et des rapports entre centralité et espace urbain, apparaît comme un moyen privilégié d'approche de l'urbanisation et de la société mexicaine, un révélateur des forces qui interviennent dans l'organisation de l'espace urbain, de leurs dynamiques et de leurs interactions.

Peut-être plus que tout autre type d'espace, les centres-villes traduisent les identités des villes latino-américaines, peut-être plus que tout autre type d'enjeux urbains, les enjeux autour de la centralité et de l'aménagement des centres-villes sont à même de permettre de saisir les stratégies spatiales des différents acteurs urbains et des différents pouvoirs locaux, comme les modèles culturels qui sous-tendent les pratiques urbaines des populations latino-américaines.

Cette recherche est le produit de la conjonction entre ma problématique, les conditions particulières de la recherche urbaine sur le Mexique⁴ et les modalités de mon insertion dans cette dynamique de connaissance⁵. Cinq parties composent ce travail : deux s'attachent à la définition de tendances à l'échelle nationale traitant, d'une part, de la genèse et des spécificités des espaces centraux, et, d'autre part, de la

¹ Peter Berger, Luchman Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Méridiens, Klincksieck, 1989, 288 p., p. 256.

² cf. Alfred Schtuz, *Le chercheur et le quotidien*, Paris, Klincksieck, 1987, 277 p., p. 79.

³ Jean Paul Lévy, *op. cit.*, p. 74.

⁴ Voir annexe, La recherche urbaine sur les villes mexicaines, sources et méthodes

⁵ Voir annexe, Travaux : Etudier l'urbanisation, l'espace urbain et le pouvoir au Mexique.

politique du patrimoine. Les trois autres concernent l'étude des villes de Mexico, Guadalajara et Monterrey, et Puebla.

On a choisi de consacrer un chapitre à Mexico et un à Monterrey et Guadalajara, ensemble, pour analyser des processus distincts. Dans chacune de ces trois villes, l'accent a été mis sur les modalités spécifiques de l'intervention publique ayant eu l'impact le plus important sur le fonctionnement des espaces centraux :

- à Mexico, la gestion sociale et urbaine des quartiers populaires avant et après le tremblement de terre ;
- à Monterrey et Guadalajara, la reconstitution des modalités de réalisation d'opérations de rénovation et de construction de nouvelles places au coeur de la ville.

Seul le cas de la ville de Puebla a été traité à partir d'une étude globale reconstituant les dynamiques intra-urbaines des activités, les représentations, les perceptions du centre de la ville et les différents types d'interventions publiques.

Mon parti pris méthodologique est de prendre au sérieux les politiques urbaines, les lois, règlements, leurs formulations et leurs impacts ; de tenter de décrire dans chaque cas les modalités précises de mises en oeuvre des projets et des discours sur ces projets, en précisant les acteurs en jeu, leur rôle et leur insertion dans les dynamiques de l'espace intra-urbain. Chaque situation locale est considérée comme un lieu d'observation particulier, un observatoire de processus et de dynamiques à l'oeuvre dans des contextes différents¹, de « régimes d'existence de tendances nationales »².

¹ Pour le rapport entre une analyse d'un quartier permettant d'observer des logiques « qui débordent largement le cadre micro-local où elles se combinent et parfois s'affrontent », voir Yves Grafmeyer, *Habiter Lyon*, Lyon, PUL, 1991, 219 p., p. 206.

² M. Marié, Cité par Jean Pierre Gaudin, *Technopolis, crises urbaines et innovations municipales*, PUF, 1989, 278 p., p.55.

PREMIERE PARTIE

GENESE, DYNAMIQUES ET SPECIFICITES DES ESPACES CENTRAUX

DES VILLES MEXICAINES

« une civilisation est avant tout un urbanisme, je veux dire, plus qu'une vision du monde et des hommes, une civilisation est une vision des hommes dans le monde et des hommes comme monde : un ordre, une architecture sociale », Octavio Paz¹ .

¹ *Una civilización es ante todo un urbanismo; quiero decir, más que una visión del mundo y de los hombres, una civilización es una visión de los hombres en el mundo y de los hombres como mundo : un orden, una arquitectura social* Octavio Paz, *Sor Juana Inès de la Cruz o las trampas de la fe*, Barcelona, Seix Barral, 1982, 656 p., p. 52.

Les espaces centraux des villes mexicaines présentent plusieurs spécificités importantes, qui sont autant de caractéristiques communes contribuant à donner une certaine homogénéité aux processus en jeu au sein des espaces intra-urbains. Pour une part ces spécificités sont dues aux héritages de la colonisation espagnole et l'on pourrait retrouver des traits similaires dans une grande partie de l'Amérique ibérique. C'est aussi le cas, avec les nuances introduites par les différentes histoires nationales, des processus de modernisation du XIX^e ou de paupérisation de l'habitat central, comme des tendances plus récentes de réorganisation des activités commerciales et tertiaires. Cette première partie se propose d'analyser les trois traits qui apparaissent marquer le plus nettement l'identité et la dynamique des espaces centraux :

- leur genèse, comme inscription spatiale d'un modèle de ville et de société et l'adaptation de ce modèle aux premières extensions urbaines ;
- l'habitat populaire locatif, la *vecindad*, devenu le symbole de l'habitat central dégradé ;
- l'éclatement des principales fonctions centrales, sous l'impact de la croissance urbaine, de la multiplication des pôles de centralité commerciale, des actions des pouvoirs publics et des évolutions des pratiques de la ville.

Un grand nombre de villes mexicaines ont été créées pendant les premières années de la conquête. Par leur genèse, ces villes de la colonisation espagnole constituent la réalisation d'un projet d'ordre urbain et de prise de contrôle de l'espace et des hommes. Cette histoire commune marque encore aujourd'hui les tissus hérités, non seulement une grande partie des villes importantes ont été tracées selon un plan en damier régulier autour d'une place centrale, mais la répartition des fonctions traditionnelles a suivi un même modèle de structuration de l'espace intra-urbain.

Le modèle de centralité et le tracé colonial qui donnait une certaine homogénéité au fonctionnement des villes mexicaines est, depuis plusieurs décennies déjà, remis en cause par la pression de la croissance urbaine, la dynamique des marchés du logement et par l'éclatement des fonctions centrales, non seulement dans les grandes villes mais aussi dans les villes moyennes et les petites villes. Le fonctionnement des espaces centraux a été profondément modifié, plus exactement les relations entre éléments de centralité et espace urbain sont en constante recomposition.

La croissance urbaine et l'extension des tissus urbains impliquent une modification de la structure urbaine, par une réorganisation, une adaptation, une mutation de l'ensemble des espaces urbains et en particulier des espaces de la centralité. La croissance urbaine ne se traduit pas seulement par une extension de la périphérie et un accroissement de la densité des fonctions du centre traditionnel, mais par une recomposition, une renégociation dynamique des relations centre-périphérie. La dynamique urbaine est aussi dynamique de la structuration intra-urbaine.

Les populations aisées ont délaissé les espaces centraux entre la fin du XIX^e siècle et les années 1940 - selon les villes -. Les nouveaux espaces d'habitat pour classes moyennes comme la plus grande partie des logements populaires ont pris place en périphérie. L'extension urbaine a modifié l'utilisation et l'identité des espaces hérités. Un mode particulier d'habitat populaire locatif, la *vecindad*, est devenu le symbole de la crise et de la dégradation des centres-villes. Les premières extensions urbaines avaient introduit une distinction centre/périphérie ; l'apparition de nouveaux espaces de centralité et l'attribution d'une valeur patrimoniale au tissu ancien transforma l'espace, qui fut pendant longtemps l'intégralité du tissu urbain, en « 'centre historique ».

Malgré la généralisation d'un mode de vie pavillonnaire et la dévalorisation de l'espace central aux yeux des classes moyennes et aisées, le centre reste le principal lieu de localisation des activités politiques, religieuses et dans de nombreuses villes d'une part notable des activités commerciales et tertiaires. Malgré la délocalisation des fonctions centrales traditionnelles, pour une partie de la population les pratiques de la ville restent fortement centrées. L'action publique contribue au renforcement de l'identité et de la spécificité des espaces centraux au sein des agglomérations par des politiques d'image, d'embellissement des espaces publics et de réorganisation des principales fonctions centrales à l'échelle de l'agglomération.

I De la ville coloniale au centre historique

A - Un modèle de ville

Le modèle classique de la colonisation espagnole¹, la fondation de villes selon un plan en damier régulier organisé autour d'une place centrale, est une des caractéristiques qui donnent une certaine homogénéité aux villes d'Amérique Latine². Ce modèle de ville est aussi un modèle de centralité puisque autour de la place centrale prennent place les édifices des autorités civiles, la cathédrale, les résidences des notables, les principaux commerces ; un marché périodique (*tianguis*) se déroule sur la place.

• *Colonisation et production urbaine*

Ce modèle colonial de centralité considéré ici dans son rôle de structuration de l'espace urbain était aussi un modèle d'organisation régionale et sociale autour du centre de la ville espagnole³. Le plan en damier est aussi utilisé comme la marque de la (re)fondation ou des regroupements de villages indigènes accompagnant la mise en place des institutions coloniales⁴. C'est à partir des nouveaux centres que la prise de contrôle du territoire et des hommes est effectuée. Les établissements urbains de la colonisation espagnole ont une organisation centrifuge, des fonctions de contrôle et

¹ cf. Francisco de Solano (Coord.), *Estudios sobre la ciudad iberoamericana*, Instituto "Gonzalo Fernandez de Oviedo", Madrid, 1983, 941 pages. et Francisco de Solano, *Ciudades hispanoamericanas y pueblos de Indios*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1990, 423 p.

² cf. Jean Tricart, "Quelques caractéristiques générales des villes latino-américaines", *Caravelle, Cahiers du Monde Hispanique et Lusobrésilien*, N°3, 1964, Université de Toulouse, p. 37-59.

³ cf. Jean-Paul Deler, "La cité-territoire, un chorotype colonial hispano-américain", *Mappemonde*, N° 4, 1988, Reclus, p. 9-13; Marie-Danielle Demelias-Bohy, « Le développement de la cité territoire hispano-américain », *Problèmes d'Amérique Latine*, juillet-septembre 1994, p. 19-35; voir aussi l'étude John C. Super sur Quérétaro qui décrit la profonde interaction et continuité entre le monde colonial rural et urbain, *La vida en Quérétaro durante la colonia 1531-1810*, Mexico, Fondo de cultura economica, 285 p., p. 21, et John Chance K, *Razas y clases de la Oaxaca colonial*, Instituto Nacional Indigenista, Mexico, 1982, 281 p.

⁴ cf. Serge Gruzinski, *La colonisation de l'imaginaire, sociétés indigènes et occidentalisation dans le Mexique espagnol XVI^e-XVIII^e siècle*, Paris, Gallimard, 1988, 374 p., p. 165. et sur les modalités de "fondation" de villages déjà existant Nicole Percheron, *Problèmes agraires de l'Ajusco*, Mexico, CEMCA, 1983, 166 p.

d'administration de l'espace rural, qui les distinguent très nettement des villes européennes qui concentrent et organisent les commerces et les activités de leur région¹.

La colonisation fut d'abord la création d'un réseau de villes. Selon George Kubler², ce processus de fondations urbaines en Nouvelle Espagne constitue un moment important de l'urbanisme mondial. Depuis l'empire Romain et jusqu'à la création de nouvelles villes industrielles du XIX^e siècle, aucun autre espace n'a fait l'objet d'un processus systématique d'implantations d'établissements humains présentant une unité conceptuelle et de fonctionnement et la mobilisation de ressources « illimitées ». Pour Octavio Paz : « Places, églises, municipalités, aqueducs, hôpitaux, couvents, palais, collèges : les villes de Nouvelle Espagne constituent l'image d'un ordre qui s'étendait sur toute la société, le monde et l'au-delà³ ».

• *Entre utopie et métrage*

Les ordonnances de découverte et de peuplement⁴ publiées en 1573 ne constituent pas l'instrument privilégié de normalisation du processus de création urbaine. A cette date plus de 200 villes ont déjà été fondées en Amérique ibérique, dont 30 en Nouvelle Espagne⁵. Il s'agit plutôt d'une tentative de compilation des principales règles d'un processus qui était déjà bien engagé sous la forme de plusieurs variantes du plan en damier. Prenant en compte les expériences réalisées lors de la Reconquête et en Amérique, les ordonnances constituent à la fois l'image de la ville parfaite - de

¹ cf. Richard M. Morse, "Latin american cities: Aspects of function and structure", *Comparative studies in society and history*, Vol IV, N°4, juillet 1962, p. 473-493.

² cf. George Kubler, *Arquitectura mexicana del XVI*, (première publication 1948), Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1982, 682 p., p. 108.

³ *Plazas, iglesias, ayuntamientos, acueductos, hospitales, conventos, palacios, colegios: las ciudades de Nueva España son la imagen de un orden que abarcó la sociedad entera, al mundo y al transmundo*, Octavio Paz, *op. cit.*, p. 52.

⁴ *Nuevas ordenanzas de Descubrimiento y población*, promulguées par le Conseil des Indes et ratifiées par Felipe II en 1573.

⁵ cf. Gabriel Guarda, "Tres reflexiones en torno a la fundación de la ciudad indiana", dans Francisco de Solano, *op. cit.*, p. 91-106., p. 100.

l'utopie urbaine - selon la couronne espagnole et un des premiers textes d'urbanisme de l'âge moderne¹.

Si dès 1514, une des premières ordonnances royales concernant la fondation de villes conseille d'utiliser un plan régulier², avant la publication des textes de 1573 aucune norme n'oblige à utiliser le plan en damier³ ; celui-ci semble s'être imposé de lui-même. En effet, le damier est d'abord la forme la plus simple pour une rapide délimitation du terrain et une distribution équitable des lots, c'est de plus un plan facilement réalisable, reproduit d'une ville à l'autre par les moines ou *conquistadores* spécialisés⁴. Le plan en damier est en fait une des structures de base des établissements humains, un « lieu commun de l'urbanisme de toutes les époques »⁵.

Pendant la Reconquête, qui fut aussi un processus de repeuplement, ce type de plan a été utilisé. Briviesca au nord de Burgos, fondée en 1314, serait la première ville de la Reconquête tracée selon un plan en damier, plus tard Santa Fe de Grenade fondée en 1490 à partir d'un camp militaire est évoquée comme modèle⁶. Ce type de tracé perpétue une tradition ancienne utilisée dans le *castrum* romain⁷ comme dans les bastides françaises du XIII^e siècle⁸ ; c'est aussi une forme de ville valorisée par le

¹ Gabriel Alomar, *op. cit.*, p. 22. et Jorge Hardoy, "Evolución de la legislación urbana para hispanoamérica durante el siglo XVI", dans *De Teotihuacan a Brasilia, Estudios de historia urbana iberoamericana y filipina*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987, 487 p., p. 80-105, p.97. et Max Cetto, "Influencias externas y significado de la tradición", dans *América Latina en su arquitectura*, Unesco, Siglo XXI, 1982, 317 p.

² cf. Luis Weckmann, *La herencia medieval de Mexico*, tome II, Mexico, El colegio de Mexico, 1983, 837 p., p. 518.

³ cf. Miguel Rojas Mix, *La plaza mayor, el urbanismo, instrumento de dominio colonial*, Barcelona, 1978, Muchnik Editores, 243 p., p. 62.

⁴ Qualifié de *júmetro*, géomètre ou *alarife*, de l'arabe al-Arif maître d'oeuvre ou architecte, le plus connu d'entre eux est Alonso García Bravo qui réalisa le tracé des villes de Veracruz, Mexico et Oaxaca, cf. Luis Weckmann, *op. cit.*, p. 528, Anthony .Edwin.James. Morris, *op. cit.*, p. 348.

⁵ Gabriel Alomar, "Estudio preliminar", dans *De Teotihuacan a Brasilia, Estudios de historia urbana iberoamericana y filipina*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987, 487 p. p. 22.

⁶ cf. Luis Weckmann, *op. cit.*, p. 517 et Jacques Heers, *La ville au moyen âge*, Paris, Fayard, 1990, 550 p., p. 86-87.

⁷ cf. Enrico Guidoni, *La ville européenne, formation et signification du quatrième au onzième siècle*, Paris, Pierre Mardaga, 1981, 199 p.

⁸ Certains auteurs évoquent directement une diffusion du plan en damier depuis les bastides françaises jusqu'en Espagne (Briviesca) par le chemin de Santiago de Compostelle, puis vers le sud

savoir urbain et philosophique de l'époque : les textes de Thomas d'Aquin (1228-1274) (*De Regimini Principum*), du moine Francisco Eximenis (1340-1409)¹, *L'utopie* (1516) de Thomas More. Les ordonnances s'inspirent largement de Vitruve, architecte romain dont l'ouvrage *De architectura* fut admiré et réutilisé par les hommes de la renaissance, en particulier par Leon Battista Alberti (1404-1472) qui rédigea *De Re Aedificatoria* au milieu du XV^e siècle².

• *Un modèle de structure intra-urbaine*

Les modalités de la fondation des villes de l'Amérique ibérique ne constituent pas un transfert direct des conceptions sur la ville en vigueur en Espagne ou en Europe à cette époque, mais une création d'un modèle particulier de ville. Dans leur grande majorité, les villes coloniales espagnoles ne sont pas des villes entourées de murailles³. L'acte de fondation ne s'attache pas à circonscrire le périmètre de la ville, mais à marquer un centre à partir duquel le tissu urbain peut s'étendre⁴. Lors de la cérémonie de fondation, les textes de la couronne conseillent de placer un signe au centre, acte de prise de possession et de sacralisation du lieu, qui dès lors n'appartient plus au monde sauvage de la nature proche⁵.

La place centrale est étrangère à la ville médiévale européenne, elle a comme référence les théoriciens italiens de l'architecture ; la position centrale, la localisation

de l'Espagne comme moyen de la reconquête et enfin en Amérique., cité par Luis Weckmann, *op. cit.*, p. 518.

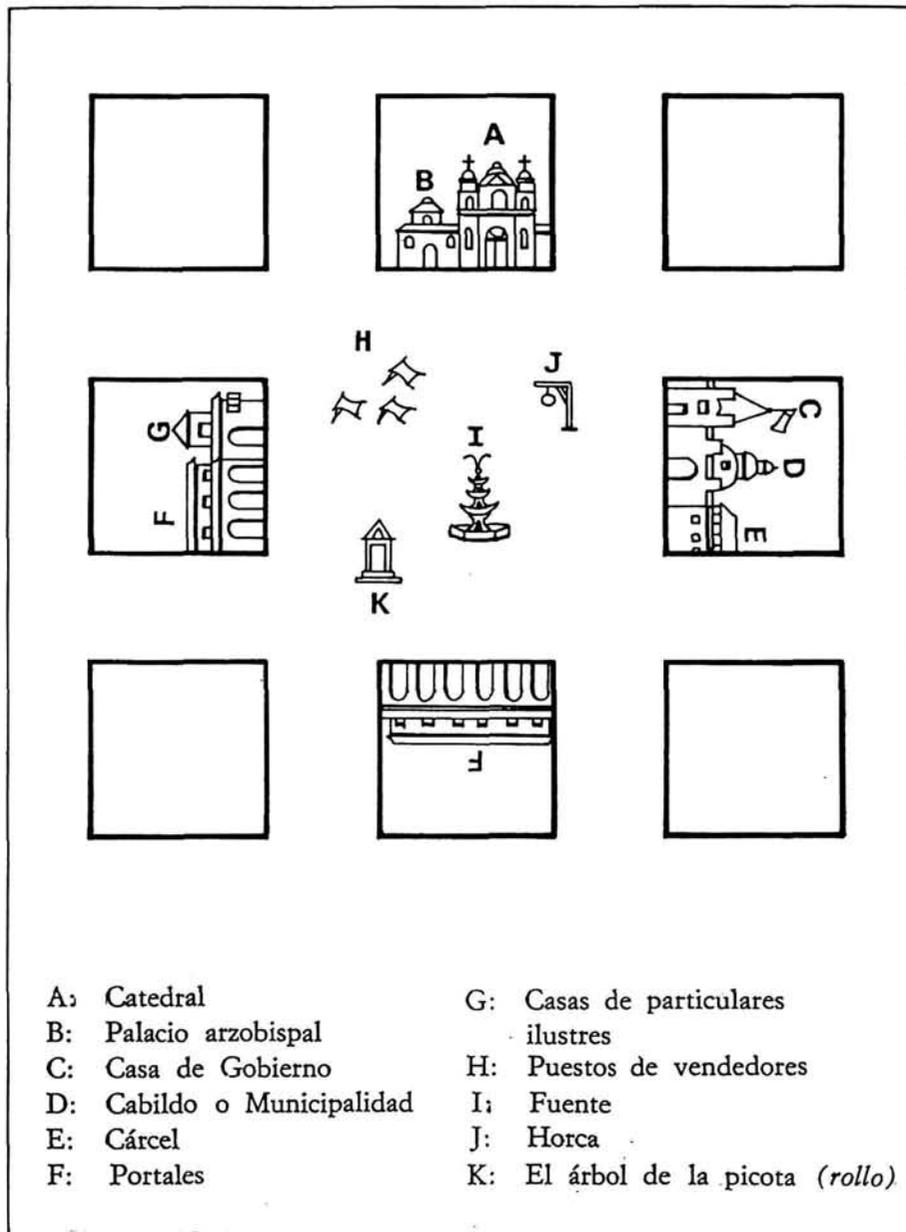
¹ Qui écrit en 1385 un traité publié en 1484 qui comporte un chapitre sur la forme des villes bien construites. Selon Gonzalo Yanes Diaz les franciscains qui ont joué un rôle important dans la conquête avait connaissances des textes d'Eximenis, cf. *Espacios urbanos del siglo XVI en la región Puebla-Tlaxcala*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1991, 497 p., p. 99.

² cf. Jorge Hardoy, *op. cit.*, p. 97. et sur l'influence d'Alberti sur la pensée de la Renaissance et les réalisations du vice-roi Antonio de Mendoza (1535-1550), Guillermo Tovar, "La utopia del virrey Mendoza", *Vuelta 108*, novembre 1985, p. 18-24.

³ Se sont essentiellement les ports qui sont planifiés avec des défenses et murailles : Veracruz, La Havane, Cartagène, Callao ; ainsi que Lima à cause de la proximité de la mer, l'absence de fortifications caractéristique surprenante à cette époque, a permis de comparer Mexico à la ville idéale, George Kubler, *op. cit.*, p. 81.

⁴ Jorge Hardoy E. "La forma de las ciudades coloniales en la america española", dans, Francisco de Solano (coord.), *Estudios sobre la ciudad Iberoamericana*, Madrid, CSIC, 1983, 941 p., p. 315 - 344..., p. 319.

⁵ Gabril Guarda, *op. cit.*, p. 89.



1 - La plaza mayor, tirée de M. Rojas Mix, 1978.

des édifices publics et les arcades sont des éléments présents chez Léon Battista Alberti¹. Les places des villes espagnoles de cette époque sont petites et irrégulières. Les *plazas mayores*, en grande partie postérieures aux fondations américaines, sont conçues comme des espaces fermés qui s'insèrent dans le tissu urbain existant. Si leur origine est souvent liée à la localisation du marché, il ne s'agit pas de places centrales, leur principale fonction est le spectacle, la parade ou la course de taureau. La *plaza mayor* de Valladolid construite en 1561, lors de la reconstruction de la ville détruite par un incendie, est considérée comme le premier antécédent de création de places régulières succédant aux places médiévales irrégulières et sans tracé apparent, elle deviendra le modèle des places créées par la suite (Madrid, Léon, Segovia, Cordoba)². La *plaza mayor* de Madrid fut construite en 1617 sur un espace utilisé comme marché à l'extérieur des murailles de la ville médiévale³. Dans les villes espagnoles, les *plazas mayores* ont été surimposées au tissu urbain existant ; impulsées par le pouvoir royal, elles contribuent à la proclamation du rôle de l'Etat sur la ville. A l'époque contemporaine la *plaza mayor* forme dans de nombreuses villes espagnoles un centre civique sur lequel prennent place les édifices de la mairie et des représentants de l'Etat, alors que la place de l'église, distincte, fonctionne comme un centre religieux traditionnel autour d'une place souvent plus ancienne⁴.

Plus directement que le tracé, les institutions municipales mises en place dès la fondation dans les villes d'Amérique constituent un transfert direct des modalités d'organisation des villes et villages repeuplés pendant la Reconquête. Le municipe existe en Castille, sous une forme similaire à celle mise en oeuvre en Amérique, dès le XI^e siècle pour intégrer les nouveaux espaces repris aux « maures »⁵.

¹ cf. Georges Kubler, *op. cit.*, p. 104

² cf. Antonio Bonet Correa, *Morfología y ciudad, urbanismo y arquitectura durante el antiguo Régimen en España*, Barcelona, Gustavo Gilli, 1978, 219 p., p. 40.

³ cf. Anthony Edwin James Morris, *Historia de la forma urbana, desde sus orígenes hasta la revolución industrial*, Barcelona, Gustavo Gilli, 1984 (première édition en anglais 1974), 476 p., p. 339.

⁴ Dans l'Espagne franquiste de l'après guerre civile, les textes réglementant la reconstruction des villes conseilleront de maintenir ou de créer cette double structure, l'édifice du parti devait se situer sur la Plaza Mayor, cf. Antonio Bonet Correa, *op. cit.*, p. 59.

⁵ cf. Luis Weckmann, *op. cit.*, p. 522.

La nécessité de commencer le tracé par la place centrale organisée selon les principaux axes de communication et laissant une grande surface libre qui est reprise dans les ordonnances de 1573 a pu être identifiée dans un texte signé en 1523 par Carlos V¹. Selon les ordonnances de 1573, la place centrale doit être entourée d'arcades et les terrains situés autour de la place, réservés pour la construction de l'église, des édifices des pouvoirs publics et des commerces², ne doivent pas être attribués à des particuliers. Cette disposition constitue une limitation des pratiques existantes, les principaux fondateurs s'attribuant généralement des terrains autour des places. Des critères de taille de la place par rapport au tracé, de volume des constructions sont aussi proposés qui ne seront jamais réellement appliqués³ : les ordonnances préconisent des places amples d'une superficie correspondant à quatre îlots, alors que les places construites en Amérique ibérique se limitent généralement à l'utilisation d'un îlot laissé libre.

Jorge Hardoy a montré que la fondation de villes en Amérique ibérique n'a pas été l'application d'un modèle unique mais qu'une série d'adaptations existent à partir d'un modèle classique régulier organisé autour d'une place centrale. Dans certaines villes, la place se trouve à proximité de la côte ou d'un fleuve et dans d'autres elle n'est pas au centre (Campeche), des villes possèdent deux places principales (Veracruz). Certaines villes comme Guadalajara et Morelia (Valladolid) ont une place centrale dédoublée, un espace libre forme une seconde place devant l'église qui s'implante sur le côté de la place principale. A Mexico et Puebla, le tracé a été réalisé à partir d'îlots rectangulaires alors que Guadalajara, Oaxaca, San Luis Potosi, Morelia et de nombreuses autres villes adoptent un tracé à partir d'îlots carrés⁴. Le tracé peut aussi être adapté à la topographie (Guanajuato) et un nombre non négligeable de petits centres urbains n'ont pas été planifiés.

¹ cf. Jorge Hardoy, *op. cit.*, p. 104.

² cf. Francisco de Solano, "Significado y alcances de las Nuevas ordenanzas de descubrimiento y población de 1573", dans, *De Teotihuacan a Brasilia, Estudios de historia urbana iberoamericana y filipina*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987, 487 p., p. 108-127, p. 120.

³ Francisco de Solano, *op. cit.*, p. 127.

⁴ cf. Manuel Sanchez de Carmona, *op. cit.*, p. 31.

Il n'en reste pas moins que plus de 80% des villes latino-américaines étudiées par Jorge Hardoy ont été créées selon un modèle classique ou régulier, et plus de 40% avec une seule place centrale. Le modèle classique domine pour les villes importantes. La ville de Puebla est considérée¹ comme le meilleur exemple de l'application du modèle classique de place centrale. Le tissu urbain de Puebla (voir cartes chapitre Puebla) serait donc une des manifestations les plus pures de l'idée urbaine coloniale et se rapprocherait d'une représentation idéaltypique ou paradigmatique de l'idée de ville coloniale.

B - Un centre unique pour la ville coloniale

La principale originalité de la place centrale de l'Amérique ibérique ne réside pas dans sa fonction ni dans sa localisation mais dans son insertion dans la conception même de la ville. Dans la construction de l'espace urbain spécifique aux villes latino-américaines, la place et le plan en damier sont inséparablement liés ; c'est la place qui donne un sens à la ville.

Pour Miguel Rojas Mix, la *plaza mayor* coloniale constitue un dispositif doté d'une fonction idéologique particulière (une institution ou un appareil idéologique). La réunion en un même lieu des autorités espagnoles, de la cathédrale et du *tianguis* indigène permettait non seulement de contrôler les indigènes et de les intégrer à l'économie coloniale par le marché, mais aussi grâce à la proximité de l'église de faciliter les conversions². La place est l'expression concrète de la volonté colonisatrice, celle-ci ne se manifeste pas dans un premier temps par une prise de possession des territoires ou des hommes mais par l'introduction d'éléments de centralité qui donnent sens et structurent fonctionnellement la nouvelle organisation de l'espace et de la société.

La place, dénommée *plaza mayor* ou *plaza de armas*, sert au début de la colonie à la réunion des Espagnols à cheval et en armes, qui selon un édit de Cortés, devait se

¹ *ibid.*, p. 320.

² Voir les références de textes de municipalités coloniales d'Argentine et du Chili soulignant l'intérêt d'obliger les indiens à assister à la messe à la cathédrale et à participer au *tianguis* en se référant explicitement à un rôle de contrôle et de contact entre les populations espagnoles et indigènes, cf. Miguel Rojas Mix, *op. cit.*, p. 103.

tenir tous les quatre mois pour démontrer la préparation des *conquistadores* face à une possible révolte indigène¹. Au centre de la place centrale s'élevait un pilori symbole de la justice². La place est aussi le lieu principal des cérémonies et des démonstrations d'allégeance. C'est sur la *plaza mayor* de San Cristobal que les Indiens de la région remettaient leur tribut deux fois par an³.

La position centrale de la place et de la cathédrale est le résultat d'une volonté de construction urbaine qui doit néanmoins être renforcée par une stricte réglementation. A Puebla, dans les premières années de la fondation, la municipalité dut rappeler cette nécessité : en 1536, pour maintenir la symétrie de l'espace construit, toute distribution de nouveaux lots fut bloquée tant que les lots situés au sud de l'église n'auraient pas été occupés⁴.

Pendant les premiers temps de la colonie, les *tianguis* périodiques se déroulent sur les places centrales. L'organisation, le contrôle et l'aménagement des marchés font l'objet des premières mesures d'édilité. Les arcades sont souvent occupées par des étals en bois⁵, qui au cours du XVII^e ou du XVIII^e seront relocalisés dans un marché. A Mexico, le Parián construit sur la place même en 1692 sera détruit en 1843. A Puebla, un nouveau marché qui prend aussi le nom de Parián est construit à distance de la ville en 1801. A la fin du XVIII^e, la *plaza mayor* de Mexico est réaménagée, les étals sont relocalisés sur trois places proches, le sol est pavé ; et en 1803, une statue de Carlos IV est construite au centre de la place⁶.

Toutes les places du pays s'identifient par leurs fonctions et réaménagements successifs à la place centrale de la ville de Mexico. A partir de la seconde moitié du XIX^e, le langage populaire leur attribue un nom qui se réfère directement à la ville de

¹ Maria del Carmen Leon Cazares, *op. cit.*, p. 114.

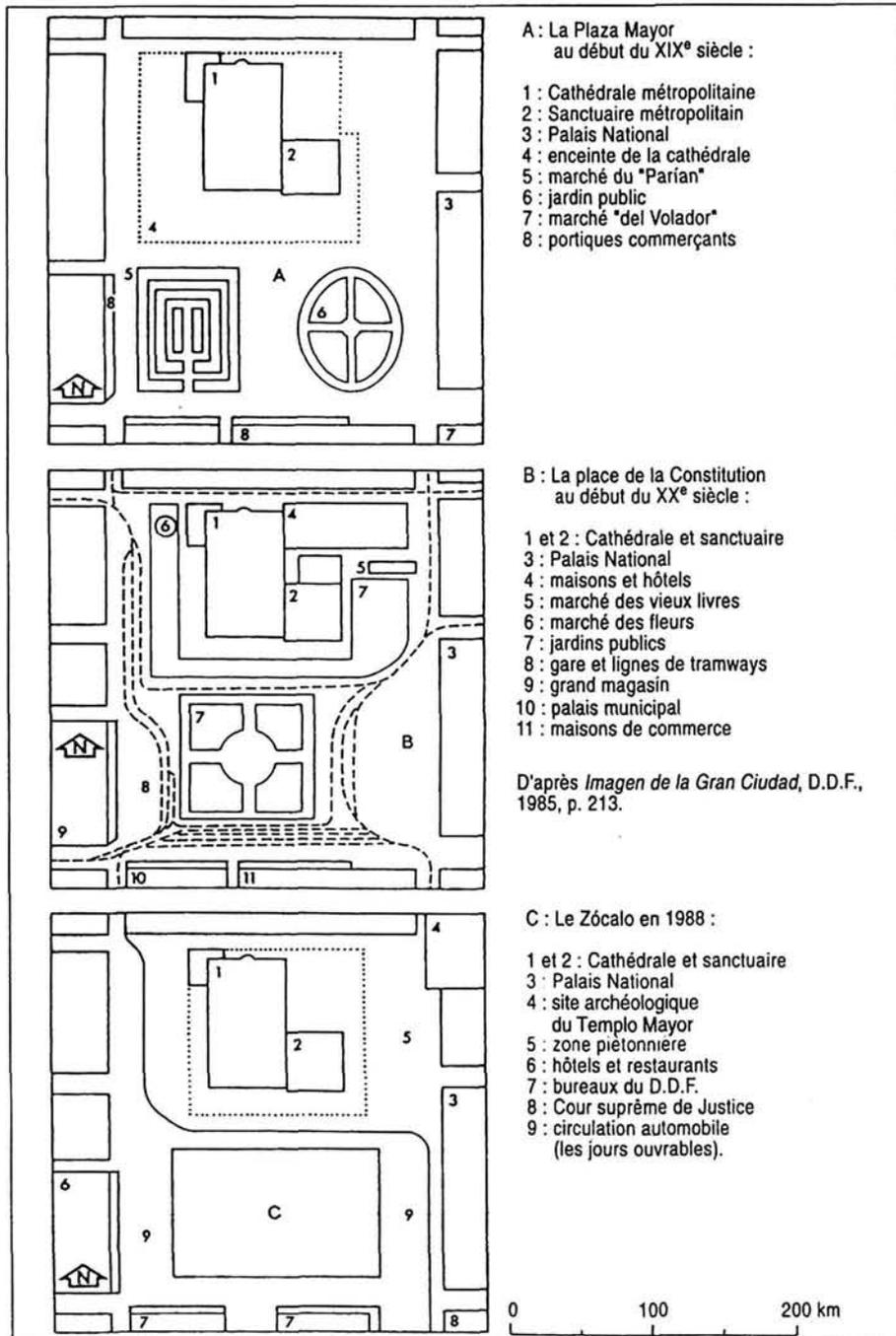
² cf. José Luis Romero, *Latinoamérica : las ciudades y las ideas*, Mexico, Siglo XXI, 1976, 396 p., p. 62.

³ cf. Jan de Vos, *San Cristobal, ciudad colonial*, Mexico, INAH, 1986, 92 p., p. 47.

⁴ *Libro de cabildo* cité par Fausto Marin-Tamayo, *La división racial en Puebla de los Angeles bajo el regimen colonial*, Puebla, Centro de estudios históricos de Puebla, 1972, 80 p., p. 20.

⁵ cf. Maria del Carmen Leon Cazares, *La plaza mayor de la ciudad de Mexico en la vida cotidiana de sus habitantes*, Mexico, Instituto de estudios y documentos históricos, 1982, 181 p., p. 104-107.

⁶ cf. Rafael Lopez Rangel, *op. cit.*, 1989, p. 60.



2 - Les transformations de la place centrale de Mexico, tirée de J. Monnet, 1993.

Mexico : *zócalo*. Au centre de la *plaza mayor* de Mexico, seul le socle d'un grand projet de construction d'une colonne de l'indépendance avait pu être construit dans les années 1830.

Les fonctions et pratiques de la place centrale ont évolué au cours des siècles. La place coloniale était le cœur fonctionnel de la ville, elle était ouverte au trafic, au marché, aux mendiants¹, elle constituait le lieu de contact entre Indiens et Espagnols. Sur la place s'inscrivaient toutes les fonctions centrales de la ville, alors que dès le XIX^e siècle, la place n'abrite plus que certaines fonctions, un certain type de commerces et les fonctions politiques et religieuses. A Mexico, au début du XX^e, la *plaza de la constitución*, occupée par un jardin public, formait le cœur du réseau de tramway. Par la suite le jardin fut supprimé comme les lignes de transports publics, la place fut en partie fermée à la circulation. La place vide accueille la foule des fêtes populaires et des démonstrations d'appui au régime, ainsi que plus rarement les manifestations de l'opposition².

La ville coloniale était d'abord une place entourée d'un certain nombre de rues³, alors qu'au sein de la ville du XIX^e et du XX^e la place centrale n'est plus qu'un des jardins aménagés au cœur de la ville, aujourd'hui le *zócalo* de Mexico est un espace vide, symbole du pouvoir central : « le *zócalo* est le socle sur lequel s'érige la nation »⁴.

Dans les villes de province, les *zócalos* sont en majorité occupés par un jardin public, dans certains cas organisé autour d'un kiosque. Ils constituent des lieux de promenade, mais aussi, aux pieds des édifices des autorités municipales et gouvernementales, des lieux de démonstrations politiques, de manifestations ou de meetings permanents d'opposants demandant justice. Signe du raidissement de la situation politique, l'accès des manifestations d'opposition au *zócalo* de la ville de

¹ cf. Miguel Rojas-Mix, *op. cit.*, p. 53.

² cf. Jérôme Monnet, *op. cit.*, p. 100.

³ cf. Miguel Rojas-Mix, *op. cit.*, p. 114.

⁴ cf. Jérôme Monnet, *op. cit.*, p. 100.

Mexico fut interdit pendant de nombreuses années après 1968¹. Le libre accès à la place centrale pour manifester semble être une constante des situations politiques locales et un des moyens privilégiés de publiciser les conflits pour obtenir une attention privilégiée des pouvoirs publics et, le plus souvent, un règlement négocié.

La place de Mexico constitue l'exemple type du foyer central évoqué par Roland Barthes :

« Les études faites sur le noyau urbain de différentes villes ont montré que le point central du centre de la ville...que nous appelons « noyau solide » ne constitue le point culminant d'aucune activité, mais une espèce de « foyer » vide de l'image que la communauté se fait du centre. Nous avons là une place en quelque sorte vide qui est nécessaire à l'organisation du reste de la ville »²

C - Structure de la ville historique

- *La négation du fait urbain précolonial*

Les villes latino-américaines sont marquées par la négation du fait urbain précolonial. C'est une différence fondamentale avec d'autres types de villes coloniales, en particulier avec la ville arabe où la médina précède la colonisation et persiste comme élément du patrimoine bâti. Si les sociétés précoloniales furent d'importantes sociétés urbaines, la ville latino-américaine nie l'organisation urbaine précoloniale. Dans les cas de superposition³ celle-ci se fait par destruction du coeur de la ville préexistante ; les populations indigènes sont repoussées vers la périphérie de la ville ou déplacées.

Les établissements urbains précoloniaux marquent cependant les sites et dans certains cas les orientations des tracés urbains. Dans le cas de Mexico, le tracé urbain est une adaptation des axes et des espaces ouverts de Tenochtitlán,⁴ on retrouve cette

¹ cf. Oscar Terrazas Revilla, "De la ciudad central a la ciudad interior", dans, *Estructura territorial de la ciudad de México*, Mexico, Plaza y Valdès, 253 p., p. 79-99, p. 97.

² cf. Roland Barthes, *op. cit.*, 1967, p. 267.

³ Mexico et Cholula au Mexique mais aussi Santa fe de Bogota, Quito, Guatemala, Lima, La Paz.

⁴ cf. George Kubler, *op. cit.*, p. 78. et Manuel Sanchez de Carmona, *Traza y plaza de la ciudad de Mexico en el siglo XVI*, Mexico, UAM Azcapotzalco, Tilde, 1989, 140 p., p. 21.

influence des axes traditionnels de l'organisation préhispanique à Puebla, alors que les tracés des établissements préexistants ont été perdus¹. A Mexico, la ville précoloniale peut aussi réapparaître sous la forme de découvertes archéologiques niées ou mises en valeur ; en 1790, lors des travaux d'aménagement de la place centrale, la *Piedra del Sol* et la *Coatlicue* furent localisées, en 1978, un monolithe circulaire représentant la déesse Coyolxauhqui fut trouvé lors d'excavations de la compagnie d'électricité, ce fut le début de la mise à jour des ruines du *Templo-Mayor*².

- *Traza et barrios*

Les villes de l'Amérique ibérique sont néanmoins un lieu de contact entre les populations espagnoles et indiennes. La ville coloniale était théoriquement organisée selon une stricte ségrégation résidentielle : les indigènes n'étaient pas autorisés à résider dans la *traza*, et les Espagnols, métis et noirs ne devaient pas habiter dans les *barrios* (quartiers indigènes). L'imposition d'une stricte séparation repose sur la peur d'une révolte indigène et sur la volonté des religieux de protéger les Indiens du contact et de l'exploitation coloniale.

La « fondation » de Mexico, qui constitue une destruction du coeur de la Tenochtitlán, repousse les indigènes vers les périphéries : la *traza* espagnole était entourée de 70 *barrios* indigènes³. Par ailleurs, une séparation entre deux secteurs (*parcialidades*) - San Juan Tenochtitlán et Santiago Tlatelolco - perdue au sein de la ville coloniale⁴. Le plan régulier ne couvre que le centre de la ville ; au XVI^e siècle la ville indigène entoure la ville espagnole.

A Puebla, les Indiens des régions proches déplacés pour l'édification de la ville ont formé la base de *barrios* regroupant les populations selon le lieu de provenance (cf. partie Puebla). On retrouve ce type d'organisation au sein des six *barrios* de San

¹ cf. *infra*.

² voir partie suivantes, *hiérarchie des valeurs et histoire légitime*.

³ José Luis de Rojas, *op. cit.*, p. 45.

⁴ cf. Serge Gruzinski, *Histoire de Mexico*, Paris, Fayard, 1996, 454 p., 233 p.

Cristobal de Las Casas, des quartiers sont réservés aux Indiens « amis » provenant de Mexico, Tlaxcala, Oaxaca qui ont participé à la conquête et l'édification de la ville, d'autres aux tzotziles, tzeltales et zoques¹. A Guadalajara, les Indiens provenant de Mexico et de l'Anahuac ont créé leur propre *barrio* Mexicalzingo². A Mérida, les Indiens d'Azcapotzalco qui accompagnaient les *conquistadores* se regroupèrent dans le *barrio* de San Cristobal.

Dans certaines villes, la séparation est moins nette, le peuplement espagnol moins important et les nobles indigènes ont obtenu des privilèges et des biens en particulier grâce aux mariages avec des *conquistadores* ; au début du XVII^e à Queretaro, des indigènes possèdent des lots au sein de la *traza* et à la fin du XVIII^e des Indiens sont propriétaires d'édifices autour de la place centrale³.

Les ordres religieux ont pris en charge le contrôle et l'organisation des *barrios* indigènes⁴, qui deviennent des espaces d'organisation administrative, religieuse et sociale de la population indigène. Il s'agit de paroisses et l'institution du saint patron qui donne son nom au quartier et constitue la base d'un système de charges politico-religieuses structure les *barrios* à l'image des communautés indigènes⁵. Dans la ville de Mexico, les *barrios* indigènes reprennent l'organisation des *calpullis*⁶, unité de base de l'organisation de la ville et de la tenure de la terre de la ville précoloniale. Jusqu'au milieu du XVII^e, les représentants des *calpullis* forment la base de l'administration locale⁷. Dans le cas de Oaxaca, John Chance note que l'utilisation du

¹ cf. Jan de Vos, *op. cit.*, p. 25.

² cf. Thomas Calvo, *op. cit.*, p. 143.

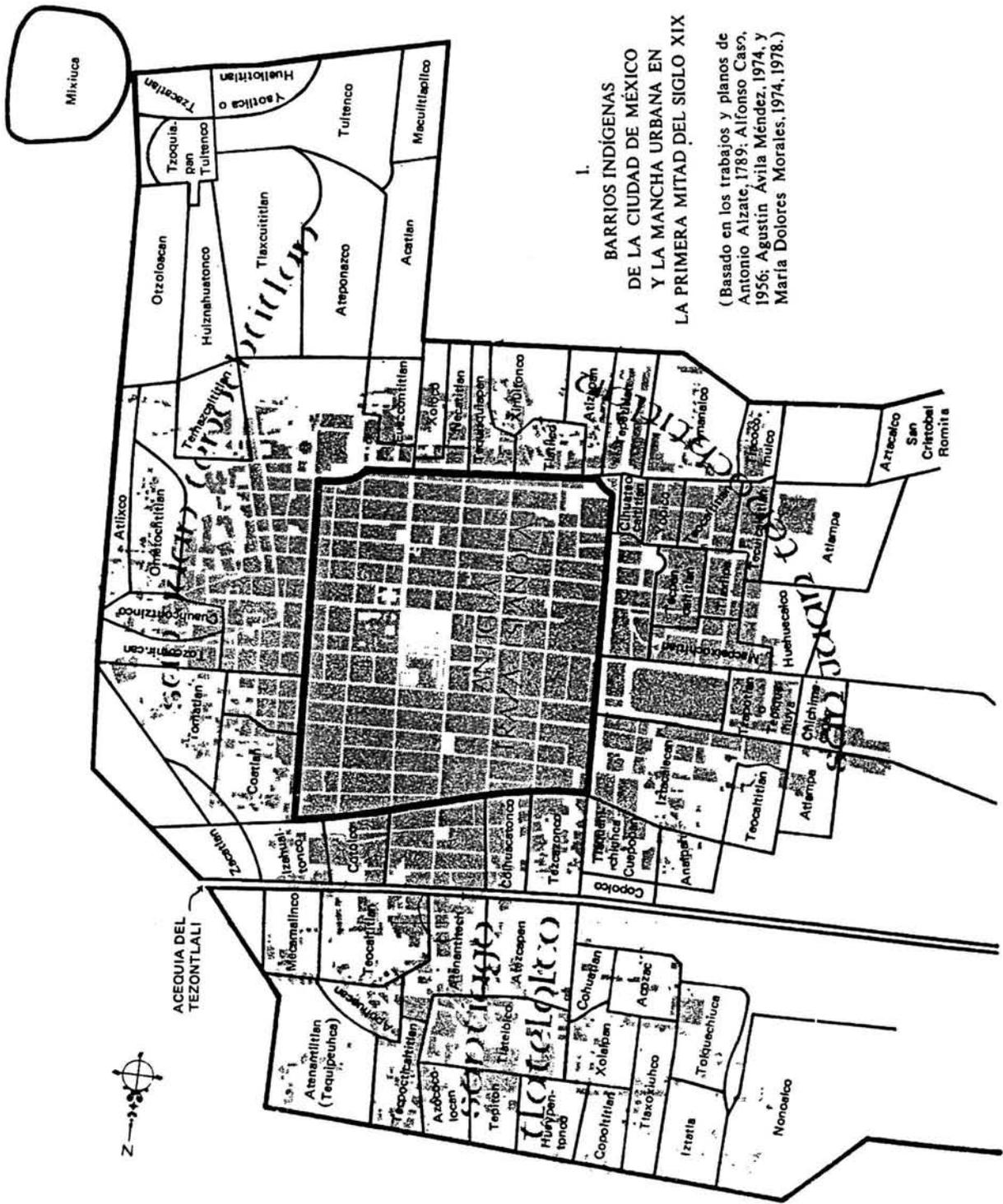
³ cf. John C. Super, *op. cit.*, p. 26-27.

⁴ cf. Charles Gibson, *Los aztecas bajo el dominio español 1519-1810*, Mexico, Siglo XXI, 1978, 528 p., p. 380.

⁵ On retrouve à l'époque contemporaine ce type d'organisation dans certaines petites villes, voir l'analyse de Guillermo Bonfil Batalla, *Cholula, la ciudad sagrada en la era industrial*, Mexico, Instituto de investigaciones historicas, 1973, UNAM, 296 p.

⁶ Que l'on peut traduire à la fois par quartier (*barrio*) et lignage, le *calpulli* formait un clan qui en milieu urbain pouvait aussi être spécialisé dans une production, il a été aussi assimilé par les colonisateurs à des corporations dirigées par des autorités propres, cf. José Luis de Rojas, *Mexico-Tenochtitlan, economia y sociedad en el siglo XVI*, Mexico, El colegio de Michoacan, Fondo de cultura economica, 1986, 329 p..

⁷ cf. Miguel Messmacher, "El urbanismo en México, Guatemala, Honduras, Honduras Británica, el Salvador, parte de Costa Rica y Nicaragua, en los siglos XVI^e y XVII^e", dans, *De Teotihuacan a*



1.
**BARRIOS INDÍGENAS
 DE LA CIUDAD DE MÉXICO
 Y LA MANCHA URBANA EN
 LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX**

(Basado en los trabajos y planos de Antonio Alzate, 1789; Alfonso Caso, 1956; Agustín Avila Méndez, 1974, y María Dolores Morales, 1974, 1978.)

3 - Barrios indigènes et tissu urbain de Mexico au début du XIX^e, tirée de A. Lira, 1983.

náhuatl et les différenciations internes à la population indigène persistent jusqu'à la fin du XVIII^e siècle en milieu urbain¹.

• *L'impossibilité d'une ségrégation ethnique totale*

Une stricte séparation s'avéra impossible à faire respecter², de nombreux indigènes étaient logés dans des manufactures, commerces ou palais au sein de la *traza* et des Espagnols ou métis se sont implantés dans les *barrios*. A Mexico, les autorités municipales, contre l'avis de la couronne et des autorités ecclésiastiques, attribuent dans la seconde moitié du XVI^e siècle des terrains à des Espagnols au sein des *barrios*. A la fin du XVII^e siècle, la municipalité tente de réactiver une stricte séparation et d'obliger les Espagnols résidant dans les *barrios* à déménager³. A la même époque, Carlos Sigüenza y Gongora se plaint du grand nombre d'Indiens qui vivent dans le centre, ce qui complique l'imposition, et stigmatise les noirs et métis qui s'implantent dans les *barrios*⁴. Les Espagnols sont périodiquement rappelés à l'ordre ; des mesures administratives tentent de les obliger à construire au sein de la *traza*⁵.

A Puebla, comme dans toutes les villes, de nombreux décrets municipaux tentèrent au cours du XVI^e ou du XVII^e siècle de faire appliquer ou de renforcer la ségrégation résidentielle. La présence d'Espagnols dans les *barrios* est considérée comme un danger et un mauvais exemple pour les Indiens. Les tavernes exploitées dans les *barrios* par des Espagnols furent déplacées vers la *traza* en 1564⁶.

Brasilia, Estudios de historia urbana iberoamericana y filipina, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987, 487 p. p. 130-211, p. 152.

¹ cf. John Chance, *op. cit.*, p. 193.

² cf. Ma. Soledad Cruz Rodriguez, "Segregación étnica, igualdad legal y procesos urbanos en la ciudad de México", *Sociológica*, n°22, México, mai-août, 1993, p. 85-101.

³ cf. Charles Gibson, *op. cit.*, p. 385.

⁴ Richard M. Morse, "Las ciudades como personas", dans Jorge E. Hardoy, Richard P. Morse (comp.), *Nuevas perspectivas en los estudios sobre historia urbana latinoamericana*, IIEG, Grupo Editor Latinoamericano, 1989, 325 p., p. 59-76, p. 62-63.

⁵ cf. Manuel Sanchez de Carmona, *op. cit.*, p. 31.

⁶ Marin Tamayo Fausto, *op. cit.*,

Cette ségrégation ethnique n'a été qu'une volonté de l'administration coloniale, très rapidement l'ampleur des métissages résista non seulement aux assignations à résidence mais à toutes velléités de classement ou d'organisation de castes auxquelles étaient attribuées certains privilèges. Les institutions spécifiques des « républiques de Indios » perdurent néanmoins jusqu'au début du XIX^e siècle¹, mais leur importance est fortement réduite et les *barrios* deviennent des espaces urbains occupés par des populations en majorité métisse. Il n'en reste pas moins qu'une forte différenciation de type de construction et d'occupation persiste avec le coeur de la *traza* où à proximité de la place centrale, du siège de l'administration coloniale et de l'évêché, résident les grandes familles espagnoles.

- *Organisation interne de la ville coloniale*

Même si le fonctionnement de la ville coloniale provoquait un mélange de populations sur les places et dans les rues ou même les patios des palais, remplis d'une foule de serviteurs, commerçants, solliciteurs et si les commerçants espagnols, confréries religieuses et l'ample gamme des métissages instaurent une diversité importante dans la population résidant dans les *barrios*, la ville coloniale peut être schématisée comme organisée autour de deux pôles : le centre de la *traza*, la place centrale et les *barrios* de la périphérie. Il ne s'agit pas d'une stricte ségrégation résidentielle, mais des lignes de force qui structurent la ville traditionnelle à partir de distinctions qui sont beaucoup plus sociales qu'ethniques.

La ville du début du XIX^e peut encore être décrite par l'image de cercles concentriques ; les Espagnols occupant le centre, la structure de la population devient plus composite lorsque l'on s'écarte du centre, la périphérie étant occupée par les quartiers indigènes². Le recensement de 1811 offre des informations sur 15 *barrios*

¹ C'est avant l'indépendance, dans les années 1810 que le tribut est supprimé ainsi que les tribunaux et instances spécifiques des populations indigènes, Serge Gruzinski, 1996, *op. cit.*, p. 326.

² cf. description de la ville de 1811 par Serge Gruzinski, *op. cit.*, p. 321.

dont 11 sont occupés principalement par une population indigène¹, Les études de démographie historique ont montré la persistance au milieu du XIX^e de profondes inégalités d'espérance de vie entre les paroisses du centre et les anciennes paroisses indigènes². Sur les marges de la ville coloniale, des villages proches, des implantations le long des voies d'accès se sont transformés en *barrios* ou faubourgs (*arrabales*).

Sous la plume des chroniqueurs du XIX^e siècle, les *barrios* sont décrits comme des lieux d'insalubrité où les infrastructures urbaines sont absentes³. La littérature du XIX^e illustre abondamment l'effroi de la bourgeoisie mexicaine et des visiteurs étrangers devant l'invasion de la ville par les *léperos*⁴. Ce vocable désignant les plus pauvres potentiellement agressifs ne comporte pas une désignation raciale très nette, les *léperos* peuvent être Indiens ou métis.

La structure des villes historiques mexicaines ne peut être analysée uniquement à partir d'une opposition centre/périphérie, *traza/barrios*; d'autres modalités de structuration de l'espace urbain se superposent à cette opposition. Une géographie interne de la ville historique devrait prendre en compte le rôle des principaux accès, des marchés, des manufactures, de la proximité des fleuves et ressources en eaux. Le séminaire d'histoire urbaine de l'INAH impulsé par Alejandra Moreno Toscano se fixait comme but d'initier une connaissance précise du fonctionnement de la ville du XIX^e siècle pour sortir d'une vision uniquement concentrique de son organisation interne⁵.

Dans de nombreuses villes, apparaît dès l'époque coloniale une dissymétrie de l'espace intra-urbain entre un secteur dévalorisé et un secteur de la ville valorisé où se concentrent les premières extensions urbaines et la pression des implantations espagnoles sur les *barrios*. A Puebla comme à Guadalajara, une rivière sépare les

¹ cf. Gabriel Brun, "Las razas y la familia en la ciudad de Mexico en 1811", dans *Ciudad de Mexico : ensayo de construcción de una historia*, Mexico, SEP, INAH, 1978, 225 p., p. 113-132, p. 114.

² cf. Thomas Calvo, *L'Amérique ibérique de 1570 à 1910*, Paris, Nathan, 359 p., p. 150.

³ cf. Robert Duclas, *La vie quotidienne au Mexique, au milieu du XIX^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 271 p., 1993, p. 21.

⁴ Alejandra Moreno Toscano, "Un ensayo de historia urbana" dans *Ciudad de Mexico : ensayo de construcción de una historia*, Mexico, SEP, INAH, 1978, 225 p., p. 11-20.

⁵ cf. Alejandra Moreno Toscano, *Presentación*, *ibid.*, p. 5.

quartiers de l'est facilement inondable de la place centrale, l'ouest et le sud de ces villes se sont développés comme secteurs valorisés. Dans le site particulier de Mexico, Alain Musset¹ a montré que l'accès à l'eau a impulsé une opposition entre l'est et l'ouest de la ville. Dès le XVII^e siècle, les classes aisées espagnoles délaissèrent l'est de la ville au profit de l'ouest où arrivent les deux principaux aqueducs. La chaussée de Tacuba à l'ouest fut un des principaux axes de développement de la ville coloniale ; l'aqueduc renforça le rôle de cet axe qui constituait aussi la seule zone où des terrains avaient été attribués aux Espagnols en dehors de la *traza* dans un but stratégique, pour préserver la possibilité d'une sortie de la ville vers la terre ferme en cas de révolte indigène. Jusqu'au XIX^e siècle les aqueducs jouèrent un rôle structurant dans l'organisation du tissu urbain. Les quartiers de l'est proches du lac salé sont dévalorisés, c'est dans la zone de San Lazaro que fut installé l'hôpital des lépreux². Lors de l'expansion de la ville à la fin du XIX^e et au début du XX^e, on retrouve cette opposition entre les deux secteurs de la ville, la croissance de la ville sous forme de lotissements est beaucoup plus rapide au sud-ouest et à l'ouest. A l'est les terrains proches du canal de drainage et du lac salé ne sont pas attractifs³.

D - Croissance urbaine et espace intra-urbain

- « *La lente conquête de l'espace interne* »⁴

Le plus souvent, en tout cas dans les villes qui furent des centres coloniaux importants, le tracé original très ample - plus de 100 îlots dans le cas de Mexico et

¹ cf. Guillermo Porras Muñoz, *El gobierno de la ciudad de México en el siglo XVI*, 1982, UNAM, 521 p., p. 22.

² cf. Alain Musset, *De l'eau vive à l'eau morte, enjeux techniques et culturels dans la vallée de Mexico (XVI^e-XIX^e siècle)*, Editions recherche sur les civilisations, 414 p., p.142-143.

³ cf. Maria Dolores Morales, *op. cit.*, p. 191.

⁴ On reprend ici un titre de Thomas Calvo, *Guadalajara, capitale provinciale de l'occident mexicain au XVII^e siècle*, Thèse de doctorat ès lettres, Ecoles des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1987, 1948 p., p. 87. et *Guadalajara y su region en el siglo XVII, población y economía*, Guadalajara, Ayuntamiento de Guadalajara, 1992, 489 p., p. 13.

Puebla - intégrait de nombreux espaces vides, réserves pour urbanisation ou pour des cultures vivrières. De plus les rues tracées au XVI^e siècle sont larges (entre 8 et 10 m.) ce qui a facilité l'adaptation des centres aux flux de la ville moderne. La croissance urbaine jusqu'à la fin du XIX^e siècle va se faire par densification de la *traza* coloniale et par intégration des *barrios* ou des villages indigènes qui entouraient la ville espagnole. Ce processus est particulièrement net dans la ville de Mexico, la ville espagnole croît sur les quartiers indigènes, les archives municipales préservent les traces des luttes des autorités indigènes pour maintenir leur existence et privilèges¹. A l'image de la Guadalajara du XVII^e étudiée par Thomas Calvo, la croissance urbaine des villes pendant la colonie peut être caractérisée comme une « lente conquête de l'espace interne », de nombreux espaces libres se maintiennent pendant longtemps au sein de l'espace urbanisé qui présente une image semi-rurale, inachevée². Ce type de processus est particulièrement net pour les villes qui furent des centres coloniaux importants mais dont la croissance fut plus faible par la suite, c'est le cas à Puebla³, comme à Oaxaca, ville pour laquelle les limites de la ville des années 1950 sont pratiquement les mêmes que celles de la ville du XVI^e siècle. La croissance de la ville s'est faite sur des jardins et espaces cultivés internes ou des réserves pour l'urbanisation délimitées dès la fondation⁴.

• *Mettre fin au désordre de la ville baroque*

L'espace interne de la *traza* a bien évidemment connu des modifications dans son organisation. Dès la seconde moitié du XVIII^e, le despotisme éclairé des Bourbons impulse la mise en place de réformes de l'administration urbaine et la généralisation des mesures d'embellissement de la ville, de mise en ordre de l'espace de la rue. A Mexico, ces réformes permettront le pavage des rues, l'ouverture de nouvelles places

¹ cf. Andrés Lira, *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México, Tenochtitlan y Tlatelolco, sus pueblas y barrios*, Mexico, El colegio de Mexico, el Colegio de Michoacan, 1983, 426 p., p. 31.

² cf. Thomas Calvo, op. cit, 1987, p. 87.

³ cf. *infra*. partie Puebla, *dynamiques des espaces centraux et action publique*

⁴ cf. José Iñigo Aguilar Medina, *El hombre y la urbe, la ciudad de Oaxaca*, Mexico, Sep/Inah, 1980, 143 p., p. 22.

et jardins, des mesures sanitaires de propreté et d'éclairage, de contrôle des commerces de rues, des tentatives de réactiver la ségrégation résidentielle en obligeant les populations indigènes à retourner vivre dans les *barrios*. Une grande partie de ces interventions sur l'espace urbain se concrétiseront pendant la gestion du vice roi Revillagigedo (1791-1794)¹. Un premier plan « régulateur » propose de poursuivre le tracé en damier régulier au sein des *barrios* en éliminant toutes les irrégularités du tracé, ce projet de voirie est aussi destiné à faciliter la circulation de l'air et donc la salubrité des *barrios*, la numérotation des édifices, le recensement et la levée des impôts, l'attribution d'espaces réservés pour les activités artisanales ou industrielles c'est-à-dire une mise en ordre de l'espace des *barrios*². A la même époque on note des tentatives du même type dans toutes les grandes villes mexicaines³, mais aussi à Lima et Buenos Aires⁴.

C'est aussi l'époque de l'application des mesures hygiénistes de création de cimetières en dehors des villes, de la généralisation du drainage et du nettoyage des villes⁵. Un des thèmes de prédilection du *Discours sur la police de Mexico*, document anonyme de 1788 retrouvé dans les archives de la mairie de Mexico, est la lutte contre l'invasion des rues par les commerçants « ambulants »⁶.

A la fin du XVIII^e et au début du XIX^e siècle, les nuances des activités productives sont stigmatisées. A Mexico en 1811, l'expulsion des fonctions productives du centre vers la périphérie est à cette époque déjà largement réalisée, au coeur de la ville les manufactures et locaux d'artisans sont remplacés par des locaux commerciaux.⁷

¹ Ma Soledad Cruz Rodriguez, *op. cit.*, 1993, p. 90-95.

² cf. Hira de Gortari Rabiela, Regina Hernandez Franyuti, *La ciudad de México y el distrito federal, una historia compartida*, Mexico, Instituto de Investigaciones Dr. José Maria Luis Mora, 1988, p.48.

³ à Guadalajara, la généralisation du pavage des rues date de 1786.

⁴ cf. Rafael López Rangel (comp.), *Las ciudades latinoamericanas*, Plaza y Valdes, 1989, 193 p., p. 32.

⁵ cf. Jean Pierre Clement, "La naissance de l'hygiène urbaine dans l'Amérique espagnole du XVII^e", dans, *La ville en Amérique espagnole coloniale*, Université de Paris III, 1984, 359 p., p. 121.

⁶ *Discurso sobre la policía de Mexico*, cité par Sonia Lombardo de Ruiz, "Ideas y proyectos urbanísticos de la ciudad de México", 1788-1850, dans, *Ciudad de Mexico : ensayo de construcción de una historia*, Mexico, SEP, INAH, 1978, 225 p., p. 170-187.

⁷ cf. Jorge González Angulo Aguirre, *Artesanado y ciudad a finales del siglo XVIII*, Mexico, 1983, Sep/80, 248 p., p.

Ces réformes constituent dans le domaine de l'urbanisme l'application des principes néoclassiques qui rendent obsolète la ville baroque. L'Académie de Bellas Artes de San Carlos, première institution en Amérique spécialisée dans l'enseignement des beaux-arts, a été créée en 1783. Cette institution diffusera le néoclassique comme style dominant, l'intérêt artistique du baroque qualifié de confus et d'arbitraire n'est pas reconnu. Au début du XIX^e siècle, les tissus urbains des centres sont soumis à une modernisation à partir de nombreuses constructions publiques ou privées néoclassiques¹.

- *Aliénation des biens de mainmorte*

Dans les villes mexicaines jusqu'au milieu du XIX^e, l'église et les ordres religieux concentrent une part importante des terres urbaines et du patrimoine immobilier. La libération de ces propriétés par les lois de réforme permettra la réalisation de nouveaux aménagements et impulsera l'urbanisation des terrains périphériques.

L'entreprise de colonisation, de fondations des villes et des villages fut au XVI^e siècle en grande partie l'oeuvre des ordres mendiants : franciscains, dominicains et augustins². Dès le tracé des villes, de nombreux lots sont réservés pour l'établissement de couvents. Les édifices religieux, dans ces villes ouvertes qui vivent dans la hantise d'un soulèvement indien, ont aussi une fonction de place forte.

Selon certains historiens, le nombre de couvents, plus que celui des églises ou palais, constitue un critère de mesure de l'importance de la ville coloniale³. Les autorités civiles tentèrent de limiter la mainmise des ordres religieux sur la ville. En 1664, le conseil municipal de Mexico demanda au roi d'interdire aux ordres religieux

¹ Hospice Cabañas de Guadalajara, à Mexico la Alhóndiga de Granaditas à Guanajuato (1796-1809), à Mexico, La ciudadela, manufacture de tabac (1795), Palais de Minería (1797-1811) et Musée de San Carlos), ainsi que de nombreux théâtres au milieu du XIX^e siècle, cf. Carlos Lira Vasquez, *Para una historia de la arquitectura mexicana*, Mexico, Universidad Autónoma Metropolitana Azcatpozalco, Tilde, 202 p., p. 119-131.

² cf. George Kubler, *op. cit.*, 14-32.

³ Adrian Rodríguez Alpuche, *El urbanismo prehispánico e hispanoamericano en México, desde sus orígenes hasta la independencia*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986, 422 p., p. 247.

de fonder de nouveaux couvents et d'acheter de nouvelles terres. La ville de Mexico du début du XIX^e siècle visitée par Humboldt abritait 23 monastères et 15 couvents avec plus de 3 300 résidents¹.

Par l'intermédiaire de legs et de dons, mais aussi en raison de leur rôle financier les ordres religieux ont acquis le contrôle d'une part importante des propriétés rurales et urbaines² ; ils fonctionnaient comme de véritables institutions de crédits, fonction qui renforçait leur poids sur la propriété. La plupart des biens que possède l'église sont loués et occupés par des logements ou des commerces.

Au début du XIX^e siècle, diverses mesures préparent la réduction du poids de l'église sur la société et sur la ville³. Mais ce sont les réformes de la propriété mises en place par les libéraux - essentiellement la loi Lerdo de « désamortissement » (*desamortización*) de 1856 - qui ont constitué le principal bouleversement de la propriété urbaine. Cette loi attribue la pleine propriété des biens des corporations (église, ordres religieux, mais aussi municipalités et collèges) aux locataires contre un montant calculé à partir de la valeur de location, si le locataire ne peut acheter la propriété, elle doit être mise en vente⁴. Cette mesure visait à créer une classe de propriétaires pour appuyer le pouvoir libéral.

A Mexico, l'église était propriétaire en 1813 de 48% de la valeur des biens immobiliers de la ville (hors couvent et lieu de culte) et 36% des immeubles, alors que les pouvoirs civils ne possédaient que 8% de la valeur de la ville⁵. A Puebla, l'église était propriétaire de la moitié des biens immobiliers et des terrains proches de la ville.

¹ Cité par C. H. Haring, *El imperio español en América*, (première édition en anglais 1947), Mexico, Consejo Nacional para la cultura y las artes, 1990, 490 p., p. 251.

² cf Ursula Ewald, *Estudios sobre la hacienda colonial en Mexico : las propiedades del colegio Esperitu Santo de Puebla*, El proyecto Mexico de la fundación alemana para la investigación científica, Frantz Steiner Verlag, 1976, 190 p.

³ Rappelons que l'expropriation des biens des Jésuites expulsés en 1767, des Antonins en 1787 et de l'Inquisition en 1813, et de la vente forcée de certaines propriétés de l'église en 1804 pour faire face aux besoins financiers de la couronne constituent des antécédents des mesures d'aliénation des biens de mainmorte, cf. Jan Bazant, *Los bienes de la Iglesia en Mexico*, El colegio de Mexico, 1971, 364 p.

⁴ cf. Hira de Gortari Rabiela, Regina Hernández Franyuti, *op. cit.*, p. 57.

⁵ cf. Maria Dolores Morales, "Estructura urbana y distribución de la propiedad de la ciudad de México en 1813", dans, *Ciudad de Mexico : ensayo de construcción de una historia*, Mexico, SEP, INAH, 1978, 225 p., p. 71-96.

Les principaux bénéficiaires de la mise en vente des biens de l'église furent des hommes politiques et commerçants, notamment les principaux commerçants étrangers ; dans de nombreuses villes quelques personnes deviennent de grands propriétaires urbains. A Puebla, une partie des notables locaux conservateurs refusèrent d'acquérir les biens de l'église. La concentration de la propriété aux mains des ordres religieux était particulièrement importante dans la cas de Mexico et de Puebla, les possessions de l'église de Guadalajara, dont la population est à cette époque proche de celle de Puebla, ne représentent qu'un tiers des biens de l'église de Puebla.

Les lois de désamortissement ont permis l'ouverture de nouvelles places, de nouvelles rues par la modification des grands îlots appartenant aux couvents. A Mexico, le tracé du damier régulier s'étend sur les couvents de San Francisco, La Concepción, Santo Domingo, San Fernando, puis Santa Clara¹. C'est aussi le cas dans de nombreuses villes du pays : à Mérida, l'affectation du couvent des soeurs de la Concepción permit l'ouverture de nouvelles rues et la construction d'une école. En ce sens, on peut considérer que les nouveaux espaces publics de la ville du XIX^e sont en grande partie des espaces gagnés par les pouvoirs publics sur le poids de l'église sur la ville².

• *Modernisation et croissance urbaine de la fin du XIX^e siècle*

Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, des boulevards créés à la périphérie de la ville historique délimitent les nouveaux secteurs valorisés de l'expansion de la ville. C'est à Mexico, *le Paseo de la Reforma* (*calzada* del Emperador puis de Chapultepec) construit en 1865 par Maximilien pour relier le centre-ville au Palais de Chapultepec et qui à partir des années 1880 accueille les constructions de villas de la

¹ cf. Enrique X. de Anda, *Evolución de la arquitectura en México*, México, Panorama, 1987, 235 p., p. 149. et Maria Dolores Morales, "La expansión de la ciudad de Mexico en el siglo XIX^e: el caso de los fraccionamientos", dans, *Ciudad de Mexico : ensayo de construcción de una historia*, Mexico, SEP, INAH, 1978, 225 p., p. 189-204.

² cf. Ma Estela Eguiarte, "Espacios públicos en la ciudad de México : paseos, plazas y jardines, 1861-1877", *Historias*, n°12, Mexico, 1986, p. 91-106.

bourgeoisie. Dans les villes de province, ce type d'extension urbaine à lieu plus tard, à Mérida, le *Paseo Montejo* date de 1897, à Puebla, l'ouverture de l'Avenue Juárez se fait en 1903. On retrouve des tendances similaires de nouvelles avenues se référant aux boulevards parisiens dans de nombreuses grandes villes d'Amérique Latine : avenue Río Blanco à Río de Janeiro, avenue de Mayo inaugurée en 1896 à Buenos Aires¹, l'avenue 9 de julio (1850) et l'avenue Paulista (1891) à Sao Paulo.

Au sein de la *traza*, de nouveaux éléments de centralité apparaissent au tournant du siècle, sur le mode de grands magasins qui s'installent à proximité de la place centrale ou autour des nouvelles places. La rue de Plateros, aujourd'hui Madero entre le *zócalo* et l'*Alameda* constituait la principale artère commerciale de luxe du XIX^e, c'est dans cette rue que l'on trouve les magasins les mieux aménagés de la ville². A la fin du siècle, dans la même zone se développe un secteur commercial de grands magasins, essentiellement sur la base d'investissements étrangers : *El palacio de Hierro*, *El Puerto de Veracruz*, *La Ciudad de Londres*, *El Puerto de Liverpool*, *La Francia Maritima*, etc. ; qui s'affichent comme vecteurs de la modernité, à l'image de Paris³. Ces nouveaux espaces commerciaux prennent place dans le même secteur du centre de la ville, entre le *zócalo* et l'*Alameda*, qui fait l'objet à cette époque d'un intense processus de rénovation. A Puebla, on a pu analyser le même type de processus de constitution d'un secteur commercial valorisé autour du *zócalo* et des avenues Reforma et 2 *poniente/oriente*.

La modernisation porfirienne prendra aussi la forme de (re)constructions d'édifices publics : le Palais législatif de Guanajuato, de Toluca, le Palais de l'exécutif à Mérida, le Palais municipal de Puebla, à Mexico la chambre des députés, le *Palacio de comunicaciones*, le *Palacio de Correos*, ainsi que les projets du *Palacio de Bellas Artes* qui n'a été achevé qu'en 1934. Ces réalisations d'édifices publics sont complétées par la création de nouvelles banques, marchés, théâtres mais aussi en périphérie de la ville du début du siècle les nouveaux édifices rationalisés des prisons

¹ Miguel Rojas Mix, *op. cit.*, p. 165.

² cf. Hira de Gortari Rabiela, Regina Hernández Franyuti, *op. cit.*, p. 106.

³ cf. Hira de Gortari Rabiela, Regina Hernández Franyuti, *op. cit.*, p. 107.

(Lecumberri à Mexico, mais aussi les nouvelles prisons de Guadalajara et de Puebla). Des architectes français, anglais, italiens ont très amplement participé à ce processus.

Le fonctionnement de la ville du XIX^e siècle n'est plus celui de la ville du XVI^e siècle. Le marché a été expulsé de la place centrale et a intégré des bâtiments en dur à quelques îlots de celle-ci. Sous l'influence des idées hygiénistes, dès la première moitié du XIX^e des jardins publics sont aménagés, les cimetières rejetés en périphérie, les *Alamedas*, parcs aménagés à « la française », se sont généralisées dès la fin du XVIII^e siècle (Guadalajara 1750, Querétaro 1797-1803, Mérida 1789-1792) ainsi que la construction de nouvelles places et dans certains cas de nouvelles rues qui ne suivent plus le plan en damier. Les municipalités tentent de limiter l'impact de l'occupation des rues par de nombreux étals de vendeurs « ambulants »¹.

Ces nouveaux éléments rendent plus complexe le fonctionnement de la ville, diversifient les lieux de centralité, mais l'ensemble reste compris dans un espace urbain relativement compact avec un centre unique. La ville du XIX^e siècle est encore plus marquée par les différences de bâti ou de groupes sociaux, que par une distinction centre/périphérie.

- *Premières extensions urbaines*

La construction des premiers lotissements, dans la seconde moitié du XIX^e siècle à Mexico, plus tard dans les villes de province, s'est faite le plus souvent en poursuivant le plan en damier ; ces espaces sont aujourd'hui intégrés aux centres historiques. La mise en vente des biens de mainmorte impulsa le lotissement de propriétés périphériques et dans la ville de Mexico la constitution des premiers lotissements. A Mexico, le premier lotissement, la *colonia* Francesa, date de 1848 et prend place sur un faubourg indigène. A la fin du XIX^e et début XX^e, la croissance urbaine prend la forme de quartiers populaires au nord-est et au sud-ouest de lotissements pour classes aisées, qui ne suivent plus le plan en damier : la Teja, Roma et Condesa². L'expansion de la ville est aussi favorisée par l'essor du tramway et du chemin de fer : en 1857 est

¹ cf. les documents présentés dans Hira de Gortari Rabiela, Regina Hernández Franyuti (comp.), *Memoria y encuentros : La ciudad de México y el distrito federal, 1824-1928*, Instituto Dr. José María Luis Mora, DDF, tomo III, 1988, 519 p., p. 188-208.

² Maria Dolores Morales, *op. cit.*, p. 192.

inauguré le premier tramway à mule, en 1900 le premier tramway électrique. Dans les années 1920 de nombreuses haciendas localisées autour de la ville de Mexico furent transformées en lotissement, la volonté d'échapper à une expropriation dans le cadre de la réforme agraire accéléra vraisemblablement ce processus¹.

Dans les villes de province, l'expansion périphérique sous la forme de lotissements se fait généralement plus tard. A Guadalajara, les premiers lotissements, *colonias* Francesa et Americana datent de 1898. A Puebla, les *colonias* Humboldt et Humboldt sud ont été créées en 1920 en conservant le plan en damier. A Mérida, les deux premiers lotissements datent de 1880 et 1904.

Une stricte distinction entre la ville centrale et les nouveaux espaces de la mosaïque urbaine naissante n'apparaîtra qu'à partir de la création d'un nouveau tissu urbain abandonnant le plan en damier généralisé. Ces nouveaux espaces se distinguent de la ville centrale par leur structure mais aussi leur aménagement : dans la ville du début du siècle, les espaces des nouveaux lotissements pour classes aisées sont dotés de tous les services urbains et de l'éclairage public, alors que ces infrastructures et services ne sont pas présents dans tous les quartiers centraux. Les espaces périphériques connaîtront un essor important à partir du début du siècle et la croissance rapide des quartiers populaires périphériques après les années 1940.

¹ cf. Javier Delgado, "El patron de ocupación territorial de la ciudad de Mexico al año 2000", dans, *Estructura territorial de la ciudad de Mexico*, Mexico, Plaza y Valdes, 253 p. , p. 101-141, p. 105.

E - Spécificités des espaces centraux des villes mexicaines

Le plan en damier et l'organisation autour de la place centrale constitue donc une spécificité majeure des villes mexicaines et de l'Amérique ibérique, même si sous la pression de la croissance urbaine rapide et de l'émergence d'un intérêt pour l'historicité des bâtiments, l'espace hérité, c'est-à-dire, l'intégralité de la ville de la fin du XIX^e siècle n'est plus considéré que comme un des secteurs de la ville : le centre historique. Malgré les réaménagements successifs et l'accroissement des tissus urbains, la place centrale est restée le cœur de la ville, perception renforcée par la localisation des pouvoirs politiques, mais aussi le rôle de l'église et des fêtes traditionnelles.

Le maintien du siège des pouvoirs au centre rapproche la structure des villes mexicaines des villes européennes décrites par François Moriconi-Ebrard et Denise Pumain :

« Rivaux ou alliés, les sphères du pouvoir ont toujours été géographiquement proches, chacun ayant compris que l'on ne peut impunément quitter le centre, ni s'en éloigner sans risquer d'être victime de la rupture des systèmes d'alliances ». « Quelle que soit sa taille, la ville européenne possède un centre sans cesse réinvesti, comme si l'abandon de ce dernier avait toujours signifié celui de la ville entière »¹.

Le centre historique des villes mexicaines se localise au centre de la ville, proposition qui n'est pas vérifiée pour tous les types de villes. Dans les villes européennes, les « centres historiques », les espaces qui ont fait l'objet d'une politique de mise en valeur de l'historicité correspondent souvent au centre de la ville médiévale qui peut occuper une position marginale par rapport au centre de la ville du XVIII^e ou du XIX^e. Chaque étape de la croissance urbaine a généré un espace de centralité valorisée. Dans le cas des villes mexicaines, les réaménagements successifs se sont fait en conservant l'organisation autour de la place centrale, par rénovation des édifices coloniaux. En terme de structure et de tracé urbain tout se passe comme si l'on était passé directement de l'espace de la ville coloniale, *traza et barrios*,

¹ « L'Europe », dans, *Le monde des villes, panorama urbain de la planète*, Paris, Complexe, 1996, 699 p., p. 79-100.

complété des premières extensions urbaines de la fin du XIX^e et du début du XX^e, aux espaces de la modernité périphérique contemporaine.

Pendant longtemps, le plan en damier a permis l'extension du tissu urbain sans rupture, par prolongation du tracé historique. A l'opposé, les remparts des villes européennes enserraient le tissu urbain, la muraille de la médina délimitait dans la ville arabe le coeur de la ville, il s'agissait de villes closes, dont le tissu urbain possédait une unité, une densité que n'avaient pas les villes ibéro-américaines de la période coloniale. En Europe, la destruction et l'amplification des enceintes fortifiées rythment la croissance de la ville et leurs empreintes perdurent dans l'espace urbain, souvent sous la forme de boulevards périphériques.

Dans la ville européenne, les rues ou les boulevards du XVIII^e ou XIX^e siècle, par leur linéarité, sont essentiellement une remise en ordre du chaos de la ville médiévale. La création de nouveaux espaces selon un plan régulier - les extensions du XVIII^e et les faubourgs du XIX^e des villes françaises, l'*ensanche* de Barcelone ou de Madrid - s'oppose au centre ancien. La ville latino-américaine conserve son unité jusqu'à la création des nouveaux lotissements au début du XX^e siècle, alors apparaît nettement une distinction centre/périphérie. Sur les plans des villes latino-américaines, le centre est l'espace de l'ordre, celui d'un projet urbain global, alors que les périphéries - les lotissements de classes moyennes comme les quartiers populaires - rompent par leur tracé l'homogénéité de la ville.

Comme on l'a noté ce n'est pas seulement le quadrillage urbain qui constitue l'originalité des villes de l'Amérique ibérique. Les villes des Etats-Unis ont été tracées selon un plan en damier, mais la signification de la grille urbaine est différente. Les places ne sont pas au centre mais dispersées dans l'espace urbain, la grille des villes américaines neutralise l'espace, le réduisant à sa valeur de distribution ou d'appropriation et permettant une croissance sans limite¹, alors que la grille des villes latino-américaines n'existe qu'en référence au centre et à la place centrale. L'urbanisation aux Etats-Unis a donné naissance, malgré l'existence d'un plan en

¹ Richard Sennett, *La ville à vue d'oeil, urbanisme et société*, Paris, Plon, 1992, 314 p., p.71-92., et « Les villes américaines : plan orthogonal et éthique protestante », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 125, 1991, Unesco-Eres, p. 305-321.

damier, à des tissus urbains diffus et non centrés, au sein desquels les références à la centralité sont exclusivement commerciales ou tertiaires. Les centres d'affaires constituent dans les villes centres des « îlots spécialisés »¹. Los Angeles présente l'image « d'une structure spatiale à centres multiples » dont la forme évolue en fonction de réseaux économiques et sociaux². Pour Jacques Lévy, la ville nord-américaine apparaît plus comme une « juxtaposition de fonctions centrales distinctes qu'une centralité synergique »³. Les structures urbaines des villes des Etats-Unis sont plus marquées par la fragmentation sociale et la spécialisation fonctionnelle que par la référence à une centralité unique historique, politique ou symbolique. Les processus de *gentrification* ne caractérisent que la formation d'îlots de résidences pour certains groupes sociaux et non un nouvel engouement pour la fréquentation ou l'usage des centres⁴.

Comme le rappelle Paul Claval, aux Etats-Unis « ...la ville n'est chargée d'aucune connotation positive ; la cité, la « polis », n'est pas le cadre où est née et où se vit la citoyenneté américaine...le centre n'est pas, comme ailleurs, chargé de valeurs positives »⁵. Les villes mexicaines comme de l'Amérique ibérique pourraient être décrites en prenant l'exacte contre-pied de cette citation : la ville a été l'instrument privilégié de l'établissement de la colonie, comme de l'identité *criolla*. Le centre des villes, malgré les évolutions des tissus urbains et la dégradation des édifices est toujours chargé de valeurs positives par les pouvoirs publics et une partie de la population.

¹ André Grandsart, *La crise des centres, notes sur l'évolution des centres-villes américains*, Paris, CSU, 1970, 121 p.; Jane Jacob, *Déclin et survie des grandes villes américaines*, Paris, Mandaga, 1991, 433 p.

² Cynthia Ghorra-Gobbin, "Le paradoxe de Los Angeles", dans, *Colloque de Cerisy, métamorphose de la ville, crise de l'urbain-futur de la ville*, Paris, Economica, 413 p., p. 155-161.

³ cf. Jacques Levy, « Centre-ville : toutes directions », *Espaces temps*, n°33, p. 50-58, p. 54.

⁴ cf. André Corboz, « Non city, revisited », dans, *La ville inquiète*, Paris, Gallimard, 1987, p. 45-49, p. 49.

⁵ cf. Paul Claval, *La conquête de l'espace américain, du Mayflower au Disneyworld*, Paris, Flammarion, 1989, 320 p., p. 263.

II Un mode d'habitat symbole des centres anciens : la *vecindad*

A la suite du départ des classes aisées et de la généralisation d'un mode de vie pavillonnaire, les quartiers anciens des villes mexicaines sont souvent assimilés à des espaces paupérisés en crise urbaine. La *vecindad*, forme particulière de l'habitat populaire, est devenue le symbole de cette dégradation de l'habitat ancien, même si cette forme d'habitat n'est pas majoritaire dans de nombreux quartiers centraux où dominent les immeubles locatifs. La *vecindad* stigmatisée par de nombreux discours, mais valorisée par d'autres comme le lieu d'une sociabilité populaire à préserver, a été un des lieux du développement de l'anthropologie urbaine et au coeur de l'élaboration d'un modèle d'analyse des mobilités intra-urbaines.

A - L'image ambivalente de la *vecindad*

- *Une forme d'habitat populaire locatif*

Le terme *casa de vecindad* ou *vecindad*, que l'on pourrait traduire par « maison de voisinage » ou « voisinage », regroupe deux types d'habitats distincts par leur genèse et leur image qui présentent cependant une identité commune caractérisée par des relations sociales spécifiques entre les locataires, et entre ceux-ci et les propriétaires. La *vecindad* est à la fois l'immeuble et la communauté formée par l'ensemble de ses habitants.

Le premier type de *vecindades* est constitué par des immeubles anciens, délaissés, entre la seconde moitié du XIX^e et les années 1940, avec des temporalités différentes suivant les villes, par les familles aisées qui les occupaient sur le mode de l'hôtel particulier ou du palais. L'espace intérieur a été divisé en plusieurs appartements, et, dans certains cas, chaque pièce est devenue un nouveau logement - *cuarto redondo* - accueillant une famille sans que les services aient été introduits. Cette transformation constitue l'avènement de relations de voisinage dans des immeubles qui étaient habités par une seule famille. La seconde moitié du XIX^e siècle a été l'époque de généralisation de la *vecindad* comme forme de l'habitat populaire. Cependant des *vecindades* existaient depuis l'époque coloniale, essentiellement sous la forme de locations d'édifices non utilisés par l'église, les municipalités ou les particuliers. De

plus, elles ne prennent pas seulement place dans des palais abandonnés par les familles riches, de nombreux couvents ou constructions dépendant des couvents, *mesones* (auberges) ou locaux d'activités furent aussi transformés en *vecindades*.

Des immeubles de rapport, construits essentiellement jusqu'aux années 1940¹, constituent le deuxième type de *vecindades*. Ces constructions prennent place à la périphérie du centre ou sur des terrains vides ou libérés de leurs constructions historiques. Ce type de promotion était destiné à offrir un logement aux populations des classes populaires, artisans et ouvriers, dont l'essor fut rapide à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle. Ces *vecindades* présentent une grande diversité d'images, depuis la maison individuelle à laquelle ont été progressivement ajoutées des pièces formant des *cuartos redondos* le long d'un couloir extérieur, jusqu'à l'immeuble de quatre ou cinq étages, toujours organisé autour d'un couloir ou d'un patio, formant en quelque sorte une *vecindad* en hauteur².

On retrouve ce type d'habitat dans une grande partie des villes latino-américaines : *conventillos* de Bolivie, Chili et Argentine, *pasajes* de Santiago, *mesones* au Salvador et en Amérique Centrale, *corralones* à Lima, *casas de cómodo* de Rio de Janeiro. A Sao Paulo, les *andar-superior* correspondent aux *vecindades* dans des édifices historiques alors que les *nua-agua* sont des *vecindades* construites autour d'un couloir/patio³. Il semble que le processus d'abandon des édifices centraux dans la seconde moitié du XIX^e siècle soit plus précoce dans la ville de Mexico ; alors que dans d'autres villes importantes de l'Amérique latine, ce type d'habitat ne se développe qu'au début du XX^e siècle⁴.

¹ A Mexico, la plupart des *vecindades* furent construites avant 1940, date à laquelle ce type de construction fut interdit par la réglementation du DF, de nombreuses *vecindades* furent néanmoins construites illégalement par la suite, cf. René Coulomb, "Logement locatif et dynamique de l'habitat dans la ville de Mexico", *Revue de Géographie de Lyon*, Vol. 63, N°1, 1988, p.9-25, p.13.

² Ce type d'organisation a permis de comparer la *vecindad* aux courées du nord de la France ou de traduire *vecindad* par courée, cf. Claude Bataillon, "Mexico", dans, *Amérique Latine, Géographie universelle*, Hachette, Reclus, 1991, 480 p., p. 146. et René Coulomb, thèse, p. 121.

³ cf. Gustavo O. Brito, « Sao Paulo », dans, Rafael Lopez Rangel (comp)., *op. cit.*, 1989, p. 95.

⁴ cf. Paul Van Lindert, "La diferenciación del mercado de vivienda en América Latina, - el submercado de los conventillos en La Paz, Bolivie" -, texte présenté, *46^e congrès international des américanistes*, Amsterdam, 1988, 17 p., p. 5.

Au début du siècle, l'achat et la construction de *vecindades* étaient considérés comme des placements assurant un revenu stable, opposés au commerce, activité spéculative. Certains auteurs considèrent que les investisseurs mexicains ayant une mentalité de rentiers préféraient ce type d'investissement laissant le commerce aux étrangers, distinction vraisemblablement artificielle puisque de nombreux commerçants ont investi dans ce secteur¹. L'activité de propriétaire-bailleur est définie comme une activité de « veuves », car de nombreux propriétaires actuels ont hérité de leur(s) immeuble(s). C'est aussi une façon de rappeler qu'il s'agit d'une activité souvent non rentable d'un point de vue d'investisseur, mais qui peut, au mieux, apporter l'équivalent d'une pension ou d'un revenu complémentaire². Dans une proportion non négligeable des propriétaires vivent au sein même de leur *vecindad* (5% dans le nord de la *colonia* Guerrero), certains propriétaires peuvent avoir un niveau socio-économique proche de celui de leurs locataires³. Ces propriétaires pratiquant une location « domestique » constituent un des pôles d'une typologie des propriétaires-bailleurs élaborée par René Coulomb qui distingue par ailleurs les propriétaires « rentiers patrimonialistes » et les propriétaires « rentiers capitalistes ». Dans le centre dominant les propriétaires se réfèrent à une logique patrimoniale dont le comportement ne peut être analysé ou compris uniquement en fonction d'un stricte calcul de rendement de l'investissement comparé aux revenus financiers.

¹ D'après José Grosso L., Adolfo Prantl, *La ciudad de Mexico*, Mexico, Juan Buxo y Cia, Editores, 1901 ; cité par Valencia, *op. cit.* p. 80.

² Alan Gilbert, Ann Varley, *Housing tenure and the urban poor in third world cities*, Report to the Overseas Development Administration, 1988, 240 p., p. 155 p. et *The Mexican Landlord : rental housing in Guadalajara and Puebla*, University of London, Institute of Latin American Studies, Research Papers, 1989, 33 p.

³ René Coulomb, *Habitat locatif populaire et dynamiques urbaines dans la zone métropolitaine de Mexico*, Doctorat de l'Université de Paris XII, deux tomes, 715 p., p. 250.

• *Un modèle particulier de croissance urbaine de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e*

Dans la ville de Mexico, les *vecindades* comme forme de promotion immobilière se concentrent à la périphérie immédiate du centre ancien, au nord, est et sud-est. Suivant les zones de concentration de la première industrialisation, elles s'établissent dans les nouveaux quartiers créés à la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle et sont, à cette époque, le mode d'habitat principal de la nouvelle main d'oeuvre ouvrière. La promotion se fait sous la forme du lotissement, par les nouveaux propriétaires, des grandes propriétés foncières et des terrains des institutions religieuses à la suite des lois de *desamortización*. Des petits investisseurs achètent des lots pour construire et louer des *vecindades*¹. Ce type d'urbanisation, avec une infrastructure minimale et pratiquement sans introduction de services, donna naissance à des quartiers aujourd'hui intégrés à l'espace central. A Mexico, la *vecindad* comme principale modalité de logement pour ouvriers, artisans et petits employés a donc été, pendant un temps, une forme importante de croissance urbaine, donnant naissance à des quartiers entiers, d'urbanisation nouvelle ou prolongement des quartiers indigènes, une partie de Tepito, Doctores, Obrera, Transito, Rastro, Guerrero, etc. Un recensement des logements du centre historique réalisé au début des années 1970 montre que 25% des immeubles antérieurs à 1925 ont été construits pour être des *vecindades*, type d'habitat représentant plus de 69% des logements de la zone centrale².

Dans le District Fédéral, sur le total des permis de construire attribués pour construction d'immeubles pour location entre 1938 et 1941, soit l'équivalent de 92 500 pièces utiles, seulement 6 à 8 000 furent classifiés comme *vecindad*³ ; forme de

¹ cf. René Coulomb, "El impacto urbano del programa "Renovación habitacional popular", dans, *Cambiar de casa pero no de barrio, Estudios sobre la reconstrucción en la Ciudad de Mexico*, Mexico, UAM, CENVI, 1991, 465 p., p. 18-178., p.34, voir aussi INAH, *La ciudad de Mexico, Espacio y sociedad 1759-1910.*, Mexico, INAH, 1984, 47 p., p.28.

² cf. José Antonio Rojas Loa O., "La transformación de la zona central, ciudad de Mexico : 1930-1970", dans Alejandra Moreno Toscano (coord.), *Ciudad de Mexico, Ensayo de construcción de una historia*, Mexico, Sep INAH, 1978, 234 p., p. 225-234., p. 232.

³ cf. Manuel Perlo Cohen, *Estado, vivienda y estructura urbana en el Cardenismo*, Cuadernos de investigación social 3, Mexico, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1981, 85 p.

promotion qui constitue donc à cette époque une faible part de la promotion locative. Ces chiffres sont vraisemblablement fortement sous estimés : d'une part de nombreuses *vecindades* sont construites sans autorisation et d'autre part des immeubles locatifs non classés comme *vecindad* le seraient aujourd'hui. Néanmoins, ces chiffres montrent que la promotion de logements locatifs hors *vecindad* était importante, et, malgré la forte visibilité symbolique de la *vecindad*, rappellent que les immeubles locatifs sont dans de nombreux quartiers autant, sinon plus nombreux, que les *vecindades*.

Dans de nombreuses villes de province, la croissance urbaine et industrielle du *Porfiriato* a été moins importante et de nombreuses opportunités de logement existaient dans les centres historiques ou les anciens quartiers indigènes (*barrios*). Ce fut en particulier le cas dans la ville de Puebla où la croissance urbaine à l'extérieur de la *traza* coloniale est plus récente - essentiellement après la Révolution - et la part des zones loties sur les *haciendas* ou terrains appartenant à l'église plus faible. Si la construction de *vecindades* a bien été une forme de promotion immobilière, au début du siècle, celle-ci est moins importante que dans la ville de Mexico. Elle est en quelque sorte interstitielle, par destruction et reconstruction dans le centre ou sur des terrains vides à proximité. Il semble que l'on passe directement, en ce qui concerne la création d'espace urbain, de l'occupation des immeubles du centre historique à l'étape des nouveaux lotissements « populaires » où dominent les maisons individuelles même si l'on note aussi la présence de nombreuses *vecindades* dans ce type d'espace.

Face à la pénurie d'appartements locatifs pour des revenus moyens, les *vecindades* ne sont pas seulement occupées par les populations les plus pauvres mais aussi, en proportion très importante dans la ville de Mexico, par des familles de couches moyennes, ouvriers qualifiés, employés, professions libérales¹. Par ailleurs, l'état du logement (*vecindad* en bon état ou très détériorée, immeuble d'appartements) et le niveau de revenu ne présentent pas toujours, dans un même quartier, une corrélation immédiate et évidente. C'est en particulier le cas dans des zones où se localisent des activités traditionnelles, à proximité des marchés et des possibilités de vente dans la rue, à Tepito ou à la Merced par exemple. Une étude réalisée avant la délocalisation

¹ René Coulomb, *op. cit.*, 1988, p. 12.

du marché de gros de la Merced montre que des familles disposant de plus de cinq salaires minimum vivent dans des *vecindades*, avec les pires conditions de manque de services et de surpopulation. L'explication n'est pas toujours celle du blocage des loyers puisque la même étude note que des appartements en bon état ont des loyers plus bas que des logements dans des *vecindades* en très mauvais état et qu'à niveau de service équivalent, les loyers étaient plus chers à la Merced dans les *vecindades* que dans les appartements¹.

Il faudrait donc conclure à une valeur de localisation forte et un enracinement dans le quartier qui poussent les habitants à payer des loyers très élevés par rapport au niveau de confort moyen de la zone, et à vivre dans des conditions moins bonnes que celles que leur permettrait leur revenu, privilégiant la proximité de leur travail ou de leur commerce. Explication renforcée par la forte concurrence pour l'utilisation des appartements pour un usage commercial ou de stockage. Concurrence et pénurie d'espace utilisable qui rendent possibles tous les types de spéculation. Paradoxalement, il s'agit ici d'un processus de dégradation lié à l'essor d'une activité très rémunératrice et à une modalité particulière de l'inscription spatiale de ces activités dans l'espace (marché de gros, commerce traditionnel, *tianguis*), à l'opposé d'une dégradation par abandon ou constitution de réserve immobilière et foncière, c'est-à-dire d'une logique de dégradation du type de celle des ghettos des villes des Etats-Unis. Si la Merced ou Tepito correspondent à des situations spécifiques, celles de fortes centralités commerciales, on retrouve ce processus, d'une ampleur variable, dans toutes les villes mexicaines autour des marchés centraux et des zones de fortes concentrations de commerçants « ambulants ».

A Guadalajara et à Puebla, dans deux villes qui n'ont pas connu de décret de blocage des loyers, Alan Gilbert et Ann Varley concluent que les loyers sont trop bas pour permettre de maintenir en bon état les édifices, la pression pour le changement d'usage est très forte puisque même un usage comme parking semble être plus rémunérateur et, avantage important, permet de vendre rapidement si l'opportunité se présente. Une grande partie des propriétaires cherchent à vider leur *vecindad* des

¹ Departamento del Distrito Federal, *La Merced, proyecto de programa de mejoramiento urbano*, Mexico, 1983, p.205, p.11.

locataires pour attendre une opportunité de vente : une étude sur 1 137 *vecindades* du centre de Guadalajara montre que 109 édifices sont abandonnés¹. La valeur du terrain est plus importante que celle de l'immeuble et des revenus des locations.

René Coulomb propose une interprétation convaincante du système de la *vecindad*, en considérant que ce n'est pas le blocage des loyers ou le bas niveau de la location qui est la cause de la dégradation des *vecindades*, mais que les difficiles conditions d'habitat sont consubstantielles de cette forme d'habitat :

« c'est justement grâce à la possibilité historique de louer des taudis qu'il y a eu des investissements dans la production de la location à bas prix...La *vecindad* est la forme historique à travers laquelle les couches populaires ont été logées par les propriétaires rentiers »².

« Le taudis apparaît...comme la condition nécessaire au développement massif d'habitat locatif à bas prix à Mexico, entre 1880 et 1930 »³.

Les conditions de rentabilité ne sont obtenues que grâce à un faible investissement de départ, à l'utilisation de matériaux bon marché et au surpeuplement. A partir des années 1940, les nouveaux règlements de construction ont rendu non rentable la promotion de nouvelles *vecindades* respectant la réglementation. Néanmoins, la demande reste forte pour ce type de logement malgré les déficiences de confort, en raison de ces avantages de localisation et de la pénurie persistante de logements populaires locatifs⁴.

• *Taudis et communauté*

Les *vecindades* sont devenues le symbole de la pauvreté urbaine. L'assimilation entre *vecindad* et taudis est ancienne, selon le rapport annuel du District Fédéral de 1934, celles-ci sont décrites comme un mode de vie dans des conditions « non humaines ». En 1965, Enrique Valencia dans son étude sur la Merced notait :

¹ Alan Gilbert et Ann Varley, *op. cit.*, p. 168-170.

² René Coulomb, *op. cit.*, 1995, p. 224-225.

³ *ibid.*, p. 236.

⁴ *ibid.*, p. 239 et 595.

« Ces maisons de *vecindad* sont des prisons et des antichambres de la mort que les locataires sont obligés d'occuper par nécessité, livrant leur corps et leur esprit à l'infâme exploitation de la location »¹.

C'est ici la condition même de locataire qui est considérée comme la cause de la situation insalubre et précaire des familles vivant dans les *vecindades* de la Merced.

Pour Federico Gertz, qui en 1966 publia un plaidoyer en faveur de l'abandon du blocage des loyers², la *vecindad* est non seulement le mode d'habitat des quartiers populaires qui entourent le centre, mais aussi le symbole de l'invasion du centre (*traza*) par les taudis et les pauvres. Non seulement les taudis entourent la ville, mais sous la forme des *vecindades*, occupant des anciens palais, les pauvres ont envahi le coeur même de la ville, la mettant ainsi en danger :

« On s'est contenté de les nommer - un peu pour ne plus s'en occuper - ceinture de misère comme s'il s'agissait d'un cercle autour du périmètre du coeur historique, mais c'est faux, les taudis sont au coeur même de la ville, ils essaient rapidement de tous les côtés, blessant le beau visage de notre « ville des palais », comme une de ces maladies qui rongent la peau »³. Il décrit le monde des *vecindades* comme une sorte de cour des miracles : « ...de ce monde incroyable et repoussant sortent des légions de mendiants, de voleurs, de prostituées, de vagabonds et de rebelles sans cause, des membres de la pègre et des parasites humains qui infestent la capitale et contaminent par leur insolence et leur cynisme les pauvres mais honnêtes artisans, les employés faiblement rémunérés et les invalides sans ressources »⁴.

Dans les *vecindades* historiques, les chambres/appartements sont organisés autour des patios, alors que dans les *vecindades* modernes, le patio prend souvent la forme

¹ *Estas casas de vecindad son un presidio y son cámaras de muerte que los inquilinos se ven obligados a ocupar por la necesidad, entregando sus cuerpos y sus esperitus a la infame explotación del inquilinato*, Enrique Valencia, *La Merced, Estudio ecologico y social de una zona de la ciudad de Mexico*, Mexico, INAH, 1965, 381 p., p.85..

² Dans le District Fédéral dans les années 1940, une série de décrets instaurèrent un blocage des loyers (cf. chapitre Mexico).

³ *se ha limitado a bautizarlas - un poco como para desentenderse de eso - con el nombre de cinturón de miseria, como si fuera un círculo alrededor del perímetro del primer cuadro, pero no, los antros están en el corazón mismo de la capital y salpicados profusamente por todos los rumbos, llagando la bella faz de nuestra ciudad de los palacios, como una de esas enfermedades que carcomen la piel*, Federico Gertz Manero, *La vivienda congelada en el DF*, Mexico, Manuel Porrúa, 1966, 76 p., p.7.

⁴ *de todo ese mundo asqueroso e inverosímil salen las legiones de mendigos y rateros, de prostitutas, vagos y de los rebeldes sin causa, los hampones y parásitos humanos que infestan la capital y contaminan con su desvergüenza y su cinismo a los pobres pero honrados artesanos y hasta empleados con escasa remuneración o desvalidos sin recursos suficientes*, Federico Gertz Manero, *ibid.*, p 10.

d'un couloir central extérieur sur lequel s'ouvre chaque appartement. La densité de logement peut être très forte, tous les espaces disponibles étant occupés, jusqu'à des constructions précaires sur les toits (*azoteas*)¹, mais dans certains cas une partie de l'immeuble peut être vide, abandonnée ou détruite. L'espace de la *vecindad* est le plus souvent séparé de l'extérieur par un porche et une porte fermée gardée par un(e) concierge. La spécificité des espaces publics de la *vecindad*, communs mais très clairement séparés de la rue ; comme le partage des services (lavoirs, WC, eau), la présence d'une statue de la vierge et d'un autel recevant fleurs et offrandes, et l'organisation commune de festivités (fête du saint patron, mariages, fête des 15 ans) ont permis de considérer la *vecindad* non seulement comme un type particulier d'habitat mais aussi comme une échelle privilégiée de la sociabilité et de la convivialité urbaine. La *vecindad* est devenue le symbole de relations sociales populaires « traditionnelles et vraies » fondées sur l'entraide, l'échange, la convivialité, contreparties positives aux conditions de vie difficiles de la promiscuité et la coexistence non choisie. Enrique Marroquín, qui a travaillé sur les *vecindades* de Puebla, décrit les formes particulières de l'être-ensemble de la *vecindad* :

« La conversation informelle est le plus grand avantage de la vie en *vecindad*. L'immeuble colonial est adapté à une répartition de l'espace et du temps entre les différents groupes d'habitants : les lavoirs et étendoirs constituent le champ féminin, les enfants ont pris possession du patio central, mais aussi du toit, des couloirs, de l'arrière des escaliers ; les jeunes de l'entrée et du couloir, alors que les recoins les plus discrets sont le terrain des buveurs invétérés. En ce qui concerne la distribution du temps : le matin appartient aux dames, l'après midi aux enfants, et le soir aux jeunes »².

On retrouve cette image ambivalente de la *vecindad* magnifiée dans le cinéma mexicain des années 1940 et 1950, dont les figures emblématiques restent le film

¹ Cette utilisation des toits ne se limite pas aux *vecindades*, on peut trouver aussi sur les immeubles d'appartements ou de maisons individuelles, des constructions - de la cabane jusqu'à de véritables maisons - qui sont soit louées soit utilisées pour loger le personnel de maison. L'observation des toits-terrasses des centres des villes mexicaines des hauts plateaux, fait apparaître tout un monde dont les conditions de vie sont en général les plus pauvres.

² *La charla informal es el mayor atractivo de la vida en vecindad. La casona colonial se presta a una repartición del espacio y del tiempo entre los diversos grupos de habitantes: los fregaderos y tendedores son el campo femenino; los niños se posesionan del patio central, y también de las azoteas, pasillos, descanso de esclafieras ; los jóvenes prefieren el portón y zaguán; mientras que los rincones, más discretos son el terreno de los bebedores consuetudinarios. En cuanto a la distribución del tiempo: la mañana es de las señoras; la tarde, de los niños, y el anochecer; de los jóvenes,* Enrique Marroquín, *Las vecindades en Puebla*, éditorial UAP, 1985, 249 p., p. 228.

d'Ismael Rodríguez, *Nosotros los pobres* (nous les pauvres) et les films d'Alejandro Galindo¹, puis jusqu'à nos jours par d'innombrables mélodrames et comédies. La peinture idéalisée des malheurs acceptés avec dignité par le petit peuple des villes est une des mythologies constitutives de la mémoire du cinéma mexicain analysées par Carlos Monsivais :

« ..le lieu symbolique de la résignation devant l'anachronisme et de la fuite vers le progrès est l'immeuble collectif (la *vecindad*), temple de la pauvreté urbaine, avec son grand drame divisé en petits épisodes complémentaires : l'alcoolique qui maltraite sa femme, la paralytique qui sent qu'elle est une charge écrasante pour sa famille, la jeune coquette étranglée par la misère qui décide de sortir du gouffre en se servant de son corps comme d'une échelle, le bon fils qui donnerait tout pour éviter le naufrage psychique de son père... »²

Alors que pour Gustavo Garcia, la même cinématographie montre la *vecindad* comme :

« l'espace de la solidarité, des gens travailleurs, pauvres mais honnêtes, d'où l'on sort pour s'élever socialement avant de revenir, repenti, et de retrouver les racines et l'affection que l'on n'a pas retrouvée dans la bourgeoisie »³.

La peinture du monde de la *vecindad* prend souvent la forme de la description des malheurs d'un petit peuple honnête et droit. Un poète poblanais, Ernesto Moreno Machuca, louant la ville, ses quartiers en offre un exemple quelque peu caricatural sous la forme d'une ode à la *vecindad* où chaque voisin décline ses malheurs (chômage, boisson, maladie, viol, extorsion par les politiques et propriétaires) mais proclame son honnêteté et sa foi chrétienne⁴.

L'éloge de la *vecindad* comme lieu d'une sociabilité populaire intacte, opposée à la froideur des programmes publics de logements ou à la difficulté des contacts interpersonnels dans les nouvelles périphéries urbaines, se rapproche d'une tendance

¹ *Campeón sin corona* : Champion sans couronne, *Esquina...bajan* Terminus...tout le monde descend, *Cuatro contra el mundo*: quatre contre le monde, *Los Fernandez de Peralvillo*, voir aussi dès 1938 la première reconstitution complète en studio d'une *vecindad* pour le tournage de *La Casa del Ogro* (La maison de l'ogre) de Fernando de Fuentes, qui décrit chacun des habitants, qui fit l'objet d'un remake en 1960 sous le titre de *Casa de vecindad* de Juan Bustillo Oro.

² Carlos Monsivais, "Mythologies", dans, *Le cinéma Mexicain*, Centre Georges Pompidou, 1992, p. 143-153, p.152.

³ Gustavo Garcia, "Le mélodrame, la mécanique de la passion", *ibid.*, p. 177-185, p. 175.

⁴ Ernesto Moreno Machuca, "La casa de vecindad, agora sagrada", dans, *Paisaje espiritual de mi barriada*, Puebla, 1959, 160 p., p. 59-69.

constante d'un certain type de discours sur pauvreté urbaine quelle que soit la latitude du terrain d'étude : celle d'une réification de l'espace social de la pauvreté. En France, par exemple, rappelons les valeurs positives associées à certains types de taudis, considérés comme naturels : « jailli spontanément en respectant les lois naturelles de la vie et la communauté », telle qu'elle est présente dans les enquêtes sur les dockers de Marseille (1944) réalisées par M.R. Loew, dans la mouvance d'Economie et d'Humanisme, qui dresse un éloge du taudis naturel opposé au taudis créé par la main de l'homme par entassement vertical dans les HBM¹.

Dans les analyses des pauvres et des taudis s'opposent, se recouvrent, s'interpénètrent deux traditions : celle d'une vision « romantique et conviviale » et celle d'une « tradition péjorative », qui sous certaines plumes recoupe l'opposition entre prolétariat et sous-prolétariat : « on peut ainsi séparer un bon côté des pauvres (communautaires) en l'expliquant par l'authenticité populaire et un mauvais côté (anémique) qui serait produit par un environnement hostile »². La *vecindad* est ici à la fois l'instrument rendant possible le maintien de pratiques communautaires et une des causes des conditions difficiles de vie.

¹ Cité par Astier Isabelle, Laé Jean François, "La notion de communauté dans les enquêtes sociales sur l'habitat en France, le groupe d'économie et humanisme", *Genèses*, 5, septembre 1991, Calmann-Lévy, p. 81-106., p.81.

² Ruwien Ogien, *Théories ordinaires de la pauvreté*, Paris, Puf, 1983, 176 pages, p. 58.

B - Un des lieux de construction de l'anthropologie urbaine

Dans le cadre d'études sur la migration et l'impact de l'urbanisation sur les comportements culturels des populations rurales ou indigènes, la *vecindad* a été le terrain de prédilection de l'élaboration, à partir des années 1950, de travaux d'anthropologie urbaine. Les premières enquêtes d'Oscar Lewis en milieu urbain avaient pour objet la migration des habitants de Tepoztlan vers la ville de Mexico¹.

Dans les années 1970 et au début des années 1980, les espaces centraux avaient perdu leur rôle de laboratoire pour les études anthropologiques au profit des nouveaux quartiers périphériques dont les habitants étaient étudiés dans leurs relations au système politique et aux mouvements sociaux urbains². A la suite des tremblements de terre de 1985, les anthropologues et plus généralement les chercheurs en sciences sociales se sont à nouveau préoccupés de l'identité de la *vecindad* et des spécificités des habitants du centre de la ville (voir *infra*).

Les analyses sur les habitants pauvres du centre des villes mexicaines restent dominées par des références explicites ou implicites aux travaux d'Oscar Lewis. Dans la conception de Lewis, la *vecindad* constitue un mode particulier d'habitat permettant pour les immigrants une transition en douceur entre les modes de vie ruraux et urbains. Les caractéristiques culturelles des habitants des *vecindades* sont décrites comme similaires sur de nombreux points à celles des communautés rurales³.

A l'image de la *Casa Grande* occupant un îlot entier et regroupant plus de 700 habitants, la *vecindad* est présentée comme un monde clos qui possède les caractéristiques d'une communauté. Les habitants, souvent liés par des liens de parenté ou de parrainage (*compadrazgo*), y résident souvent depuis de nombreuses années et sont liés par des liens de parenté ou de parrainage (*compadrazgo*). Les multiples interactions quotidiennes dans les espaces communs renforcent ce sentiment

¹ cf. Oscar Lewis, "Urbanización sin desorganización estudio de un caso", *Ensayos Antropologicos*, Mexico, Grijalbo, 1986, 602 p., p. 554-580.

² cf. Juan Luis Sariago Rodriguez, "La antropología urbana en Mexico (ruptura y continuidad con la tradición antropologica sobre lo urbano)", *Simposio sobre Teoria e Investigación en la Antropologia Social Mexicana*, México, 1987, 22 p.

³ cf. Oscar Lewis, "La cultura de la vecindad en la ciudad de Mexico (1958)", *ibid.*, p. 563-580.

de communauté. La « marginalité » de la *vecindad* ne constitue donc pas une rupture du lien social, une « désaffiliation » au sens de Robert Castel¹.

Les *vecindades* de la ville de Mexico ont été le lieu de l'élaboration du concept majeur de Lewis : la « culture de la pauvreté », définie comme adaptation et réaction des marginaux à leurs conditions de vie. Le concept de culture de la pauvreté est décrit comme l'intégration de valeurs et d'une image commune des possibilités de l'existence, sorte d'*habitus*² conditionnant les réactions face aux difficultés de la vie. Dans la reproduction de cette forme spécifique de culture urbaine le milieu - ici la *vecindad* - joue un rôle déterminant.

Cette insistance de Lewis sur le caractère communautaire de la vie dans les *vecindades*, révèle aussi une volonté de se dégager des thèses de Louis Wirth³ sur l'anomie et la désintégration comme caractéristique de la vie dans la grande ville, faisant suite à sa réaction à l'idéalisation de la culture *folk* et au concept de continuum folk-urbain défini par Robert Redfield⁴. Il notait en effet :

« Les *vecindades* de la ville de Mexico ont donné lieu à la création d'un type de vie communautaire plus proche de nos conceptions typiques de la vie dans les villages que de la description que fait Wirth de la vie urbaine »⁵.

La *vecindad* se caractérisait donc par le maintien d'une sociabilité d'inter-connaissance dans un contexte urbain marqué par la multiplicité de la coprésence, des

¹ cf. Robert Castel cité par Claude Buhar, « Socialisation et processus », dans *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996, 582 p., p. 111-119.

² Concept défini par la sociologie de Pierre Bourdieu, comme une "intériorisation de l'extériorité", c'est à dire comme "l'ensemble des dispositions acquises, des schèmes de perception, d'appréciation et d'action, inculqués par le contexte social en un moment et une place particulière", Pierre Ansart, *Les sociologies contemporaines*, Paris, Seuil, 1990, 339 p., p.41.

³ cf. Louis Wirth, "Le phénomène urbain comme mode de vie (1938)", *L'école de Chicago, Naissance de l'écologie urbaine*, Paris, Aubier/Res, Champ Urbain, 1979, 320 p., p. 251-270.

⁴ Oscar Lewis publia en 1951, *Life in a mexican village, Tepoztlan reestudied*, en réponse aux travaux de Robert Redfield publié en 1926, *Tepoztlan a mexican village*; cf. Oscar Lewis, *Ensayos Antropológicos, op. cit.*, p. 65.

⁵ *Las vecindades de la ciudad de Mexico...como ya se demostró, originan un tipo de vida comunitaria más semejante a nuestros conceptos típicos de la vida de las aldeas que a la descripción que hace Wirth de la vida urbana*, Oscar Lewis, "Observaciones adicionales acerca del continuo folk Urbano y la urbanización con referencia especial a la ciudad de Mexico" (1965), *op. cit.*, p. 89-106, p. 102.

rencontres et des interactions avec des étrangers. Comme le note J-C Passeron¹, la culture du pauvre peut être définie comme « une appartenance irréversible, pour le meilleur et pour le pire, à une communauté soumise aux mêmes limitations et aux mêmes contraintes ».

Oscar Lewis a été critiqué ou occulté par de nombreux anthropologues urbains mexicains qui cherchaient à construire une anthropologie urbaine marxiste avec les outils de la sociologie urbaine marxiste (avec une très forte influence de la sociologie urbaine française des années 1970). Pourtant, il revendique une posture progressiste et note que la généralisation d'une conscience de classe ou la construction du socialisme constituent les seules possibilités de sortir de la culture de la pauvreté. Pour lui, la culture de la pauvreté est aussi aliénation, intégration d'une infériorité, obstacle à la prise de conscience de l'exploitation. Il constate que dans des conditions d'habitat et de vie équivalentes, cette culture n'existe pas chez les militants de partis politiques ou d'associations de lutte pour l'amélioration des conditions de vie. De retour d'un voyage à Cuba, il déclarait que la culture de la pauvreté ne peut être observée dans les régimes communistes malgré les conditions de vies difficiles d'une partie de la population. Ce qui lui permet d'introduire une distinction fondamentale entre culture de la pauvreté et conditions de vie objectives, deux éléments qui ne sont pas forcément solidaires, l'abandon de la culture de la pauvreté pouvait se faire sans modification des conditions de vie objectives et inversement. Dans un même ordre d'idée, la mise en avant de l'existence d'une culture de la pauvreté, de ses conditions d'émergence et de son impact sur la reproduction de situations de marginalisation, est aussi d'une certaine façon une réhabilitation du « lumpen prolétariat ».

La référence à un effet de destin et à l'explication « culturelle » de la reproduction de la pauvreté constitue néanmoins une incompatibilité théorique avec le fonctionnalisme marxiste dominant au Mexique à cette époque. Est-ce la cause du rendez-vous manqué entre l'éclairage sur les quartiers centraux initiés par les travaux de Lewis et la recherche en science sociale au Mexique ? L'héritage de Lewis n'est pas revendiqué et les chercheurs et les militants ont délaissé les *vecindades* pour

¹ Préface à R. Hoggart, *La culture du pauvre*, Paris, Editions de Minuit, 1970, p. 15. cité par Kaj Noschis, *Signification affective du quartier*, Paris, Librairie des Méridiens, 1984, 168 p., p.7.

analyser les mouvements sociaux dans les périphéries urbaines. Jusqu'au milieu des années 1980 peu d'anthropologues utilisèrent la méthode de l'histoire de vie.

Dans les analyses de Lewis sont présents et pas toujours réconciliés les deux pôles de l'image ambivalente de la *vecindad*, une image positive celle du maintien de relations communautaires face à l'anomie de la grande ville, une image négative celle du lieu de construction d'une culture de la pauvreté, influençant fortement les comportements et formant un obstacle à l'amélioration des situations personnelles. La description des caractéristiques de cette culture de la pauvreté prend souvent la forme de l'analyse de « pathologies sociales », violences interpersonnelles et familiales, alcoolisme, abandon des faibles, la solidarité familiale n'apparaissant que comme un idéal jamais réalisé. Pour Lewis les pauvres se bricoleraient un système de valeurs et de croyances à partir de références d'origines diverses¹. La « culture de la pauvreté » n'est donc, pas plus que la « culture populaire », une contre-culture opposée à la culture dominante, que les militants appellent de leurs vœux².

L'aspect positif de cette « culture de la pauvreté » serait de permettre de vivre sans conflits le présent, et donc d'autoriser une plus grande capacité de spontanéité, de tolérance des passions humaines, d'acceptation des avantages et des inconvénients d'une sociabilité et d'une convivialité ou simplement d'une coprésence de tous les instants. Capacité que ne posséderait plus la classe moyenne émergente tournée vers le futur³.

Le débat sur la « culture de la pauvreté » a été dominant au sein de l'anthropologie urbaine aux Etats-Unis dans les années 1960, la problématique nord-américaine était centrée sur les analyses de l'aliénation et sur la prégnance au sein des ghettos de catégories culturelles des classes moyennes. Urf Hannerz, inséré dans ces discussions par des travaux sur Washington, insiste sur la contradiction entre :

¹ cf. Oscar Lewis, *Los hijos de Sanchez*, Mexico, Grijalbo, 1982, (première édition 1961), 521 p., p; XVII-XVIII.

² Voir les analyses de Pierre Bourdieu caractérisant la "culture populaire" comme "fragments épars d'une culture savante plus ou moins ancienne...sélectionnés et réinterprétés évidemment en fonction des principes fondamentaux de l'habitus de classe et intégrés dans la vision unitaire du monde qu'il engendre", *La distinction, critique sociale du jugement*, Paris, les éditions de minuit, 1978, 670 p. p.459.

³ Oscar Lewis, "La cultura de la pobreza (1963)", *op. cit.*, p. 107-123.

« les populations défavorisées constituées de gens ayant un sens pratique et sachant s'adapter au mieux à des situations difficiles, en tenant compte de l'ordre des choses et sans pour autant que les solutions soient parfaites », et « l'écho d'autres valeurs et d'autres définitions...échos si puissant que leur crédibilité ne peut guère être remise en cause, alors que leur pertinence à l'égard des problèmes qu'ils ont à résoudre est tout à fait douteuse »¹.

Mais l'impact en dehors du champ des sciences sociales des travaux de Lewis, a surtout été celui de la publication d'une parole populaire, se présentant comme brute malgré le travail de montage et de sélection de Lewis, décrivant les difficiles conditions de vie dans la ville de Mexico. C'est cette peinture crue du monde de la *vecindad*, dans « les enfants de Sanchez », qui lors de sa publication en espagnol (1965) suscita de la part des membres de la Société mexicaine de géographie et de statistique, une plainte demandant l'interdiction du livre qualifié d'oeuvre obscène dénigrant le Mexique².

¹ Ulf Hannerz, *Explorer la ville*, Paris, les éditions de minuit, 1983, 413 p., p.358.

² Demande non retenue par le procureur de la république, voir la résolution officielle en annexe de Oscar Lewis, 1982, *op. cit.*

C - *Vecindad* et marché du logement

- *La vecindad, lieu privilégié pour l'accueil des migrants ?*

Les diverses formes d'habitats locatifs centraux et en particulier la *vecindad* sont au coeur d'un schéma fonctionnel des relations entre les divers types d'habitat formant le stock global de logement. John Turner a proposé dès 1966, à partir d'études de cas dans des villes péruviennes, un modèle dans lequel les nouveaux migrants choisissent d'abord de louer un logement bon marché dans le centre, à proximité des opportunités d'emploi et dans un deuxième temps lorsque leur famille s'agrandit et leurs ressources s'accroissent, ils cherchent à acheter un lot à la périphérie pour accéder à un logement plus grand. Dans ce schéma, le rôle joué par l'habitat locatif central est celui d'une localisation transitoire¹ et d'un instrument de socialisation urbaine. Les habitants accepteraient de perdre les avantages de la centralité pour assurer la sécurité de leur logement. Certains auteurs ont cherché à vérifier l'hypothèse selon laquelle cette fonction d'accueil provisoire des centres serait une caractéristique des dynamiques de l'habitat populaire dans les villes du tiers monde, des tendances similaires ont été mises à jour en Afrique pour Kinshasa, Ouagadougou, Brazzaville et Dakar, pour l'Asie les analyses sont contradictoires selon les villes².

A partir des remarques de Jane Cowan Brown³ qui étudia la ville Mexico en 1972, Turner a intégré le rôle très important dans le cas des grandes villes, des espaces intermédiaires entre le centre et les périphéries, lotissements consolidés ou zones interstitielles taudifiées.

Dans le cas du Mexique, la grande majorité des études disponibles remettent en effet en cause le modèle fonctionnel de Turner :

¹ cf. Coulomb René, Sánchez Mejorada Cristina, *¿ Todos propietarios ? Vivienda de alquiler y sectores populares en la ciudad de Mexico*, Mexico, CENVI, 1991, 263 p., p.60.

² cf. Alain Durand-Lasserve, *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers-Monde*, Paris, L'Harmattan, 198 p., 1986, p.20.

³ cf. Jane Cowan Brown, *Patterns of intra-urban settlement in Mexico City, an examination of the turner theory*, Thesis Master of Arts, University of Corwel, 1972, 203 p, p.17.

- soit en montrant que les migrations du centre vers la périphérie ne sont pas forcément synonymes de changement de statut d'occupation. Lourdes Arizpe a révélé dans les années 1970 dans le cas des indigènes de San Antonio Pueblo Nuevo (Etat de Mexico), que les familles migrantes lors de leur arrivée dans la ville de Mexico se logeaient chez une personne connue (parents ou membre de la communauté) qui souvent habite le centre. Elles commencent leur vie à Mexico dans des *vecindades* autour de la Merced, et migrent par la suite vers d'autres *vecindades* dans des secteurs moins chers de la périphérie¹ ;
- soit en soulignant l'enracinement des populations des quartiers centraux. Les enquêtes d'Oscar Lewis publiées en 1959 sur les habitants de la Casa Grande ont montré qu'un grand nombre de familles y vivaient depuis 15 ou 20 ans. Dans les années 1970, les travaux de Wayne Cornelius et de Susan Eckstein arrivent au même type de conclusion. Les analyses de la situation des populations des quartiers centraux touchées par les tremblements de terre de 1985 ont fait apparaître leur faible mobilité. Plus de la moitié des chefs de familles sont nés dans le même quartier et lorsqu'il s'agit d'immigrants la migration est ancienne ; seulement 10% sont arrivés dans la ville de Mexico depuis moins de 10 ans (50% depuis plus de 20 ans, 37% depuis plus de 40 ans)². L'enquête d'Enrique Marroquin³ dans les *vecindades* du centre de Puebla montre que seulement 25% des habitants sont des migrants.

René Coulomb et Cristina Sanchez Mejorada ont montré que l'habitat locatif du centre se caractérisait par une très faible mobilité résidentielle : dans le cas du quartier Doctores l'ancienneté moyenne dans le logement est de 17 ans ; alors que dans les logements loués de la périphérie consolidée, elle n'est que de trois ans. Ils soulignent aussi l'importance des changements de logement dans le même secteur du centre ; dans le cas des locataires de la Doctores plus de 95% louaient leur logement antérieur dans un rayon de 5 km autour de leur logement actuel. L'enracinement des

¹ cf. Lourdes Arizpe, *Indígenas en la ciudad de México, el caso de las "Marias"*, Mexico, Sepsetentas, 1979, 159 p.

² Priscilla Connolly, "Implicaciones sociales del programa renovación habitacional popular", dans, *Cambiar de casa pero no de barrio, Estudios sobre la reconstrucción en la Ciudad de Mexico*, Mexico, UAM, CENVI, 1991, 465 p., p. 179-348., p.184.

³ cf. *op. cit.* p. 137.

populations du centre de la ville aurait un sens encore plus fort à l'échelle du quartier, de la zone urbaine que du logement. D'ailleurs à une autre échelle, il semble que les migrations vers la périphérie se font dans leur grande majorité vers les quartiers les plus proches, il n'existerait donc pas un marché du logement à l'échelle de l'agglomération mais une multitude de sous marchés¹. Élément confirmé par les enquêtes réalisées par Dominique Mathieu² tant à Chalco, qu'à Cananea deux lotissements populaires d'urbanisation récente de la périphérie de la ville de Mexico, où la majorité des nouveaux acheteurs étaient locataires mais proviennent d'abord des délégations de la périphérie consolidée proche.

Dans d'autres villes, à Guadalajara et Puebla³, on retrouve cet enracinement dans les *vecindades* du centre que l'on peut déduire de l'âge moyen plus élevé des habitants des *vecindades* du centre, plus 6 à 10 ans en relation tant aux locataires des quartiers consolidés qu'aux propriétaires des quartiers périphériques. D'autre part 67% des chefs de familles locataires dans le centre-ville de Guadalajara occupaient un logement antérieur dans le même quartier, 50% à Puebla. Les pourcentages sont plus faibles dans le cas des locataires de la périphérie consolidée (respectivement 38 et 45%), ou des propriétaires des quartiers consolidés (27% et 47%) ou de la périphérie (5% et 3%). Même si pour le cas de Puebla la stabilité est forte pour tous les quartiers, sauf pour les quartiers périphériques, la durée de résidence moyenne des locataires du centre est plus du double que celle des locataires des quartiers consolidés (à Guadalajara 10,4 ans et à Puebla 11,5 ans).

- ***Habitat locatif et marché du logement***

Dans l'optique des analyses de Turner c'est non seulement la localisation centrale mais aussi la location qui constituent une situation transitoire. René Coulomb réfute cette thèse en montrant que le destin de tous les locataires n'est pas de devenir propriétaire, que l'accès à la propriété périphérique ne pouvait pas être considéré comme une amélioration des conditions de vie. Par ailleurs, aucune corrélation n'a pu

¹ René Coulomb, Cristina Sánchez Mejorada, *op. cit.*

² cf. *Modernité et production du territoire*, Thèse de doctorat, Université de Toulouse-le-Mirail, 1994, 357 p., p.259-261.

³ cf. Alan Gilbert, Ann Varley, *op. cit.*, p. 168-170.

être démontrée entre la propriété et le cycle de vie, ou des revenus supérieurs et plus stables ; à l'opposé le taux de ménages dont le chef de famille possède un emploi stable est plus important dans le cas des locataires. Par contre l'accès à la propriété constitue la formation d'un patrimoine et permet d'acquérir sécurité et tranquillité alors qu'une part notable des habitants ont vécu des conflits avec les propriétaires ou les autres locataires¹.

Loin de considérer la location comme résiduelle et transitoire, il propose l'interprétation contraire, c'est la propriété dans les quartiers périphériques récents qui serait « résiduelle » pour un certain type de familles exclues de la location :

« La propriété du logement représente plutôt une condition indispensable de survie pour ceux qui sont justement dépourvus de travail ou de revenus fixes. La propriété de logement devient un mécanisme de « sécurité informelle », qui les aide à surmonter les difficultés provenant de revenus insuffisants et plus généralement d'une insertion incertaine dans la sphère de l'emploi et de l'économie. »²

Indépendamment du statut d'occupation, la localisation en centre-ville apporte des avantages importants. En ce sens :

« on peut se demander si le facteur dominant n'est pas celui de l'insertion différentielle de l'habitation dans la structure ségrégative de la grande ville. La question n'est alors pas seulement celle de savoir qui est propriétaire et qui est locataire, mais où dans la ville ? Un logement, c'est beaucoup plus que quatre murs, un toit et un titre de propriété (ou un contrat de bail). C'est aussi l'accessibilité aux services, aux équipements, aux opportunités d'emploi, aux réseaux sociaux de solidarité »³.

La réfutation du modèle de Turner n'est pas une spécificité du comportement des marchés du logement au Mexique, les enquêtes de Paul Van Limberg dans les *conventillos* de La Paz fond apparaître une proportion beaucoup moins importante de migrants dans le centre que dans l'ensemble de la ville ; en outre, les migrants implantés dans le centre sont des migrants très anciens⁴.

¹ René Coulomb, *op. cit.* p. 537.

² René Coulomb, *op. cit.*, p. 556.

³ René Coulomb, Cristina Sánchez Mejorada, *op. cit.*, 1995, p. 526.

⁴ *op. cit.*, p. 13.

La difficulté d'expulser les locataires mauvais payeurs constitue une explication souvent évoquée par les propriétaires pour expliquer la faible mobilité et l'ancienneté des populations dans des *vecindades*. Cependant, si l'expulsion est beaucoup plus facile dans le cas de Guadalajara que de Puebla, en raison des dispositions respectives du code civil des Etats¹, il n'existe pas de différence significative sur la durée moyenne de résidence. Les législations locales introduisent une forte différenciation en ce qui concerne l'impact des expulsions. Dans le cas de Puebla, 22% des habitants du centre de la ville ont quitté leur dernier logement suite à une éviction, à Guadalajara c'est 45%. Sur une période de six ans, entre 1978 et 1984, Enrique Marroquín dénombrait une moyenne de trois expulsions par *vecindad* enquêtée². Pour les habitants, l'expulsion n'est pas une menace hypothétique, les conflits avec les propriétaires semblent une constante de ce type d'habitat.

Même si dans de nombreux cas les locations se font sans contrat - 1/5 à Puebla, 2/5 à Guadalajara³, 1/4 dans le quartier de Doctores⁴ - le niveau de juridicisation de la location semble beaucoup plus important au Mexique que dans de nombreuses autres villes d'Amérique Latine où la majorité de locations se font sans contrat. Or, il semble qu'au Mexique, il soit plus difficile d'expulser des familles sans contrat que celles qui ont un contrat qui arrive à expiration, et l'absence de contrat peut être présenté comme une sécurité par des locataires en conflit avec le propriétaire⁵.

Soulignons une autre conclusion des enquêtes d'Alan Gilbert et Ann Varley qui semble encore plus significative au regard du modèle de Turner : tant à Guadalajara qu'à Puebla, c'est au sein des locataires du centre que l'on trouve la part la plus faible

¹ un propriétaire peut demander l'éviction lorsqu'un mois n'a pas été payé dans le Jalisco, trois mois dans l'état de Puebla; dans le Jalisco le propriétaire peut ne pas renouveler un contrat s'il souhaite utiliser le logement pour lui-même, s'il souhaite l'utiliser pour un autre usage il doit proroger le contrat d'au moins un an dans le Jalisco et de trois dans l'état de Puebla ; dans les deux villes les jugements qui opposent les locataires aux propriétaires durent très longtemps (entre trois et six ans) ; de nombreux propriétaires tentent d'obliger leurs locataires à partir par des pressions directes cf. Alan Gilbert, Ann Varley, *op. cit.* p. 124,134,135,187,200.

² Enrique Marroquín, *op. cit.* p. 233.

³ Alan Gilbert, Ann Varley, *op. cit.*

⁴ Selon les enquêtes de René Coulomb qui souligne la généralisation de pratiques de contrats obligeant les locataires à renoncer aux classes favorables du Code Civil, cf. *op.cit.*, p. 409.

⁵ Enrique Marroquín, *op. cit.*, p. 234-243.

de migrants (58 et 50%). A l'opposé des conceptions de la *vecindad* comme d'une transition en douceur entre le monde de la communauté rurale et le monde urbain, les auteurs expliquent cette faible présence de migrants dans les *vecindades* du centre par leur refus des conditions de vie et de la promiscuité de la *vecindad* et leur acceptation beaucoup plus facile de constructions précaires ou sans services à la périphérie, souvent proches des modes de vie ruraux.

• *Enracinement dans un milieu urbain spécifique*

Jusque dans les années 1940, la location d'une *vecindad* dans le centre demeure la principale solution au problème du logement pour les migrants vers la ville de Mexico et la plupart des grandes villes mexicaines¹. Par la suite, Peter Ward étudiant les périphéries de la ville de Mexico distingue deux étapes des relations entre flux de population et marché du logement :

- les années 1940 et 1950 au cours desquelles une partie importante des résidents des lotissements illégaux de la périphérie ont commencé leur trajectoire résidentielle dans le centre de la ville ;
- depuis la fin des années 1970, il est difficile de trouver dans les lotissements illégaux périphériques des nouveaux habitants ayant vécu dans le centre, pour la grande majorité la résidence antérieure était louée ou partagée dans un lotissement de la périphérie consolidée². Les villages intégrés au tissu urbain offrent aussi de nombreux logements locatifs pour les nouveaux arrivants.

Le principal apport du modèle de Turner était d'insister sur le rôle des migrations intra-urbaines dans le peuplement des nouveaux lotissements périphériques que l'on

¹ cf. Priscilla Connolly, "Uncontrolled Settlements and self-build : What kind of solution ?", dans, *Self Housing a critique*, Peter M. Ward (éd.), London, Mansell Publishing Limited, 1982, 363 p., p. 141-208., p. 147.

² cf. Peter Ward, "Intra-city migration to squatter settlements in Mexico city", *Geoforum*, 7, p. 369-382. et Peter Ward, *Mexico: una megaciudad, producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, Mexico, Alianza, 325 p., p. 75-90, voir aussi Alan Gilbert, Peter Ward, *Housing, the state and the poor: policy and practice in three Latin American cities*. Cambridge University Press, 319 p., Axel Borsdorf relève le même type d'évolution pour l'ensemble de l'Amérique latine, voir aussi le modèle de J. Bahr 1987, cf. Axel Borsdorf, « El modelo y la realidad. La discusión alemana hacia un modelo de la ciudad latino americana », *Revista interamericana de planificación*, n°87-88, 1989, p. 21-29.

considérait jusqu'alors comme un exutoire pour les nouveaux migrants. Cependant, il sous-estime la complexité du fonctionnement des marchés du logements et des migrations intra-urbaines. La distinction généralement acceptée entre l'espace central, domaine de l'habitat locatif, et les nouvelles périphéries, domaine de la propriété individuelle, s'avère particulièrement réductrice dans la mesure où l'habitat locatif se répartit sur tout le territoire de la ville¹. De plus, il n'existe pas de différence significative de revenus entre locataires et propriétaires et certains auteurs analysant la situation des années 1970 concluaient à un revenu moyen plus élevé dans le centre que dans les nouveaux quartiers de la périphérie², plus récemment les enquêtes sur Guadalajara et Puebla induisent une conclusion inverse.

Soulignons toutefois l'absence d'enquête générale et que les conclusions présentées reposent souvent sur des études de cas qui ne sont pas toujours représentatives de la situation de l'ensemble des logements de l'espace central des villes étudiées. Les enquêtes ne prennent en compte souvent qu'une partie des quartiers centraux concentrant les *vecindades* les plus pauvres.

L'hypothèse d'un modèle dominant les migrations intra-urbaines amenant les populations à quitter les *vecindades* du centre, à proximité des marchés et des opportunités d'emploi, pour partir vers les nouveaux quartiers périphériques lorsqu'ils peuvent acheter un terrain - dont le coût a été estimé à Puebla et Guadalajara à trois ou quatre années de loyer³ - n'est donc pas validée. Si à une époque plus ou moins ancienne selon les villes - jusqu'aux années 1940 à Mexico, plus tard dans de nombreuses villes de province - les *vecindades* centrales constituaient les principales opportunités de logement pour les nouveaux migrants, aujourd'hui la *vecindad* n'est pas un habitat locatif transitoire assurant par la rotation des populations une fonction de flexibilité et d'adaptation de l'offre de logements aux flux migratoires. Au contraire les traits dominants des *vecindades* semblent être la grande stabilité des populations et même un fort enracinement dans les quartiers centraux malgré les évolutions de

¹ cf. René Coulomb, "La vivienda de alquiler en los años de reciente urbanización", *Revista A*, N°15, 1982, p. 43-69, et, 1988, *op.cit.*

² cf. Jane Cowan Brown, *op. cit.*, p. 89.

³ cf. Alan Gilbert et Ann Varley, *op. cit.*, p. 103.

revenus. Si la propriété apparaît pour la grande majorité des habitants des *vecindades* comme une solution « souhaitable », beaucoup n'en ont pas les moyens où ne sont pas prêts à abandonner un logement relativement bon marché dans le centre pour l'éloignement et le manque de service d'un lot en périphérie. Expulsions, destructions des logements, augmentation des loyers peuvent constituer des causes de perte de l'avantage de position que représente un logement dans le centre, difficile à retrouver dans les mêmes conditions dans un contexte de chute de l'offre de logement en location. La propriété en périphérie peut aussi constituer un projet réel pour de nombreuses familles vivant dans un logement locatif de la périphérie consolidée, poussé par le montant élevé des loyers et par une situation de service et d'éloignement qui souvent n'est pas réellement meilleure que dans les nouveaux lotissements.

L'analyse des relations entre les différents sous-secteurs du parc de logement ne doit donc pas se limiter à prendre en compte une opposition entre la location ou la propriété, mais considérer la diversité des formes de la location ou de la propriété¹.

¹ cf. Alan Gilbert, Ann Varley, "Renting a home in a third world city : choice or constraint ?", *International journal of urban and regional research*, N°1, 1990, p. 89-108.

*

* *

L'habitat populaire locatif sous le mode de la *vecindad* a souvent été assimilé à un mode d'habitat spécifique des quartiers anciens dégradés. On a vu que cette assimilation est à relativiser : d'une part une partie de l'habitat des centres-villes est composé d'immeubles d'appartements ; d'autre part on retrouve les *vecindades* et les logements locatifs dans l'ensemble de l'espace urbain consolidé. Il n'en reste pas moins que les centres anciens constituent encore un espace urbain marqué par l'habitat locatif, malgré les tendances au développement de l'accession à la propriété des immeubles d'appartements et dans le cadre de programmes publics des *vecindades*¹. Dans de nombreux quartiers les *vecindades* sont très présentes et forment la base d'un milieu particulier caractérisé par l'ancienneté de la résidence, la dégradation progressive de l'habitat et les conflits avec les propriétaires, mais aussi par la proximité des commerces, des services publics et des infrastructures bien meilleures que dans les périphéries populaires.

En ce sens, les quartiers centraux forment un système d'habitat largement stable, ils constituent en quelque sorte un milieu spécifique. Les enfants cherchent souvent à rester dans le quartier. Certaines familles achètent un lot en périphérie, pour la création d'un patrimoine familial, en maintenant une location dans le centre. Les nouveaux immigrants trouvent leur premier logement dans des quartiers de la périphérie consolidée où l'offre de logements locatifs est nombreuse.

Les analyses de d'Oscar Lewis ont amplement contribué à la construction de l'image de la *vecindad* comme milieu spécifique destiné à une population particulière composée de sous prolétaires ou de marginaux. Non seulement, comme dans une grande partie des théories de la pauvreté, une dissociation de l'univers des pauvres du reste de la société est effectuée², mais cet univers est assimilé à une forme urbaine précise ; alors même que les *vecindades* des quartiers centraux offrent une gamme très importante de conditions d'habitabilité comme de niveaux socio-économiques des populations logées.

¹ cf. *infra*

² cf. Serge Paugam, "Les sociologues et la pauvreté", *Géoforum* 93, p.17-23, p. 18.

III Eclatement des centres, action publique et pratiques de la ville

A - Modélisation de la dynamique des structures urbaines

- *Structures urbaines et nouveaux espaces de la centralité*

Les tentatives de modélisation de la structure urbaine des villes latino-américaines se présentent généralement comme une adaptation du modèle concentrique de Ernest W. Burgess¹, dont la principale originalité est l'extension du centre à partir du foyer historique vers les zones résidentielles pour populations aisées. Cette extension prend place autour d'une avenue reliant ces deux parties de la ville², constituant un nouvel axe de centralité linéaire qui regroupe les activités commerciales et tertiaires supérieures.

Au Mexique, on peut effectivement identifier ce type d'évolution : (l'avenue de la Reforma ou Insurgentes à Mexico, l'avenue Juarez à Puebla). Toutefois ces extensions linéaires du centre à partir du tissu urbain historique ne constituent que le premier élément d'une multiplication des pôles et des espaces de centralité. Claude Bataillon et Hélène Rivière D'arc³ distinguaient dans la ville de Mexico de nombreux espaces de centralité : dans la ville historique autour du *zócalo* et de l'*Alameda*, le nouveau centre moderne : le *Paseo de la Reforma* et l'avenue de Insurgentes,

¹ cf. Ernest W. Burgess, "La croissance de la ville : introduction à un projet de recherche (1925)", dans, *l'Ecole de Chicago, naissance de l'écologie urbaine*, Aubier, Res-Champ urbain, Paris, 1984, p. 127-143.

² cf. Floyd Dotson, Lillian Dotson, "La estructura ecológica de las ciudades mexicanas", *Revista Mexicana de Sociología*, n°1, p. 39-66 ; Jürgen Bahr, Günters Mertins , "Un modelo de diferenciación socio-espacial de las metropolis de America Latina", *Revista Geografica*, N°98, 1983, Instituto Panamericano de Geografia e Historia, Mexico, p. 23-29 ; Ersnt Griffin, Larry Ford, " A model of latin american city structure", *Geographical Review*, N°4, 1980, p. 397-422 ; Axel Borsdorf, "Die lateinamerikanische Großstadt, Zwischenbericht zur Diskussion um ein Modell", *Geographische Rundschau* , II, 1982, p.498-501 ; Mirosława Czerny, « Modelos de desarrollo espacial de las grandes metropolis de America Latina », *Revista Interamericana de planificación*, n°87-88, 1989, p. 5-12.

³ Claude Bataillon, Hélène Rivière D'Arc, *La ciudad de Mexico*, Sep-Setentas Diana, Mexico, 1979, 158 pages, p. 78-82.

auxquels il faut ajouter les extensions vers Polanco et les nouveaux centres commerciaux modernes du type de Perisur.

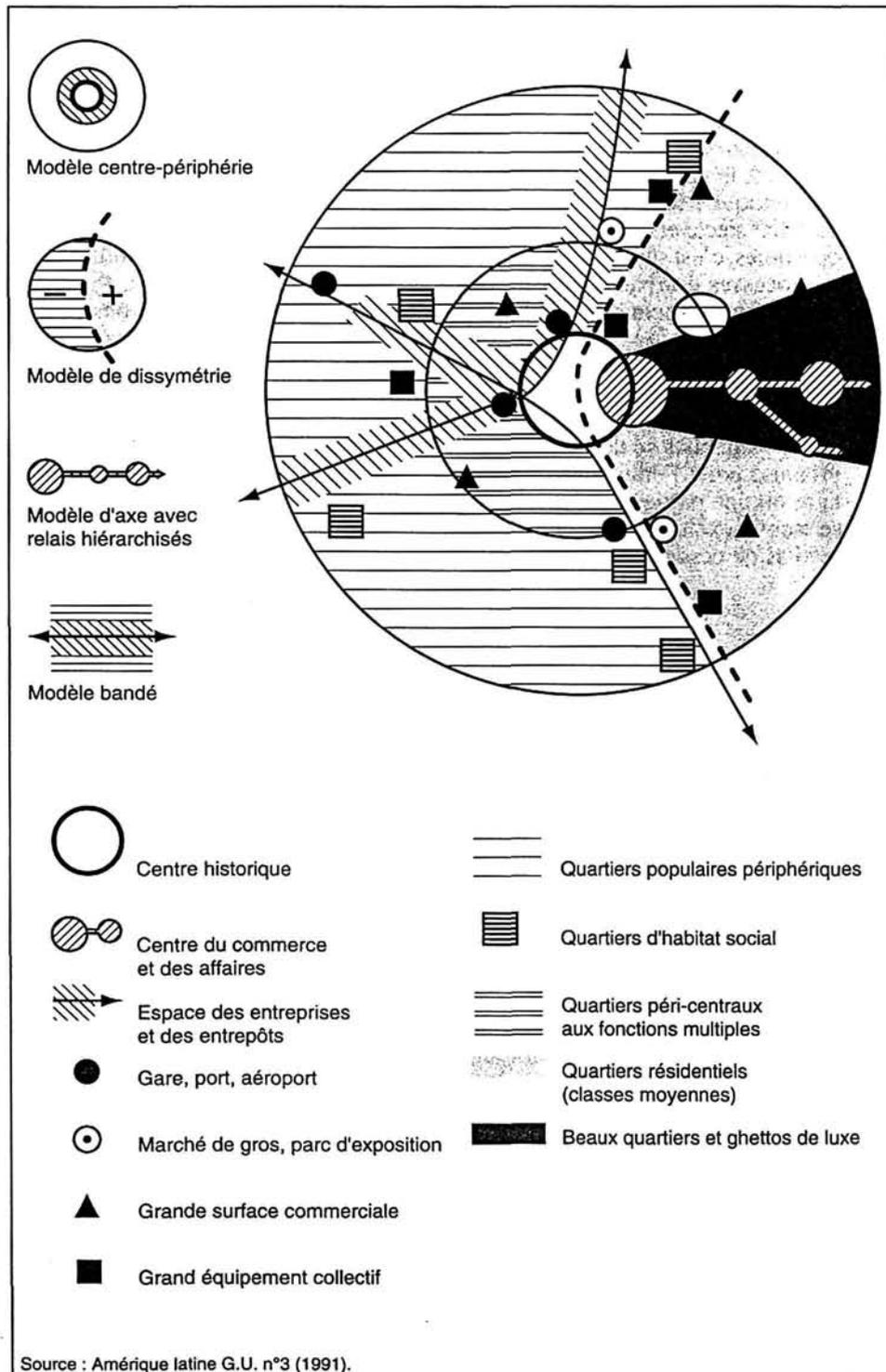
A partir des années 1950, une grande partie des villes mexicaines connurent ce processus d'extension linéaire du centre « moderne » en direction des lotissements anciens pour classes aisées, mais aussi, dans de nombreux cas, la création plus récente de nouveaux espaces de centralité sans continuité avec le centre historique¹, implantés généralement dans une zone de nouveaux lotissements de classes moyennes ou aisées autour des premiers centres commerciaux (*Plaza del sol* à Guadalajara, *Plaza dorada* à Puebla). Ces nouveaux espaces ont d'abord une vocation commerciale et de services pour la population aisée, sur ces activités venant se greffer des fonctions tertiaires : bureaux et banques. Les premiers centres commerciaux qui constituent le cœur de ces nouveaux espaces de centralité ont permis la valorisation de secteurs entiers de l'agglomération se traduisant par la réalisation d'immeubles tertiaires ou de logements le long des axes proches, la diffusion d'activités commerciales au sein des quartiers adjacents et l'implantation de nouveaux lotissements à proximité.

Le modèle de l'espace métropolitain des villes d'Amérique latine élaboré par Jean Paul Deler² reprend ces éléments et les synthétise sur la base de la superposition de quatre logiques d'organisation spatiale :

- un modèle centre-périphérie dont on a analysé la genèse dans la ville historique et qui est toujours fortement présent dans la perception centrée de l'espace urbain ;
- un modèle de dissymétrie opposant un secteur valorisé de la ville regroupant les lotissements pour classes aisées et un secteur où l'urbanisation périphérique est essentiellement constituée de quartiers populaires et de zones industrielles. Cette dissymétrie à l'échelle de l'agglomération est aussi présente

¹ A des niveaux différents, on retrouve ce phénomène dans de nombreuses villes latino-américaines ; c'est l'avenue Paulista à Sao Paulo, le quartier Mariscal Sucre à Quito ; cf. : J. Ph. Damais, Sao Paulo 1985, "Une ville à la poursuite de sa croissance", *Annales de Géographie*, N°536, 1987, p. 423-461 ; René de Maximy, Géographie de Quito, *Les annales de la recherche urbaine*, N°32, 1986, p. 29-37.

² cf. Claude Bataillon, Jean Paul Deler, Hervé Théry, *Géographie Universelle*, vol. *Amérique Latine*, Hachette, Reclus, 1991, 480 p., p. 70 et Jean Paul Deler, "Barrios populares y organización del espacio de las metrópolis andinas, ensayo de modelización", *Bulletin de l'institut français d'études andines*, n°1, 1988, p. 239-250.



4 - Un modèle d'organisation de l'espace des métropoles, tirée de J.P. Deler, 1991.

au sein de l'espace central opposant une zone valorisée, à proximité du zócalo, où se regroupent les fonctions politiques, administratives et tertiaires supérieures et certains types de commerces, à des espaces où dominent l'habitat populaire et les modalités traditionnelles de commercialisation : marchés et commerçants « ambulants ». On a retrouvé cette tendance d'organisation de l'espace sous des formes différentes à Mexico, Monterrey, Guadalajara et Puebla ;

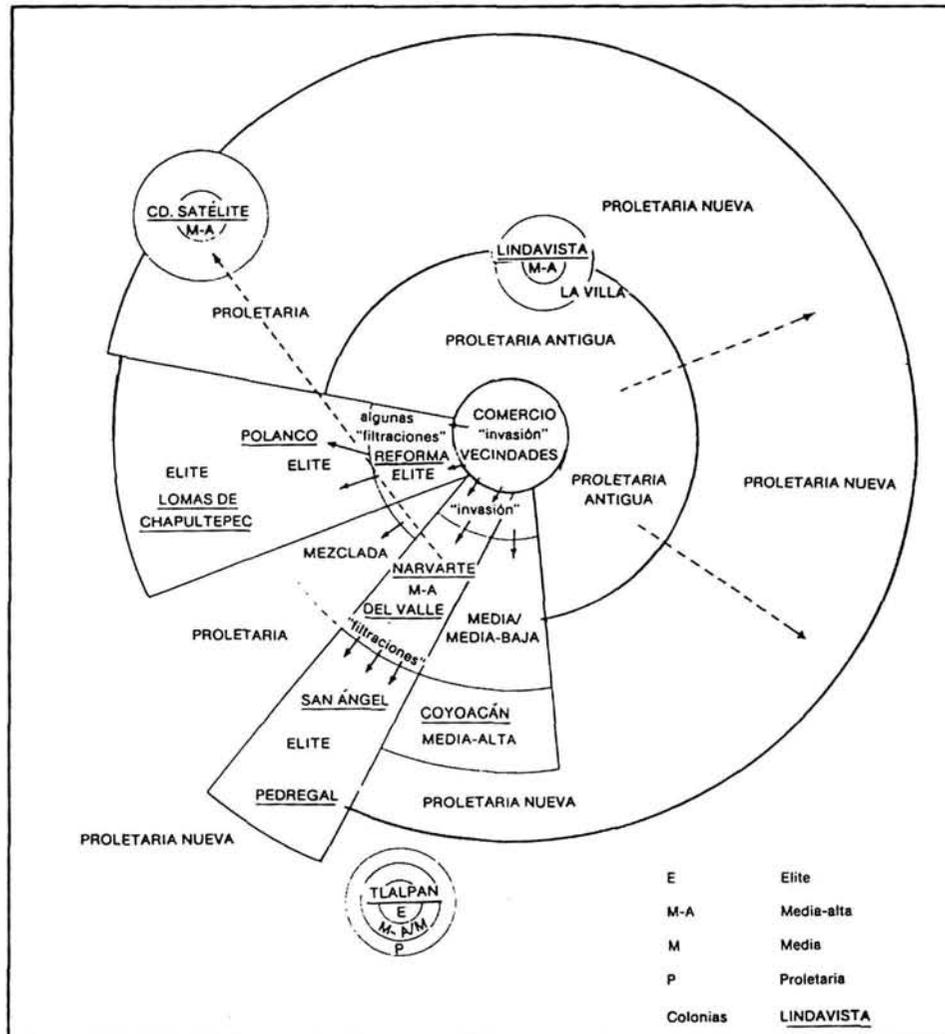
- un modèle d'axes avec relais hiérarchisés, constituant des nouveaux espaces de centralité, dans le secteur de la ville regroupant les populations aisées ;
- un modèle « bandé », caractérisant l'implantation des entreprises et des entrepôts autour des principaux axes de circulation dans le secteur de la ville le moins favorisé.

La superposition de ces quatre logiques permet d'élaborer un modèle d'organisation de l'espace des villes latino-américaines qui en comparaison des espaces concrets des villes mexicaines apparaît assez convaincant. On peut repérer chacune des logiques en oeuvre autour de la dissymétrie de la valorisation de l'espace urbain, des nouveaux axes de centralité linéaire, des centres commerciaux s'implantant d'abord dans les secteurs valorisés de la ville. Il semble d'ailleurs que dans le cas du Mexique ce modèle ne rende pas seulement compte des logiques à l'oeuvre au sein des espaces métropolitains mais aussi des petites villes et villes moyennes.

Les forces en jeu semblent bien définies mais leurs modalités de spatialisation sont néanmoins plus complexes. Peter Ward propose une première complexification à partir du diagramme des zones « écologiques » de la ville de Mexico ¹, qui, s'il n'intègre pas le rôle des axes de communication, fait apparaître une imbrication des différents secteurs se rapprochant plus du modèle de Hoyt que de celui de Burgess.

Au total, pour construire un schéma rendant compte de la structure urbaine des villes mexicaines, il faudrait introduire une série de nuances. D'abord, la structuration de l'agglomération ne peut se lire uniquement à partir d'un modèle de dissymétrie.

¹ cf. Peter M. Ward, *México : una megaciudad, producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, Mexico, Alianza Editorial, 1991, 327 p., p. 96.



5 - Diagramme des zones « écologiques » de la ville de Mexico, tirée de P. Ward, 1990.

Même s'il est possible d'identifier des secteurs où s'implantent une grande partie des espaces voués aux classes aisées, la périphérie des villes mexicaines doit être plutôt assimilée à une mosaïque composée de types différents de lotissements. Au gré des opportunités foncières la croissance urbaine se fait par saut, par une implantation d'un lotissement à distance de la ville et urbanisation de l'espace intermédiaire¹ ; en ce sens les premiers lotissements importants pour classes aisées, en introduisant une valorisation de l'espace entre le lotissement et le tissu urbain dense, ont profondément conditionné le type d'espace urbain dans une direction particulière. Mais la structure foncière spécifique des périphéries mexicaines, l'existence d'*ejidos* dans toutes les directions de la croissance urbaine rend plus complexe la lisibilité des phénomènes de ségrégation de l'espace urbain, en dispersant une modalité d'urbanisation qui, au moins au moment de sa création, concentre des populations à faible revenus y compris à proximité des espaces les mieux aménagés des périphéries urbaines².

Ensuite, la stricte séparation entre deux types d'impacts des axes de communication semble devoir être relativisée. Certes les principaux boulevards et les extensions vers les quartiers périphériques aisés constituent des espaces particuliers de développement commercial ; mais les axes de communication traversant d'autres secteurs de la ville ne sont pas seulement assimilables à l'application d'un modèle « bandé » considéré comme espace des entreprises et des entrepôts. On peut en effet identifier une diffusion commerciale sur un grand nombre d'axes y compris dans les zones les plus populaires. L'offre commerciale et la population visée sont différentes mais le type de fonction centrale est bien du même ordre : celui d'une offre commerciale s'adressant à un secteur de l'agglomération grâce à une localisation rendant possible un accès en voiture. Quelle que soit la taille des villes, entreprises et entrepôts s'implantent sur les principaux axes à la périphérie ; lorsque ces axes pénètrent au sein des espaces consolidés ils tendent à devenir des espaces mixtes sur lesquels prennent place des moyennes surfaces, des magasins offrant de grandes surfaces de ventes et des parkings, s'intercalant entre des entreprises et des locaux artisanaux. On pourrait considérer que cette dynamique est caractéristique de la

¹ cf. Patrice Melé, *op. cit.*, 1986 et 1994.

² cf. Patrice Melé, "Réforme agraire, fin et suite", *Etudes foncières*, n° 64, juin 1994, p. 27-34.

généralisation d'une logique de localisation de type californien, qui ne se limite plus aux espaces valorisés par les classes moyennes et aisées, mais concerne l'ensemble de l'offre commerciale.

Enfin, l'importance de la zone qui apparaît dans le modèle analysé comme « quartiers péricentraux aux fonctions multiples ». On peut penser qu'une part importante de l'espace urbain des grandes villes mexicaines tend à se rapprocher de cette catégorie. Ce phénomène semble caractéristique d'une forme particulière de production d'espace urbain par consolidation, densification et structuration autour de certains axes d'espaces qui ont été produits sous la forme du lotissement. Une des spécificités des espaces urbains des villes mexicaines, rendue possible par la faible prégnance des règlements de lotissement¹, est leur évolution rapide vers un espace multifonctionnel, par implantation des activités au sein des maisons individuelles ou le remplacement de celles-ci par des commerces, immeubles de bureaux ou d'activités artisanales. Dans la ville de Mexico les espaces de la ville intermédiaire jouent un rôle particulièrement important. Il s'agit des périphéries des années 1850-1950 ; dont la *colonia* Roma (le premier projet date de 1902) et ses prolongements vers le sud consolidés dans les années 1930 (Roma Sur) constituent le modèle. Jusqu'au tremblement de terre de 1985, qui se traduira par la dévalorisation d'une partie de ces espaces fortement affectés, ces quartiers sont soumis à la pression de changements d'usage vers des fonctions commerciales et tertiaires et d'une perte et paupérisation des logements dont le tremblement de terre a révélé certaines situations dramatiques ; ce processus se poursuit aujourd'hui mais les activités valorisées se sont portées vers d'autres secteurs de l'agglomération².

Plus généralement, ce sont des secteurs entiers de l'agglomération que l'on peut caractériser comme inscrits dans un processus rapide de consolidation, amélioration

¹ Ces mutations peuvent néanmoins déclencher des réactions d'opposition des résidents qui en appellent au respect d'un espace voué à la seule fonction de résidence, par ailleurs dans certaines zones les règlements de lotissements réussissent à maintenir l'image urbaine d'origine et à empêcher la multiplication des commerces ou immeubles de bureau, cf. Patrice Melé, *op. cit.*, 1986 et 1994.

² cf. *infra* partie Mexico, et Emma Bisogno, José Luis Lee, Alejandro Ortega, Celso Valdez, "La ciudad intermedia, origen y desarrollo de la *colonia* Roma", dans Rafael Lopez Rangel, François Tomas (coord.), *La ciudad y su diseño*, Mexico, UAM Azcatpocalco/IFAL, 1993, , 146 p., p. 105-130. voir partie Mexico.

des services et du type de population¹, mais aussi de l'offre commerciale, et diversification des fonctions. Pour Mexico, l'analyse de la structuration commerciale réalisée par Jérôme Monnet² fait apparaître une zone beaucoup plus ample que le centre historique commercial ou le centre moderne des services s'étendant sur une partie du sud ouest de la ville caractérisée par une zone de sur-équipement commercial.

L'organisation interne des villes mexicaines actuelles ne peut être analysée à partir d'un schéma d'organisation simple du type centre/périphérie même en introduisant des catégories intermédiaires de ville intermédiaire, de périphéries consolidées. Pour rendre compte de la structuration particulière des villes mexicaines, il faudrait donc tenter de saisir une géographie complexe de pôles de centralités à différentes échelles, le long des axes de communications et à partir de nouveaux centres commerciaux qui ont proliféré dans les années 1990 y compris dans les périphéries peu valorisées, en prenant en compte aussi bien l'offre commerciale et les activités du secteur moderne et les activités traditionnelles et populaires. La géographie des activités des grandes agglomérations peut être assimilée à celle d'un espace urbain « fragmenté » au sein des quartiers consolidés qui occupent une part de plus en plus importante des tissus urbains³.

¹ C'est une des principales conclusions de l'étude de Rosa Maria Rubalcava et Martha Schteingart, "Diferenciación socio-espacial intraurbana en el área metropolitana de la ciudad de México", *Estudios sociológicos*, n°9, sep. dec. 1985, p. 481-515.

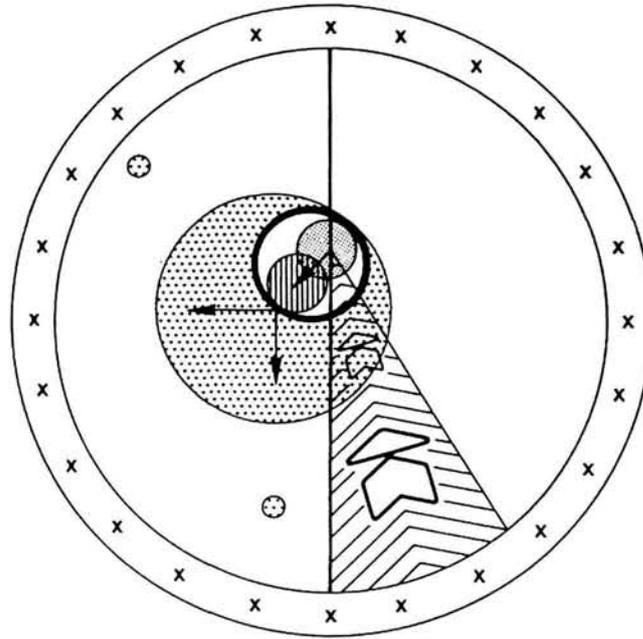
² "Comercio y centralidad en la ciudad de México: una aproximación de las lógicas de estructuración espacial", *TRACE*, n°17, 1990, p. 33-50.

³ Des constatations du même type induisent la généralisation de l'usage du terme de fragmentation pour décrire les processus en jeu dans les métropoles brésiliennes, cf. Laurent Vidal, "Les mots de la ville au Brésil, un exemple : la notion de fragmentation", *Cahiers des Amériques Latines*, 18, 1994, p. 161-181.

• *Dynamiques des espaces centraux*

Parallèlement à la diffusion des éléments de centralité, au sein de l'espace central historique subit un processus de différenciation interne sous l'influence de :

- la dégradation du bâti, de nombreux bâtiments abandonnés par la bourgeoisie au début du siècle ont été divisés sur le mode de la *vecindad*, au sein des nouveaux quartiers populaires du début du siècle la *vecindad* domine comme mode de croissance urbaine ;
- la constitution et le maintien dans ces mêmes zones d'un « centre commercial populaire », formé par la prolifération de commerçants « ambulants » autour des marchés centraux qui jouent pendant longtemps le rôle de marché de gros pour l'ensemble de la ville, auxquels viennent s'ajouter petites industries, artisanat et services pour les couches populaires. La conjonction d'un mode d'habitat (la *vecindad*), de nombreuses possibilités d'emploi dans le secteur informel, d'une grande densité de résidents, et la présence constante de la foule, crée un milieu urbain spécifique, désigné comme l'espace de la dégradation, de la crise urbaine, de la congestion, mais qui dans de nombreuses villes forme, pour la majorité des populations, le véritable centre fonctionnel de la ville ;
- un processus de destruction d'édifices anciens ou d'occupation des espaces libres par de nouvelles constructions, que l'on peut identifier comme particulièrement actif entre 1940 et 1970. Cette « rénovation privée » se caractérise par des opérations au coup par coup dont l'envergure varie beaucoup selon les villes et les réalisations ; des tours de bureaux (la tour Latino-américaine à Mexico construite en 1953) jusqu'à la construction de petits appartements pour couches populaires dans les parties dégradées du centre. Les acteurs de cette rénovation privée sont multiples, des grandes banques aux petits commerçants spéculateurs ; ce processus de rénovation est particulièrement dynamique dans un secteur valorisé du centre, ou un espace généralement situé autour de la place centrale ou des nouvelles places du XIX^e où se localisent toujours les édifices publics les plus importants et de nombreuses activités commerciales et de services.



- Dicotomía este/oeste
-  Centro Histórico comercial
-  Centro moderno de servicios
-  Hipercentro: 1/4 de los comercios no alimenticios
1/3 de las sucursales bancarias
-  Ejes de traslación de la centralidad comercial
-  Sectores centrales con sobre-equipamiento comercial
-  Centros comerciales secundarios
-  Sectores periféricos con sub-equipamiento comercial
-  Márgenes en proceso de integración urbana con equipamiento comercial "rural"
-  Diagonal de abasto alimenticio

6 - Géographie commerciale de la ville de Mexico, proposition de modèle spécifique, tirée de J. Monnet, 1990.

Les tendances à l'éclatement des fonctions commerciales et tertiaires doivent être relativisées. Le centre historique n'est plus le seul espace d'approvisionnement, de nouveaux espaces de centralité sont apparus à proximité et en périphérie, cependant à l'échelle des agglomérations c'est encore dans la zone centrale que l'offre commerciale est la plus importante et la plus diversifiée. L'hypercentre de la ville de Mexico définit par Jérôme Monnet¹ et qui intègre le centre historique et un espace à l'ouest qualifié de centre moderne des services concentre un quart des commerces non alimentaires de la ville et un tiers des succursales bancaires. L'étude de la structure commerciale de Puebla permet d'aboutir à une conclusion similaire, la zone centrale reste la principale concentration d'activités commerciales et tertiaires.

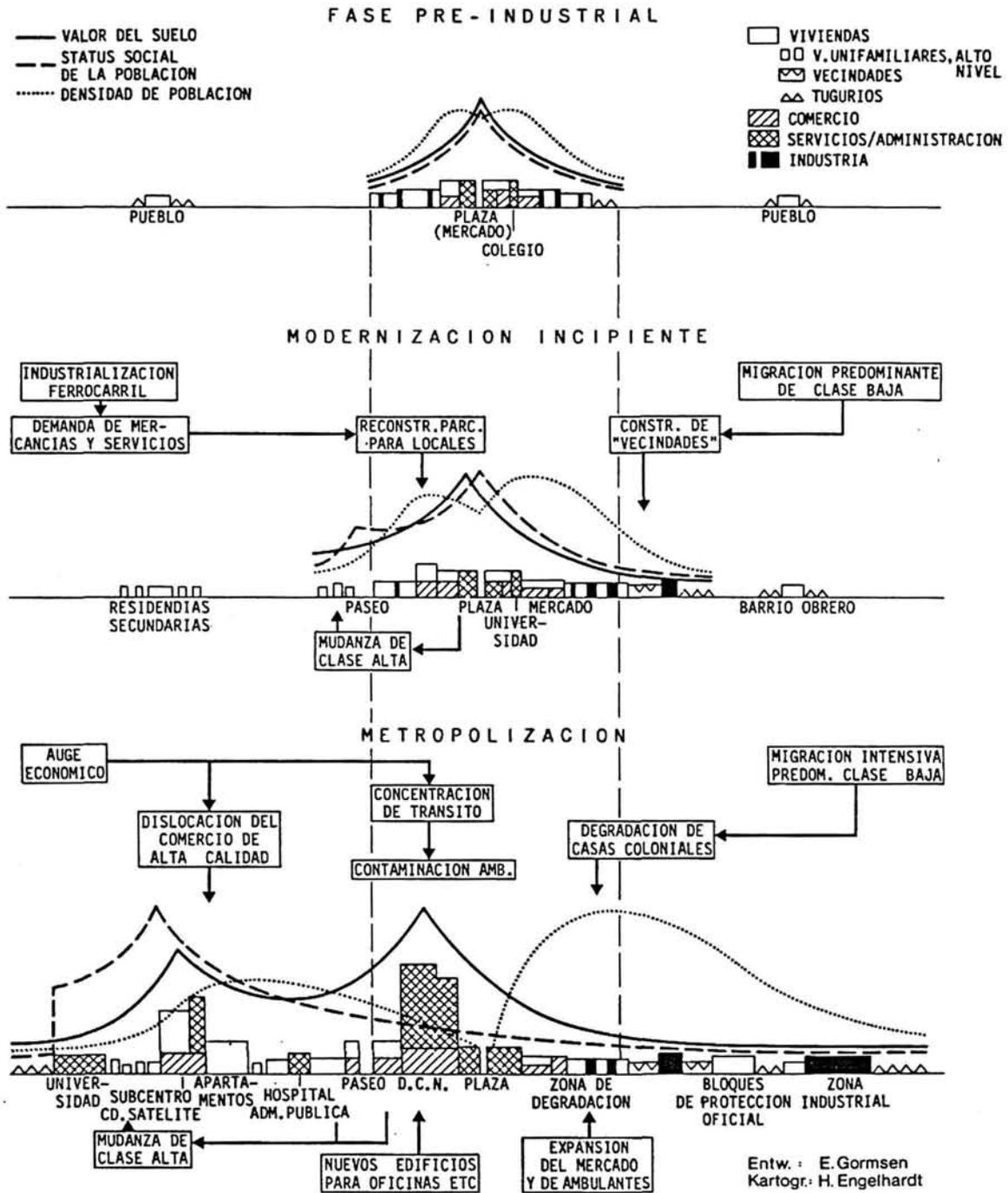
Erdamm Gormsen² propose une série de transects schématisant l'organisation et la dynamique intra-urbaine des différentes étapes du développement des villes latino-américaines. Ces schémas, présentant à la fois les modalités de l'extension du tissu urbain et la dynamique interne des centres, composent une image cohérente des dynamiques à l'oeuvre au sein des villes mexicaines.

- dans la ville traditionnelle, les plus hautes valeurs des terrains, du statut social d'occupation et de la densité de la population se trouvent dans le centre à proximité de la place centrale ;
- dans la ville du début de la modernisation, époque caractérisant suivant les villes la situation de la fin du XIXe siècle et de la première moitié du XXe siècle, l'apparition de nouveaux espaces en dehors du centre de la ville pour la résidence des classes aisées et les aménagements urbains mettent en place la dissymétrie de la croissance urbaine et introduisent dans la courbe des statuts sociaux un deuxième pôle, le développement industriel prenant place majoritairement dans l'autre secteur de la ville ;
- dans la phase qualifiée de métropolisation, caractérisant des mutations intervenues entre les années 1950 et 1980 selon les villes, la périphérie valorisée constitue le secteur où se localisent majoritairement les couches

¹ *op. cit.*, 1990.

² cf. Erdmann Gormsen, "La revitalización de los cascos urbanos en América Latina, problemas y perspectivas", conférence, *II congreso Iberoamericano de Urbanismo*, Tlaxcala, Mexico, 1986.

CAMBIOS ESTRUCTURALES DE LOS CASCOS COLONIALES EN LAS CIUDADES LATINO-AMERICANAS



7 - Changements structurels dans les centres historiques des villes latino-américaines, tirée de E. Gormsem, 1986.

sociales les plus aisées, ainsi que les hautes valeurs des terrains au sein d'un espace multifonctionnel où se diffusent des éléments de centralité commerciale, mais aussi les campus des universités, des édifices d'administrations et des développements tertiaires. Les zones industrielles et les programmes publics de logements prennent place essentiellement dans l'autre partie de la ville. Le centre d'affaires et d'administration identifié sur un secteur du centre entre la place et le secteur valorisé ne se retrouve pas dans toutes les villes, même si Gormsen l'identifie clairement pour Leon et Chihuahua. A Mexico on pourrait qualifier ainsi les développements d'une partie de l'avenue Reforma ou de Polanco, mais dans d'autres villes ces éléments de centralité sont dispersés entre une partie du centre et des espaces intermédiaires valorisés (Guadalajara et Puebla), ou forment comme à Monterrey un centre d'affaires à la périphérie de la ville.

B - Dispersion de pôles de centralité commerciale

La multiplication des centres commerciaux en périphérie, comme la diffusion le long des axes urbains des activités tertiaires, aboutissent à une diffusion de pôles de centralité d'intensité variable et renforcent cette dissociation entre le centre-ville et les lieux de la centralité « moderne » commerciale et tertiaire¹.

A Mexico, l'ouverture de *Plaza Satelite* et de *Plaza Universidad* dans les années 1970, de *Perisur* et la consolidation des secteurs financiers de Reforma et du Périphérique dans les années 1980 ont pu être considérées comme la généralisation d'un modèle nord américain de ville. Dans les années 1990, le projet Santa Fe² se propose de créer un nouvel espace de centralité à la périphérie de la ville, sur une zone minière utilisée comme décharge, à partir d'un centre commercial et

¹ On observe ce type d'évolution dans un grand nombre de villes, aux Etats-Unis, mais aussi en Europe, voir Jacques Bonnet, François Tomas, "Centre et périphérie: éléments d'une problématique urbaine", *Revue de Géographie de Lyon*, Vol. 64, N°1, 1989, p. 3-13.

² Sur 850 hectares en limites de la délégation Alvaro Obregon et de Huixquilucan, municipalité de l'Etat de Mexico.

d'immeubles de bureaux de grandes entreprises et d'une université privée¹. Il s'agit de contribuer à la valorisation de cette zone et de permettre la poursuite de la consolidation d'un secteur valorisé de l'agglomération vers le sud-ouest.

A Guadalajara, la *Plaza del sol* a été ouverte en 1969. A Puebla, la proximité de la ville de Mexico a retardé l'implantation de ce type d'espace, *Plaza dorada* ouvre ses portes en 1979. A Monterrey, c'est la proximité de la frontière qui repousse au début des années 1980 l'implantation de grandes surfaces et de centres commerciaux. La multiplication des centres commerciaux semble constituer une tendance généralisée à toutes les tailles de villes : au début des années 1990, il existait à Mexico une vingtaine de centres commerciaux et ceux-ci se sont multipliés pendant la période saliniste ; en 1990, il existait neuf centres commerciaux à Aguascalientes², actuellement ils sont une quinzaine à Puebla. Tous les centres commerciaux n'impulsent pas la consolidation de nouveaux pôles de centralité à l'échelle de la ville, certains ne sont qu'un attribut des nouveaux lotissements périphériques ; ils participent néanmoins à la diffusion de nouveaux espaces de centralité adaptés à la généralisation d'un mode de vie pavillonnaire. Il n'existe pas au Mexique d'équivalent de la loi Royer de 1973 qui limite la prolifération des grandes surfaces périphériques, il s'agit ici d'un mode de promotion et d'un attribut des nouveaux quartiers.

Les fonctions des centres commerciaux dépassent le simple approvisionnement pour classes moyennes et aisées, les cafétérias, restaurants, nombreux postes d'en-cas et cinémas transforment l'espace intérieur en un lieu de promenade, de réunion et de rencontre y compris pour les populations qui n'achètent rien. Le dimanche matin des familles entières viennent prendre leur petit déjeuner. Toute la semaine, petit déjeuners, déjeuners ou dîners d'affaires ou politiques se déroulent dans les cafétérias et drugstores. Dans des villes où la rue est marquée dans la perception des classes moyennes et aisées, en dehors de quelques zones particulières, par une insécurité ou du moins par la promiscuité du contact avec des populations défavorisées, ces espaces

¹ cf. Manuel López Zarate, Jocabeth Ochoa Méndez, "Santa Fe, razones de un proyecto", *Ciudades*, 27, juillet-septembre 1995, p. 56-60.

² cf. Erdmann Gormsen, Rainer Klein-Lüpke, "La plaza comercial en América Latina, un nuevo indicador de metropolización", colloque international, *Grandes metropoles d'Afrique et d'Amérique Latine*, Atelier II *consommation urbaine et produits culturels*, Toulouse, nov. 1991., p. 140-151.

privés à usage public reconstruisent un espace de convivialité non seulement protégé du soleil et de la pluie, mais aussi fortement policé interdit aux mendiants et personnes dont l'apparence est jugée incompatible avec l'image du lieu. Pour les femmes et les jeunes de classes moyennes ou aisées, ces espaces sont perçus comme offrant la liberté d'une promenade sans surprise. Les espaces intérieurs, y compris dans des petits centres commerciaux de villes de province, font l'objet d'aménagements spectaculaires et luxueux recréant de véritables espaces d'une centralité multifonctionnelle avec reconstruction de rues, passages, fontaines, espaces de repos à distance des difficultés et des conflits de la ville réelle. Au sein d'une typologie des espaces publics urbains, la promenade du centre commercial constituerait le pôle opposé de la rue du centre occupée par les commerçants « ambulants » ; même si dans les deux cas la fonction commerciale domine et si une partie de la population pratique les deux types d'espace pour des achats différents. Par leur reproductibilité, leur caractère artificiel et construit, ce type d'espace urbain a pu être considéré comme des « non lieux »¹, ils forment néanmoins des espaces marqués par des pratiques spécifiques, clairement identifiés les uns des autres. Il s'agit de lieux auxquels s'attachent une sociabilité particulière, une mythologie propre qui ne les rend pas interchangeables dans la perception des habitants.

Ces nouveaux types d'espaces urbains célèbrent l'entre-soi de la classe moyenne échappant à la dureté de l'espace de la rue, mais ils sont aussi une vitrine fréquentée par des populations de tous les secteurs de la ville, en particulier par les jeunes qui, à Mexico, peuvent traverser l'agglomération pour se rendre dans des centres commerciaux du sud de la ville². Les centres commerciaux constituent une immersion directe dans le monde de la consommation moderne et internationale, du luxe présent dans la vie quotidienne de l'ensemble de la population par la publicité et la télévision.

La diffusion de centres commerciaux dans les périphéries peut-être assimilée à une automatisation de secteurs entiers de la ville, une fragmentation de l'espace urbain,

¹ cf. Marc Augé, *Non-Lieux, Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Paris, Seuil, 1992, 149 p.

² cf. les enquêtes de Maritza Urteaga Castro-Pozo et Inés Cornejo Portugal qui montrent que des jeunes de toutes catégories sociales peuvent traverser la ville pour se rendre à Plaza Universidad, "La privatización afectiva de los espacios comerciales por las y los jóvenes", *Ciudades*, juillet-septembre 1995, p. 24-28.

selon le modèle des périphéries des villes américaines préfigurant la ville « postmoderne », au sein de laquelle se multiplient les centres en périphérie¹.

L'ouverture d'un centre commercial moderne au sein de l'ancien marché central de la Victoria à Puebla, qui participe d'un projet de reconquête du centre-ville², semble inaugurer au Mexique une tendance présente dans d'autres villes latino-américaines depuis la seconde moitié des années 1980 (Buenos Aires, Sao Paulo)³. Sous une forme ouverte, la *Plaza tapatia* à Guadalajara peut être considérée, on le verra, comme un centre commercial implanté au coeur de la ville⁴. Il s'agit d'une certaine façon d'une banalisation de l'espace central, considéré en lui même une fois restauré et requalifié comme un espace possible d'inscription de ce type d'offre commerciale. Dans l'ordre de l'investissement urbain, l'implantation d'une offre commerciale moderne en centre-ville doit contribuer à sa valorisation. Plus qu'un retour au centre, cette tendance caractériserait une phase ultime de fragmentation de l'espace urbain.

C - Impact des actions des pouvoirs publics : la mise en place d'un modèle urbain implicite

Les actions des pouvoirs publics concernant l'aménagement des fonctions centrales à l'échelle des agglomérations, la rénovation ou la préservation des espaces centraux occupent une place particulière au sein des politiques urbaines mexicaines. Elles semblent avoir été laissées de côté lors de la mise en place du système de planification, qui se concentre sur les problèmes de contrôle et de zonage de la croissance urbaine, d'infrastructure urbaine et de mise en place d'un réseau urbain hiérarchisé. Les plans directeurs urbains ne comportent généralement que peu de références à ce type

¹ cf. Gapron Guénola, "L'architecture postmoderne des centres commerciaux à Buenos Aires", colloque international, *Lieux de pouvoir et pouvoir des lieux dans les Amériques*, vol I, Toulouse, sept. 1995, 195 p. p. 65-77.

² Processus analysé dans la partie sur la ville de Puebla.

³ cf. Amalia Ines Geraiges de Lemos, "Las nuevas catedrales del consumo, los shopping centers de las metrópolis latino-americanas", colloque international, *Grandes métropoles d'Afrique et d'Amérique Latine*, Atelier II *consommation urbaine et produits culturels*, Toulouse, nov. 1991. p. 119-125, p. 122.

⁴ Voir chapitre sur Guadalajara.

d'actions, et se contentent de présenter les projets en cours. Ce n'est que récemment qu'apparaissent des plans des centres urbains qui tentent de donner une cohérence à posteriori à des réalisations isolées.

Paradoxalement, si le discours institutionnel sous forme de plans et de programmes est particulièrement pauvre, les fonctions centrales et les centres urbains concentrent depuis les années 1950 dans un grand nombre de villes, l'attention et les investissements des pouvoirs locaux. Les réalisations prennent le plus souvent la forme de « grands travaux » (nouveaux marchés, terminaux d'autocars, aménagement de places) qui restent attachés au nom d'un maire ou d'un gouverneur. Chaque situation urbaine semble présenter des conditions différentes de mise en place des actions sur les centres, qui relèvent plus de politiques sectorielles (transport, approvisionnement, etc) que de la mise en place d'une politique d'aménagement urbain. Seules les mesures de préservation des centres historiques ont fait l'objet d'une formulation plus précise, à partir de la loi de 1972 et de la généralisation du rôle de l'INAH¹.

Devant l'inefficacité avérée des politiques de planification urbaine, du contrôle de la croissance, et la difficulté du maintien d'une bonne qualité des infrastructures dans une grande partie de l'espace périphérique, la structuration et l'organisation fonctionnelle des nouvelles étendues urbaines, comme leur articulation avec la ville historique et la création de nouvelles centralités urbaines comme stratégie d'action sur la ville deviennent des enjeux de première ampleur pour les politiques urbaines. Les actions sur les espaces centraux présentent l'avantage d'une forte visibilité pour l'action publique.

Malgré une première impression de spécificité totale de l'évolution des structures urbaines, des espaces centraux et des éléments de centralité dans chaque ville, on peut délimiter assez précisément un petit nombre de mesures et de réalisations ayant un impact direct ou indirect sur les espaces centraux. Malgré d'importantes variations, les solutions apportées, à ce qui est défini comme la crise des centres, et les moyens de l'aménagement de nouvelles centralités à l'échelle métropolitaine sont similaires,

¹ Instituto Nacional de Antropología e Historia, Institut National d'Anthropologie et d'Histoire, voir deuxième partie.

caractérisant à la fois l'état de la réflexion « urbanistique » et les rapports de force entre les différents acteurs urbains.

En première analyse, on peut délimiter trois types d'actions, qui visent à :

1 - revaloriser l'espace central et mettre en place une stratégie d'image du centre-ville :

- par la mise en valeur de l'historicité du centre, aménagement des façades, homogénéisation de l'image urbaine, restauration de monuments, utilisation d'édifices à forte valeur historique par des organismes publics.

- par la création de nouveaux espaces de monumentalité au centre de la ville, la destruction d'une partie du tissu historique et la réalisation de nouvelles places à forte image urbaine, nouveau symbole du centre qui doit concentrer les investissements publics et privés (*Plaza tapatía* à Guadalajara inaugurée en 1982, *Gran plaza* à Monterrey, 1984).

2 - rompre avec la concentration des flux de toutes natures au sein d'un espace central multifonctionnel

Une partie des équipements à forte centralité sont déconcentrés. Marché de gros, terminaux d'autocar, gares, perdent leurs localisations centrales ou péri-centrales. Les friches urbaines ainsi créées sont converties soit en espaces administratifs ou culturels, soit en places, jardins ou espaces piétonniers. L'objectif principal fixé à ces délocalisations n'est pas l'aménagement des espaces libérés, mais bien la réorganisation des flux d'échange, de trafic et d'approvisionnement à l'échelle de l'agglomération.

En l'absence de projets publics, la délocalisation n'impulse pas une revalorisation mais accroît la paupérisation et la dégradation des quartiers touchés, d'abord par la création d'une friche urbaine au coeur ou en périphérie immédiate du centre, qui devient le refuge d'activités illicites, ensuite par le maintien dans la zone d'une partie des activités greffées sur l'ancien marché, la gare ou le terminal de bus. En effet certains commerçants sont exclus de la nouvelle donne que constitue un transfert, qui, le plus souvent, privilégie une concentration des activités entre les mains des acteurs disposant du capital économique ou politique le plus important.

La fermeture de la Merced, marché central de la ville de Mexico et la mise en service d'un nouveau marché de gros en périphérie¹, fin 1982, constitue l'exemple le plus spectaculaire de cet effet négatif de la délocalisation. Le quartier de la Merced est devenu un espace résiduel. Il y eut en quelque sorte un dédoublement spatial de la fonction d'approvisionnement de la ville, d'une part le réaménagement à l'échelle de l'agglomération des flux d'échange, d'autre part autour de l'inertie des pratiques - des populations de la ville de Mexico comme d'une grande partie de la région centre - et de l'enracinement d'activités dont la localisation constituait le principal actif : le maintien d'une zone d'échanges en quelque sorte secondaire, reproduisant sur un mode mineur l'ensemble des activités au sein d'un espace dégradé. Malgré de nombreux projets de réutilisation, l'absence de capacité d'intervention des pouvoirs publics en tissu ancien et la dévalorisation du quartier n'ont pas permis la mise en place de programmes de rénovation et le réaménagement de la zone.

En l'absence d'un projet public de réutilisation des terrains ou des locaux, des activités considérées comme des nuisances par la congestion qu'elles engendraient, déclenchent par leur absence même, un cycle de dégradation et de paupérisation dans leur zone d'influence directe. On retrouve cette logique à des échelles différentes dans de nombreuses villes pour toutes les activités, la mise en place de jardins publics ou de parkings privés constituant une solution transitoire souvent utilisée.

Entre 1950 et le début des années 1990, des gares routières ont été construites dans une centaine de villes². Les diverses compagnies de transports de passagers qui étaient dispersées dans le centre des villes sont relocalisées en périphérie le plus souvent au sein d'un espace unique, même si les compagnies de première classe sont parfois séparées de celles de seconde classe. Dans certaines villes (Guadalajara, Zacatecas) une deuxième génération de gare

¹ cf. DDF, *Central de Abastos*, CODEUR, 1983, 47 p. et Hector F. Castillo Berthier, « El mercado de la Merced antes del cambio », *Revista Mexicana de Sociología*, n°3, 1983, p. 857-875.

² cf. selon les données de la Secretaría de comunicaciones y transporte, *Autotransporte federal de pasajeros, terminales centrales de pasajeros en operación*, 1991.

routière implantée à distance de la ville est construite dans les années 1980 pour remplacer une première gare localisée en périphérie immédiate du centre construite dans les années 1950 ou 1960. Dans d'autres villes, les divers terminaux sont restés localisés dans le centre jusqu'à la fin des années 1980, c'est le cas dans la ville de Puebla où la gare routière ne sera construite qu'en 1988. La gare routière est devenue un attribut fonctionnel des agglomérations urbaines mexicaines. La temporalité de sa réalisation, qui constitue une étape de la réorganisation des espaces centraux, semble conditionnée par la capacité des pouvoirs publics à impulser une réorganisation des flux, et par la volonté des compagnies de disposer d'espaces dotés d'une meilleure accessibilité marque fortement les dynamiques des espaces centraux des villes mexicaines.

3 - mettre fin au désordre et à la congestion de la rue

- par aménagement de nouveaux axes urbains, d'avenues ou de voies rapides,
- réorganisation des transports en commun, mise en place d'infrastructures lourdes ou de nouveaux modes ;
- définition d'un plan de circulation, limitation et réglementation du stationnement, aménagement d'espaces piétonniers ;
- suppression des activités non « légitimes », éviction avec ou sans relocalisation périphérique des commerçants « ambulants » ; éviction ou contrôle de la visibilité des activités des « zones rouges » (prostitution , cabarets, centres nocturnes populaires).

Les éléments d'intervention relevés ne sont qu'une première approche de l'étude de ce que l'on pourrait appeler le vocabulaire de l'aménagement des espaces centraux et des fonctions centrales. La somme de solutions partielles à des problèmes urbains contribue à la production d'un nouveau fonctionnement de la structure urbaine. On assiste donc à la mise en place d'un modèle urbain implicite - conditionnant des actions présentées comme « techniques »- appliqué de façon disloqué et selon des temporalités différentes.

Cette typologie préliminaire n'a pas l'ambition d'intégrer l'ensemble des mesures et des réalisations des pouvoirs publics mais de relever un certain nombre des constantes des actions sur les centres. L'analyse de la politique du patrimoine et des actions sur

les centres des villes de Mexico, Guadalajara, Monterrey et Puebla permettra d'en préciser les modalités.

On retrouve l'influence de ce modèle d'évolution des fonctions et de l'image urbaine dans tous les types de villes y compris dans certaines bourgades rurales sous la forme de l'embellissement de la place centrale, du rejet des activités en périphérie. La ville de Tlaxcala présente une image épurée de l'application de ce modèle urbain implicite. Dans cette petite ville de 20 000 hab., capitale de l'Etat du même nom, au début des années 1980, l'ensemble du processus de réaménagement de la structure urbaine a été mené à bien. En 1980, le marché permanent et le *tianguis* ont été rejetés dans un nouveau bâtiment¹ et un espace réservé en périphérie du centre, une grande gare routière a été construite en 1981 dans un secteur de la ville. Le centre ancien présentant peu d'édifices historiques a fait l'objet d'une politique de peinture systématique des façades, de contrôle des enseignes, d'enfouissement des réseaux, un parking souterrain a été installé sous une place à proximité du centre. Autour du *zócalo*, les différents ministères du gouvernement de l'Etat occupent des édifices restaurés. Un campus a été créé en périphérie. L'impact des actions des pouvoirs publics est ici visible sans la pression de la croissance urbaine massive. La ville ne s'est pas adaptée à un fonctionnement à l'échelle de l'agglomération, mais a été dotée de tous les attributs d'une ville mexicaine moderne. La ville de Tlaxcala semble constituer le centre d'une agglomération inexistante, en fait la ville est le centre d'un réseau dense de petites villes s'étendant sur l'ensemble de l'Etat. Cette modernisation prise en charge par le gouverneur de l'Etat de l'époque (Tulio Hernandez) ne se limite pas à la capitale de l'Etat toutes les petites villes font l'objet, avec des investissements moindres, de politiques similaires. La volonté d'aménagement urbain se marque dans l'espace urbain concret mais elle est aussi présente dans l'ordre de la planification urbaine, les responsables de l'Etat se flattent d'avoir réalisé l'ensemble des documents de planification réglementaire. On verra que c'est aussi un Etat qui concentre le plus

¹ cf. Danielle Schott, *Les diverses formes du "tianguis du Mexique central : adaptations d'une forme particulière des rapports ville-campagne aux rapports intra-urbains*, mémoire de DEA, Université Lyon 2, 1984, 178 p. et "Le tianguis de Tlaxcala une forme particulière des rapports ville-campagne", *Revue de Géographie de Lyon*, N°1-2, p. 129-145.

grand nombre de zones fédérales de monuments historiques dans des petites villes qui ne sont pas dotées d'un patrimoine prestigieux.

Dès le début des années 1970, dans la ville de Toluca, capitale de l'Etat de Mexico, Hank Gonzalez, gouverneur de 1969 à 1975, a mené à bien une réorganisation des flux et une rénovation du centre de la ville. Non seulement le marché principal, le marché de gros et le *tianguis* ont été déplacés vers les nouvelles installations du marché Juarez, les transports urbains réorganisés et une nouvelle gare routière inaugurée ; mais un nouveau palais du gouvernement de l'Etat a été construit, des bâtiments démolis pour créer de nouvelles places, de nouvelles arcades et des immeubles à bureaux au coeur de la ville. L'occupation de ces locaux fut en dehors d'organismes liés aux pouvoirs publics lente et difficile. Cette rénovation du centre qui semble à l'époque disproportionnée avec la taille et le fonctionnement de la ville, malgré la rapidité de la croissance urbaine et du développement industriel, représente une réorganisation de l'inscription territoriale des pouvoirs locaux qui se trouvent dans la situation de gérer, depuis Toluca, une partie de plus en plus importante de la périphérie de la ville de Mexico et donc de renforcer leur poids sur la politique nationale. C'est aussi pour Hank Gonzalez qui avait été président municipal de Toluca et qui sera régent du DF, entre 1976 et 1982, l'occasion de démontrer sa « vocation » de bâtisseur.

Les mesures que l'on a citées concernent essentiellement les équipements à forte centralité et l'aménagement des espaces publics. En dehors des grandes opérations de rénovation ou de percée de voies urbaines, et de certaines restaurations à usage de musées ou de services publics, les pouvoirs publics n'ont joué qu'un faible rôle dans le changement d'usage des édifices des zones centrales. Si à partir des années 1950 de nombreux projets insistent sur la nécessité d'éradication des « taudis » centraux, et proposent de réaliser une rénovation de grande ampleur, peu de projets publics de modification du type d'habitat ont vu le jour dans les espaces centraux. La mise en valeur de l'historicité des centres et les politiques de préservation du patrimoine rendent aujourd'hui plus difficile la réalisation d'importants projets de rénovation en tissu historique et il n'existe aucune procédure généralisée de réhabilitation du logement.

Comme on l'a noté les acteurs urbains privés jouent un rôle important dans la dynamique des centres, que ce soit dans la modification du bâti des espaces centraux historiques, ou dans la constitution des nouveaux espaces de centralité. D'autre part les aménageurs et les pouvoirs publics leur confèrent la capacité de réaliser, à partir de la dynamique créée par les investissements publics et les actions de revalorisation de l'espace central, un véritable réinvestissement urbain.

En effet, les discours qui accompagnent la mise en place des politiques de rénovation, comme les actions d'aménagement de la centralité et d'amélioration de l'image de la ville, présentent l'intervention publique comme un premier temps de la modification de l'espace central, le relais devant être pris par des investissements privés. Les planificateurs et les hommes politiques locaux invoquent le retour de la classe moyenne dans les centres, et la valorisation de l'espace central créée par les politiques publiques, qui en ferait un lieu d'investissement privilégié.

Si des effets existent, ils sont limités le plus souvent à un affinage commercial, à l'installation de nouveaux types de commerces ou à l'amélioration des installations existantes, et à une tendance au renforcement de la spéculation sur les terrains libres. Si des groupes financiers ou des industriels importants participent aux opérations publiques, c'est le plus souvent sur un mode « philanthropique » de subvention au « sauvetage » de la ville historique.

Le réinvestissement n'existe le plus souvent que dans les discours des aménageurs et des pouvoirs politiques, qui semblent imprégnés implicitement d'un modèle d'évolution des centres calqué sur une certaine conception de la dynamique des centres européens ou des Etats-Unis, qualifiée de reconquête urbaine et de *gentrification*.

D - Pratiques et perceptions des espaces centraux

Si les principales fonctions centrales ont été déconcentrées, si le « centre commercial populaire », symbole de la crise des centres mais aussi d'une certaine forme d'appropriation de l'espace urbain a été dans de nombreuses villes détruit dans sa multifonctionnalité ; le centre ne perd pas son caractère populaire. Malgré le

transfert des marchés centraux et des éléments de centralité, des pratiques populaires se sont maintenues dans les centres :

- le type d'habitat dominant est, dans toutes les villes, un habitat populaire. En l'absence de pression immobilière ou de politiques publiques de logements, les actions sur les centres ne se sont pas traduites par une mutation de la population ; même si un changement d'usage des édifices au profit d'activités commerciales est perceptible dans de nombreuses villes ;
- la fréquentation du centre, par les habitants des quartiers périphériques populaires, fondée sur des pratiques d'approvisionnement, de loisirs et de déambulations reste très importante ;
- c'est encore au centre que les ruraux, venant en ville, effectuent la plus grande partie de leur approvisionnement, et réalisent démarches administratives et politiques et les achats liés aux pratiques religieuses¹.

La stabilité de ces pratiques révèle la complexité du fonctionnement et des conditions de l'attractivité des espaces centraux - dont le dynamisme est fait de tradition, d'ancrage dans les mentalités, de multiplicités des fonctions - et la fragilité des conceptions purement fonctionnalistes de la ville. En déplaçant les marchés et les commerçants « ambulants », on a créé de nouveaux pôles de centralité, réduit la congestion des centres, mais on n'a pas supprimé cette autre symbole du « centre-populaire » : la foule. Le recours quotidien au centre pour des usages d'approvisionnement ou de loisirs est encore une pratique très présente dans de nombreuses villes. Même si dans les grandes villes et en particulier dans la ville de Mexico, une grande partie des couches populaires vivent dans un repli sur l'espace du logement, du quartier ou du secteur de l'agglomération, le recours au centre étant occasionnel². La séparation semble particulièrement marquée au Mexique entre deux types de comportements caractéristiques de deux types de populations :

¹ Certains marchés périphériques s'étoffent et proposent aujourd'hui ces deux symboles du recours à la ville des populations rurales au Mexique que sont les magasins de fournitures religieuses et de petits outillages agricoles.

² C'est ce que montrent les enquêtes de Nestor García Canclini, « México : la globalización cultural en una ciudad que se desintegra », *Ciudades*, n°20, 1993, p. 3-11.

- d'un côté, ceux qui ont recours aux marchés (qui furent ou sont centraux) et aux zones d'achat spécialisées du centre (meuble populaire, chaussure, matériels pour la maison) permettant un achat à crédit ;
- de l'autre, une population de centre commercial, classes moyennes et salariées, qui par leurs pratiques commerciales ont des rapports différents au centre-ville.

Bien sur, le développement d'usages secondaires de l'espace (promenade et pique-niques populaires dans les centres commerciaux) et un certain affinage d'une partie de l'espace central introduisent des nuances dans cette partition centre/périphérie. Pour l'achat de fruit et légumes une partie importante des classes moyennes à recours, directement ou par l'intermédiaire de personnels de maison, aux marchés. Il n'en reste pas moins que les comportements semblent beaucoup plus ségrégués qu'en France, où les pratiques d'achat semblent évoluer vers une certaine homogénéisation entre les groupes sociaux.

Pour les classes moyennes et aisées, la généralisation d'un mode de vie pavillonnaire - dans des lotissements de plus en plus fermés, coupés de la ville par une privatisation des espaces communs - et la création des nouveaux espaces de centralité en périphérie se sont traduites par l'émergence d'un nouveau rapport à la ville. Les populations aisées et une grande partie des classes moyennes ont une pratique urbaine qui se limite souvent aux nouveaux centres commerciaux et de loisir, aux immeubles de bureaux et aux lotissements. Pour une part de la grande bourgeoisie de la ville de Mexico qui a un recours régulier aux Etats-Unis (dont l'intensité varie en fonction des taux de changes) , ou pour les bourgeoisies de province qui possèdent une résidence dans la capitale, les pratiques de la ville sont particulièrement éclatées, limitées à leur résidence et aux résidences de leurs *alter-ego* : « ils n'habitent plus leur ville. La ville n'est plus leur demeure, ils y ont tout juste leur domicile et leur résidence »¹. La perception du centre de la ville est aussi fortement marquée par celle de la distance des classes moyennes aux quartiers populaires. En fonction de ses modèles culturels chaque famille développe une place idéale de son inscription résidentielle dans le tissu

¹ cf. Raymond Ledrut, *L'espace en question*, Anthropos, Paris, 1976, 361 p., p. 233.

urbain, image qui conditionne les pratiques. La perception de la distance sociale renforce la différenciation spatiale¹.

C'est la contradiction entre la dévalorisation du centre populaire et la persistance d'une fonction symbolique valorisée par le pouvoir politique qui est à la base de la stratégie des actions des pouvoirs publics sur les centres. Les aménageurs veulent rompre cette logique et impulser un « réinvestissement » du centre au moyen de politiques de décentralisation commerciale, de transfert des éléments de la centralité populaire, et d'actions qui renforcent l'image et la monumentalité du centre-ville et donc la fonction symbolique du centre.

La « reconquête » attendue, d'abord des investisseurs, commerciaux ou immobiliers, puis des classes moyennes et supérieures ne s'est pas produite, malgré l'ampleur de l'investissement public. Les politiques urbaines se sont heurtées aux pratiques, aux comportements, et à la conception de la ville des populations. La dévalorisation du centre est non seulement le reflet des évolutions du bâti, des fonctions urbaines, elle est aussi profondément ancrée dans les modes de vie, dans les pratiques de résidence et d'achat, dans la conception de la ville et de la vie urbaine des classes supérieures et moyennes. Pour ce type de population, le centre n'est plus qu'une référence abstraite sur laquelle ne se greffe aucune pratique. Le centre est souvent perçu comme un espace réservé aux pratiques populaires de l'espace urbain. L'accroissement de la distance spatiale au centre - si ce n'est dans l'habitat du moins dans les pratiques - est un moyen de renforcer la distance sociale avec les habitants du centre, avec les couches populaires, avec un espace marqué par l'image du sous-développement. Lorsque le centre historique est doté d'une valeur positive, c'est plus sur le mode d'un attribut de la ville qu'il faut sauver de la dégradation, d'un symbole de l'identité locale que d'un espace qu'il serait nécessaire, souhaitable ou possible d'intégrer à ses pratiques quotidiennes.

Il ne s'agit pas de limiter d'emblée l'analyse à une conception « duale » de la société urbaine où une partie de la population aurait une relation quotidienne et

¹ cf. A. S. Bailly, « Espace géographique et espace vécu vers de nouvelles dimension de l'analyse spatiale », dans *Espace et localisation, la redécouverte de l'espace dans la pensée scientifique de langue française*, Paris, Economica, 1983, p. 299.

directe au centre et une autre se tiendrait à distance dans un repli sur les nouveaux espaces de la centralité et de la résidence pavillonnaire, mais de noter l'existence de deux pôles des pratiques et conceptions de la vie en ville qui marquent la dynamique de l'espace urbain au Mexique. Deux pôles qui correspondent à deux types de modèle culturel, de perceptions de la ville : l'un centrifuge et l'autre centripète.

Certes, la segmentation sociale des sociétés latino-américaines, aggravée par la crise économique et financière des années 1980 puis de 1995 est aussi une segmentation urbaine, de l'habitat et des pratiques. Mais si le comportement des classes supérieures et moyennes correspond plutôt à un modèle culturel¹ « centrifuge », centré sur la maison et l'espace privé ou de l'homogénéité sociale, et les pratiques populaires pouvant s'identifier à un modèle culturel « centripète », fondé sur des pratiques, des traditions, d'appropriation et de relations directes aux espaces centraux ; on ne peut réduire les types de relation au centre à cette opposition.

La structure sociale des villes mexicaines ne saurait être limitée à ces deux pôles ; une partie de la classe moyenne peut maintenir des pratiques populaires de relation au centre, alors qu'à revenus égaux une autre partie se caractérise par sa volonté d'assimilation au mode de vie des classes supérieures. Plus qu'aux couches populaires, il faudrait se référer à une catégorie de population du même ordre que celle évoquée par Pierre Sansot sous le vocable de « gens de peu », groupes caractérisés par des pratiques ordinaires « fédérées par des plaisirs, besoins et usages »², ici par des pratiques de l'espace urbain et une certaine perception de l'organisation de la ville, plus que par des niveaux de revenu.

D'autre part la persistance d'une conception de la ville fondée sur le modèle colonial de centralité, et les pratiques concrètes et symboliques attachées aux activités politiques, religieuses et culturelles constituent un autre plan de partage des conceptions et des pratiques. D'autres plans de partage existent, en particulier les itinéraires personnels urbains et sociaux comme le niveau d'enracinement local, qui

¹ On entend ici par modèle culturel ce que Guy Di Méo qualifie de « schèmes structurels enfouis dans les représentations, la culture, les valeurs et les idées que se font d'eux-mêmes et de leurs rapports, tant sociaux que spatiaux, les hommes vivant en société », Guy Di Méo, *op. cit.*, p. 217.

² cf. Pierre Sansot, *Les gens de peu*, Paris, PUF, 1992, 223 p., p. 14.

influent sur les perceptions des centres et sur les pratiques. Dans les petites villes et villes moyennes, l'expansion périphérique des classes moyennes et aisées est plus récente et une partie de la population adulte vivant aujourd'hui en périphérie a grandi dans le centre.

Il est important d'insister sur le rôle des modèles culturels, des visions de la ville et de son organisation non seulement pour saisir les images mentales créées par les structures urbaines et les pratiques mais bien pour évoquer les « effets de retour » : c'est-à-dire les effets des conceptions et des perceptions de la ville sur les comportements et sur les structures spatiales et leurs évolutions¹. Comme le note André Vant, « l'image est en même temps en deçà et en delà de la pratique du centre ; si elle en est issue, elle est également créatrice »².

*

* *

Depuis une trentaine d'années, la conjonction de tout ou partie de ces facteurs se traduit dans les villes mexicaines par d'importantes modifications des structures urbaines et de l'organisation de la centralité, qui bouleversent à la fois la forme, le fonctionnement de l'espace urbain et le rapport à la ville et à l'espace central des populations. L'impact des mesures publiques renforce et dans certains cas précède les dynamiques d'éclatement et de diffusion des fonctions commerciales à l'échelle de l'agglomération. Les principales fonctions centrales traditionnelles sont délocalisées et contribuent à créer au sein des espaces périphériques des pôles de centralités sur lesquels viennent se greffer d'autres types d'activités. Ces tendances à l'éclatement des centres sont renforcées par la généralisation pour une grande partie de la population de pratiques de la ville « centripète » centrées sur la maison et les nouveaux espaces de centralité. Néanmoins, pour une part importante des habitants, la ville reste perçue comme organisée autour d'un centre unique et les espaces centraux restent fortement attractifs.

¹ cf. Jean-Bernard Racine, « Problématiques et méthodologie : de l'implicite à l'explicite », dans *Problématiques de la géographie*, Paris, PUF, p. 85-162, p. 111.

² André Vant, « L'objectif et le subjectif : problèmes de délimitation du centre-ville de Saint-Etienne », *Revue de Géographie de Lyon*, n°2, 1975, p. 199-225.

Conclusions : Espaces centraux et modèles culturels

Dans les villes mexicaines, la généralisation du plan en damier permet une grande lisibilité de l'espace urbain. Celui-ci est ou était organisé autour d'un centre unique : la place centrale. Aujourd'hui, la dispersion des fonctions urbaines et l'extension du tissu urbain - la mosaïque de lotissements rompant avec le plan en damier comme principe unique - rendent plus difficile cette perception de l'organisation de la ville, toutefois la nécessité d'un centre unique clairement identifiable est ressentie dans toutes les villes latino-américaines.

En mettant en scène le désarroi d'un latino-américain dans une ville allemande se trouvant dans l'incapacité de définir le centre, d'identifier un centre unique et les axes du tracé urbain, et donc de comprendre l'organisation de la ville et de se repérer, Miguel Rojas-Mix¹ montre bien l'importance du modèle colonial de centralité dans la conception de la ville et les pratiques des habitants des villes latino-américaines.

Les centres-villes restent le lieu du pouvoir politique, si de nouveaux espaces administratifs ont été créés en périphérie, les sièges des municipalités, des gouvernements des états, et même le palais présidentiel à Mexico se localisent sur les places centrales ou en proximité immédiate.

Les centres-villes sont aussi les centres des scènes politiques locales, le lieu de l'affrontement entre les élites locales, intellectuelles et politiques² ; et de l'expression des demandes politiques par les partis d'opposition ou les mouvements populaires (manifestations), comme le cadre de la réaffirmation de la légitimité populaire du régime (regroupement, fêtes officielles). Les grandes processions ou fêtes religieuses se déroulent dans les centres, autour de la cathédrale et des nombreuses églises héritées de la ville coloniale.

La vie sociale, politique, culturelle et religieuse de la ville mexicaine est donc fortement centrée. Le centre est le territoire où se déroulent ces pratiques sociales

¹ cf. Miguel Rojas-Mix, *op. cit.*, p. 9-13.

² Les universités publiques, dans de nombreuses villes principaux pôles d'opposition de gauche, fonctionnent souvent encore en partie dans le centre ; les journaux locaux, les partis politiques, les syndicats ont leurs sièges en centre-ville.

constitutives de l'identité de la ville et des sociétés locales. Le modèle colonial de ville et de centralité est renforcé par ces pratiques symboliques de la ville.

Plusieurs types de pratiques, plusieurs idées de la ville, plusieurs modèles culturels se superposent, et influent sur les comportements des populations, sur les stratégies des acteurs urbains, sur les actions des pouvoirs locaux. Dans la production et le fonctionnement de l'espace urbain, des centres et de la centralité, entrent en relation, s'opposent, se renforcent ou s'excluent plusieurs modèles et types de pratiques de la centralité, de la relation aux espaces centraux :

- un modèle historique, celui de la ville coloniale, qui marque encore le paysage urbain, mais aussi les représentations de la ville et de la place du pouvoir politique dans la ville ;
- des modèles implicites aux actions d'aménagements, aux techniciens de l'urbanisme comme aux politiques, qui tentent d'impulser un réinvestissement urbain, un retour des classes moyennes et des activités valorisées dans les centres, par des politiques volontaristes qui peuvent prendre la forme de rénovation ou de restauration ;
- un modèle patrimonial, qui au Mexique prend la forme d'une tentative de protéger l'ensemble des tissus urbains hérités, c'est-à-dire de maintenir en l'état la ville du début du siècle, et de mettre en valeur les éléments de l'historité des bâtiments et de l'image urbaine¹ ;
- des pratiques et modèles pavillonnaires de relation à la ville des classes moyennes, marquées par de nouveaux espaces de la centralité périphérique et la dépréciation du centre, l'impossibilité d'un retour au centre ;
- une série de représentations et un modèle populaire de relation à la ville, impulsant des pratiques fortement centrées, qui se maintiennent même après la délocalisation des principales fonctions centrales, sous la forme de relations ludiques et de promenade, ou symboliques religieuses et politiques au centre.

Suivant les situations locales, ces modèles ont des temporalités différentes de mise en place, des modes différents d'interaction qui dépendent, en grande partie, des stratégies locales des acteurs urbains, des rapports de force et des relations au sein de systèmes d'acteurs locaux, où chacun possède une idée, une conception de ce que doit être le centre et l'organisation des pratiques et des flux dans la ville.

¹ cf. *infra*.

DEUXIEME PARTIE

POLITIQUE DU PATRIMOINE : LA CONSTRUCTION JURIDIQUE DES CENTRES HISTORIQUES

« toute la politique moderne du patrimoine est une rupture avec le passé puisque, précisément, elle est entièrement nouvelle dans son ampleur et ses modalités », Marc Guillaume¹ .

¹ « Mémoires de la ville », *Traverses*, 36, janvier 1986, Paris, p.134-140, p. 138.

Au Mexique, la législation sur la protection du patrimoine historique occupe une place particulière au sein de l'ensemble des règles de l'urbanisme et de l'aménagement. A la différence d'autres types de zonage de l'espace urbain qui ont pour unique légitimité la cohérence du plan dont ils sont issus et la volonté d'un aménagement optimal de la ville et de sa croissance, les discours sur le patrimoine mettent en jeu l'essence même de la ville et son identité. Les lois de protection constituent la traduction juridique d'une série de valeurs octroyées à certaines parties de l'espace construit, valeurs qui justifient la nécessité d'une intervention publique spécifique. Les règlements protégeant le patrimoine historique instituent un mode particulier de juridicisation¹ de l'espace urbain qui accorde un statut juridique particulier à des bâtiments (monuments) et à un espace (centre historique).

La mise en place de la législation sur le patrimoine historique fut précoce par rapport au reste des normes d'urbanisme et à l'état des relations entre société et patrimoine. Les périmètres de protection sont, de plus, d'une remarquable stabilité alors que les plans directeurs urbains sont souvent modifiés pour s'adapter aux modalités de la croissance urbaine, aux changements de réglementation ou d'administration locale.

La législation de protection ne prend pas la forme de procédures mobilisables par les instances locales. La compétence sur le patrimoine est attribuée au gouvernement fédéral. La gestion des monuments et des espaces définis comme historiques est confiée à l'INAH², organisme fédéral dépendant du ministère de l'éducation³. Le caractère fédéral de la législation lui accorde une efficacité plus grande que celle des normes de construction ou d'usage du sol, liées aux plans directeurs contrôlés par les administrations municipales.

¹ Le terme de juridicisation est utilisé ici pour définir le processus de construction de règles de droits spécifiques à l'espace urbain et la prégnance de ces règles dans l'espace urbain concret. cf. Jean Carbonnier, *Sociologie Juridique*, Paris, PUF, 1994, 415 p.

² INAH, *Instituto nacional de antropología e historia*, Institut National d'Anthropologie et d'Histoire

³ SEP: *Secretaria de educación pública*.

Le droit de l'urbanisme peut être défini comme « le droit des atteintes légales à la propriété foncière » (et immobilière)¹. Au Mexique, dans un contexte où le droit de l'urbanisme est relativement peu contraignant - se limitant le plus souvent à autoriser des types d'usage du sol sans codifier précisément le type de constructions admises - les réglementations introduites par les lois de protection du patrimoine apparaissent comme une des contraintes majeures pesant sur la propriété et son usage.

La juridicisation des espaces centraux de certaines villes mexicaines présente donc des spécificités importantes par rapport à l'ensemble des normes qui régissent l'espace urbain. Les centres historiques sont des espaces sur lesquels l'intervention publique est caractérisée par un droit urbain spécifique, un corpus de discours et de techniques et une institution spécialisée dépendant du pouvoir fédéral qui prend en charge l'application de ces procédures. La légitimité de l'action publique est limitée à une partie de ces espaces : les immeubles anciens inscrits comme monuments historiques.

Les discours sur le patrimoine historique se réfèrent aussi à un droit subjectif² des monuments, à un droit naturel intrinsèque, base de l'institutionnalisation des politiques nationales mais aussi d'un mouvement de coopération internationale pour définir, diffuser et protéger ce droit.

¹ Conseil d'Etat, *L'urbanisme pour un droit plus efficace*, Paris, La documentation française, 1992, 202 p., p.6.

² La philosophie et la sociologie du droit distinguent un droit « objectif », ensemble des règles juridiques obligatoires, et un droit « subjectif », facultés accordées à des individus issues par exemple des déclarations des droits de l'homme. On verra que les coopérations internationales dans le domaine de la protection du patrimoine ont en particulier pour but la formulation d'un droit « subjectif » ou « naturel » des monuments : principes généraux qui offrent un « haut degré de généralité, des contenants aptes à recueillir toute espèce de contenu », Jean Carbonnier, *op. cit.* p. 336. , voir aussi Henri Lévy-Bruhl, *Sociologie du Droit*, Paris, PUF, 1961, 127 pages.

I Institutionnalisation d'une intervention publique spécifique aux centres historiques

A - Ordre juridique : identification et protection du patrimoine de la nation

- *Délimiter le patrimoine de la nation*

Au Mexique, l'évolution des lois de protection du patrimoine construit a été similaire à l'évolution de ce type de législation dans de nombreux autres pays et en particulier en France¹. Les lois passent de la préservation de monuments isolés à la détermination de zones de protection dans les centres historiques².

On pourrait trouver une première mention du patrimoine à l'époque coloniale, dans *la Real Cedula* du 6 juillet 1803 qui demandait à l'Académie d'histoire de recenser les monuments historiques dans le but d'empêcher leur destruction³. Un conseil des antiquités (*Junta de antigüedades*) fut créé en 1808.

Après l'indépendance, une série de mesures se proposèrent de protéger les oeuvres d'art : création du musée national en 1825, premiers textes réglementant l'exportation des antiquités (1827). D'autre part, le nouvel Etat mexicain géra directement, à partir de 1859, tous les immeubles anciens à usage religieux expropriés à l'église ; une série de lois sur les biens nationaux en régleme l'utilisation (1874, 1902, 1941, 1944, 1969). L'Etat est donc propriétaire d'une grande partie du patrimoine construit⁴.

¹ Selon Françoise Choay, la France offre à l'Europe (et au monde) le modèle juridique, administratif et technique de la protection des monuments historiques. cf. *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Seuil, 1992, 267 p., p. 160, Salvador Diaz Berrio considère que les pays qui ont le plus influencé la construction d'un cadre légal et la généralisation des pratiques de protection au Mexique sont l'Espagne (lois de 1857, 1926, 1933, 1939), la France (lois de 1887, 1916, 1930) et l'Italie (lois de 1902, 1909, 1939), cf. *Conservación del patrimonio cultural en México*, Mexico, INAH, Consejo nacional para la cultura y las artes, 1990, 436 p., p. 5.

² En France, la loi du 31 décembre 1913 protège les monuments historiques et leur champ de visibilité dans un périmètre de 500 mètres, la loi du 2 mai 1930 s'attache aux monuments naturels et aux sites artistiques, historiques, scientifiques, légendaires ou pittoresques, la loi du 15 juin 1943 renforce la protection relative aux abords ; les secteurs sauvegardés sont créés en 1962 et la loi du 7 janvier 1983 institue des zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU).

³ cf. José Luis Alvarez, *Sociedad, Estado y Patrimonio cultural*, Madrid, Espasa Universidad, 1992, 344 p., p.67.

⁴ cf. *Ley de nacionalización* du 12 juin 1859, Salvador Diaz Berrio, 1990, *op. cit.*, p.82 et 90.

Au XIX^e siècle, la notion de patrimoine et de monument historique émergea à partir de la prise en compte des témoignages de la grandeur des civilisations préhispaniques¹, ce n'est qu'après la révolution mexicaine que fut reconnue la valeur des monuments coloniaux², mais pendant longtemps la valeur artistique des constructions du *porfiriato*³ n'a pas été prise en compte⁴.

La liaison entre la protection du patrimoine et la construction d'une conscience nationale - indépendante puis révolutionnaire - est fondamentale pour comprendre l'intérêt particulier des régimes politiques successifs pour le patrimoine. Il ne s'agit bien évidemment pas d'une spécificité mexicaine, rappelons qu'en France c'est la révolution qui introduisit l'idée d'un patrimoine national, « d'un héritage culturel appartenant à tous les citoyens et protégé par l'Etat », la déclaration du 14 août 1792 instaura une liste des objets à protéger, ignorant les « monuments élevés à l'orgueil, aux préjugés, à la tyrannie »⁵.

Les discours sur le patrimoine ont une efficacité symbolique indépendante de leur action réelle de dénombrement des monuments ou de protection. Leur essor repose sur l'urgence de fonder la nation et de renforcer la profondeur historique des différents pouvoirs, d'en inscrire les symboles de grandeur dans l'espace perceptible. Il s'agit d'abord, comme le montre André Chastel en établissant un parallèle avec le patrimoine naturel ou le patrimoine génétique⁶, de recenser, de définir la qualité, de

¹ Depuis la loi sur la protection des monuments archéologiques du 11 mai 1897 qui attribue à la nation la propriété des immeubles archéologiques.

² cf. la *Ley sobre conservación de monumentos históricos y artísticos y bellezas naturales*, 6 avril 1914 et la *Ley sobre conservación de monumentos, edificios, templos y objetos históricos o artísticos*, de janvier 1916.

³ Carlos San Juan, « La creación del INAH. Notas sobre culturas y poder en el Mexico contemporáneo », dans *Primera reunión para definir una política nacional de conservación de monumentos*, Cuadernos de trabajos 1, INAH, Mexico, 1985, 121 p, p. 95-114, p. 115.

⁴ Occultation par le régime issu de la révolution de l'architecture du régime qu'il a renversé, mais aussi occultation par l'histoire de l'art de l'intérêt des oeuvres du XIX^e et début du XX^e. En France ce n'est que dans les années 1970 que ce type de monument fut pris en compte. Cf André Fermingier, *La bataille de Paris, des halles à la pyramide, chroniques d'urbanisme*, Paris, Gallimard, le débat, 1991, 392 p.

⁵ cf. Ministère de la culture, *Patrimoine, Etat et culture*, Paris, la documentation française, 1992, 214 p., p. 13-15.

⁶ André Chastel, « La notion de patrimoine », dans *Lieux de mémoire, II la nation ***, sous la direction de Pierre Nora, Paris, Gallimard, 1986, 662 p, p. 405-450.

distinguer certains éléments construits du reste de l'espace urbain¹. Les différents régimes politiques sélectionnent les moments de l'histoire du pays dont ils assument la filiation, chaque régime construisant son propre patrimoine légitimé et valorisé, qui en retour légitime et valorise les auteurs du processus de sauvetage du patrimoine. Comme le notait un fonctionnaire de la direction des monuments historiques de l'INAH « les monuments ont une valeur de symbole d'identification idéologique, d'unification et de renforcement de l'unité nationale »². Après la révolution mexicaine les lois de protection participent à la construction des véritables « racines de la mexicanité », au projet culturel de formation de « l'identité mexicaine à partir de l'union de toutes les forces qui participèrent à sa création »³.

Cette valorisation de la culture nationale ne recouvre pas une chronologie stricte de l'accès à l'indépendance. Les architectes du XX^e siècle ont accordé au baroque colonial une qualité supérieure, comme style symbole de l'essor de la société *criolla*, à celle du néoclassique qualifié d'international⁴ ; valorisation différenciée qui dans certains cas de restauration d'immeubles comportant des éléments d'époques différentes peut entraîner la destruction des éléments néoclassiques. De la même façon le XIX^e siècle néoclassique a détruit de nombreuses oeuvres baroques jugées de qualité médiocre, symboles du désordre⁵.

¹ Dans un premier temps cette volonté ne s'accompagne pas toujours de l'idée de conservation ou du maintien sur place des oeuvres (essor des musées, arrangements suggestifs et romantiques de ruines au XIX^e). *ibid.* p. 405,406,424.

² « Los monumentos tienen un valor como símbolos de identificación ideológica , unificación y reforzamiento de la unidad nacional », Sonia Lombardo de Ruiz, « Resumen de las propuestas recogidas », dans, *Primera reunión par definir una política nacional de conservación de monumentos*, Cuaderno de trabajo N°1, INAH, Mexico, 1985, 121 p., p. 115-121, p. 115.

³ *formar al mexicano con la unión de todas las fuerzas que concurrieron a ello*, selon Gregorio Torres Quintero, 1919, pédagogue et auteur de livres scolaires, cité par Elena Galvan Luz , « Leyes de 1930 y 1934 sobre protección y conservación de monumentos », dans, *Primera Reunión Para definir una política nacional de conservación de monumentos*, Cuadernos de trabajos 1, INAH, Mexico, 1985, 121 p, p.67-79.

⁴ cf. Carlos Lira Vasquez, *Para una historia de la arquitectura mexicana*, Mexico, UAM, Tilde, 202 p., 1990.

⁵ Salvador Diaz Berrio, 1990, *op. cit.*, p. 74.

• *Juridicisation de la protection du patrimoine*

Au Mexique, la notion de zone de monuments est apparue pour la première fois en 1930 dans une « loi sur la protection et la conservation des monuments et des sites naturels », notion qui fut précisée par une loi de 1934 sur « la protection, la conservation des monuments archéologiques et historiques, établissements typiques et sites naturels ». Cette loi introduisait la possibilité d'une déclaration de zone et obligeait les propriétaires à solliciter une autorisation pour tous travaux dans un monument historique. Le gouvernement fédéral bénéficiait aussi d'un droit de préemption lors des transactions concernant des monuments inscrits. La législation mexicaine des années 1930 est contemporaine du premier mouvement international qui tenta de délimiter des normes techniques pour la restauration et la conservation des monuments historiques, dynamique internationale marquée par la conférence d'Athènes de 1931¹.

La loi mexicaine de 1930, qui servit de base à la création de législations locales et permit la déclaration de quelques zones de protection², n'eut aucun impact sur les interventions urbaines, qui, à cette époque, étaient particulièrement destructrices. Dans les années 1940, certains Etats publièrent des déclarations locales de zones typiques dans des villes historiques. Les actions des pouvoirs locaux se limitaient

¹ A Athènes, en 1931, la première conférence internationale sur la conservation des monuments qui réunit des spécialistes de la protection des monuments historiques permit de définir les critères modernes de restauration et de conservation des monuments, deux ans avant le IV Congrès des CIAM (Congrès Internationaux d'Architecture Moderne) de 1933 connu comme charte d'Athènes qui fixe les principes de l'urbanisme progressif et du zonage, principes qui serviront de référence théorique pour la destruction (rénovation) des centres historiques de nombreuses villes ; les années 1930 sont aussi l'époque de la diffusion de législations de protection du patrimoine en Amérique Latine, voir par exemple au Brésil un décret loi de 1937 sur la protection historique et artistique national ; en Bolivie, la loi sur les monuments nationaux de 1927.

² Le premier décret de zones de protection est celui du *zócalo* de Mexico, *Decreto que declara de interés público la protección y conservación del aspecto típico de la Plaza de la constitución de México Df*, Diario Oficial, 3 juillet 1931 suivi d'une série d'autres décrets concernant certains espaces de l'agglomération de Mexico : places de Santo Domingo, Loreto, et après la loi de 1933 des décrets de zones typiques des délégations de Villa Alvaro Obregon (San Angel), Coyoacan et Xochimilco, cf. Jérôme Monnet, *Le monument et la ville*, Paris, Mémoire de recherche, 1988, 107 p. et *La ville et son double, la parabole de Mexico*, Paris, Nathan, 1993, 224 p.

cependant, le plus souvent, à la « présentation » et mise en valeur de quelques monuments importants¹.

L'Institut National d'Anthropologie et d'Histoire (INAH) fut créé en 1939. Cet organisme chargé de la protection des monuments fonctionnait à cette époque plus comme un centre de recherche que comme une institution de contrôle des impacts de la dynamique urbaine sur les centres historiques. Pendant longtemps et malgré l'existence d'une loi et d'un organisme spécifique, la protection des monuments historiques ne fut pas une priorité pour les autorités mexicaines. Entre les années 1930 et les années 1960, la physionomie des centres-villes au Mexique a été profondément modifiée non pas sur la base de grands projets de rénovation publique mais sous la forme d'une rénovation privée, édifice par édifice, très destructrice. A cette époque le classement des monuments historiques sert essentiellement à comptabiliser les pertes : dans la ville de Mexico, sur les 862 monuments déclarés en 1934, seulement 450 avaient été en 1965 préservés dans leur intégrité².

Dans les années 1950, même si les textes de loi intègrent déjà la notion de zone historique à protéger, de nombreux architectes et urbanistes, au Mexique comme ailleurs, n'accordent aucune valeur au tissu historique en lui-même, ne considérant digne de protection que les monuments importants. Tel ce projet qui se proposait de rénover le centre de la ville de Mexico tout en conservant les monuments, déplacés et regroupés autour d'une seule rue « monumentale » Tacuba-Guatemala³. Dans cette optique muséale, les immeubles sont considérés comme meubles, comme objets d'architecture et non comme éléments constitutifs du centre de la ville.

Dans la ville de Mexico, à partir des années 1960, l'INAH renforça néanmoins son rôle de protection et réussit à s'opposer à des projets d'élargissement des rues (notamment celui de la rue Tacuba) qui auraient détruit de nombreux monuments.

¹ Salvador Diaz-Berrio, « Bases para la rehabilitación de poblaciones y ciudades historicas en México », dans, *Iseminario regional latinoamericano de conservación y restauración*, Mexico, INAH, 1973, 16 p.

² cf. Sanchez Santoveña M., « La ciudad de México y el patrimonio artístico », cité par Salvador Diaz Berrio 1990, *op. cit.* p. 226 et Guillermo Tovar de Teresa, *La ciudad de México, crónica de un patrimonio perdido*, Mexico, Fundación cultural Televisa, 1991, 2 tomes, 201 p. et 191 p.

³ cf. Salvador Diaz Berrio, *Protección del patrimonio cultural urbano*, Mexico, INAH, 1986, 263 p.

C'est aussi à cette époque que furent publiés les décrets de protection de Coyoacán, San Angel et La Merced¹. Ces oppositions entre les instances chargées de la protection des monuments et celles responsables de l'aménagement urbain débouchèrent sur une forte polémique et en 1963 sur une modification du comité de l'INAH, renforçant le poids de cette institution. A partir de 1964, l'INAH fonctionne plus comme une administration que comme un centre de recherche. La direction de l'Institut comme l'ensemble des postes de responsabilités sont désormais des postes politiques dont les titulaires sont nommés par chaque nouveau président².

Les années 1960 furent les années du développement d'une dynamique internationale de diffusion du « culte des monuments », sanctionnée en 1964 par la « charte de Venise » sur la conservation et la restauration des monuments et des sites. Seuls trois Etats non européens ratifièrent dès 1964 la charte de Venise : le Mexique, le Pérou et la Tunisie. Par ailleurs, le Mexique a signé dès 1967 un accord avec l'UNESCO pour la mise en place d'un Centre régional latino-américain de restauration et de conservation des biens culturels³.

En Amérique Latine, l'intérêt pour les études sur la préservation des centres historiques se manifesta en 1967 par une réunion internationale à Quito sur la protection du patrimoine et en 1969 par la publication par l'Organisation des Etats Américains et le gouvernement équatorien d'un projet pilote : le Plan Quito pour la préservation des monuments historiques. Cette étude abordait le patrimoine historique comme une ressource à exploiter permettant de réussir un développement touristique⁴. Si, au Mexique, certains spécialistes se réclament de cette dynamique, les années 1960 furent peu propices aux discours sur la préservation ; ce fut l'époque des grands projets urbains de rénovation.

¹ Julio César Olivé Negrete, Augusto Castro-Pozo coord., *INAH, una historia*, Mexico, INAH, 1988, 464 p., p.26.

² *ibid.*, p. 145.

³ *ibid.*, p. 147.

⁴ Benavides Solis Jorge, « El caso del centro histórico de Quito », dans, *Coloquio sobre la preservación de los centros históricos ante el crecimiento de las ciudades contemporaneas*, proyecto regional de Patrimonio cultural andino, UNESCO, PNUD, Quito, 1977, 77 p., p. 21-23.

Effectuant en 1973 un bilan de l'action de l'INAH depuis 1939, Salvador Diaz Berrio¹, spécialiste de la protection du patrimoine qui eut une importante influence sur le développement des modalités d'intervention de l'INAH, considérait que l'Institut avait effectué un travail important dans l'exploration des zones archéologiques, très peu avancé en ce qui concerne la surveillance et le contrôle des altérations du patrimoine historique, mais pris en charge ou participé à de nombreuses restaurations de monuments. Il soulignait cependant qu'il est plus important de connaître le patrimoine existant que de réussir quelques restaurations exemplaires.

Cette nouvelle dynamique internationale, relayée par des architectes et historiens de l'art, dont certains ont intégré les bureaux de la direction des monuments historiques de l'INAH, aboutit au renforcement de la légitimité et des capacités d'intervention de l'Institut. Cette nouvelle phase de l'institutionnalisation de la protection du patrimoine se concrétisera par la publication du texte de loi en vigueur : la loi fédérale des monuments et zones archéologiques, artistiques et historiques de 1972². Ce texte, qui abroge une éphémère loi fédérale du patrimoine culturel de la nation de 1970, ne sera pleinement opérationnel qu'après la publication de son règlement en 1975.

Les principales dispositions de la loi de 1972, qui régissent encore aujourd'hui l'intervention publique sur les centres historiques, sont :

- la déclaration de l'utilité publique de la recherche, la protection, la conservation, la restauration et la récupération des monuments archéologiques, artistiques et historiques, comme des zones de monuments ;
- la déclaration des monuments archéologiques meubles ou immeubles au titre de patrimoine de la nation ;
- la définition des monuments historiques : bâtiments liés à l'histoire de la nation depuis « l'établissement de la culture hispanique » (art 35), tous les immeubles construits entre le XVI^e et le XIX^e siècle à usage public et militaire sont considérés comme monuments, ainsi que les immeubles « remarquables » de l'architecture « civile » entre le XVI^e et le XIX^e, mais aussi les objets et les archives, livres ou manuscrits de cette époque ;

¹ cf. Salvador Diaz Berrio, « Limites de las operaciones de restauración », dans, *I^o seminario regional latinoamericano de conservación y restauración*, Mexico, INAH, 1973, 11 p.

² *Ley federal sobre monumentos y zonas arqueologicos, artisticos e historicos*, Diario Oficial de la federación, 6 de mayo de 1972.

- l'instauration d'une « déclaration » des monuments historiques, instance de classement assurant la protection ;
- l'obligation faite aux propriétaires des monuments historiques « déclarés » de les maintenir en bon état ;
- la responsabilité de l'application de la loi et de la mise en place d'un registre des monuments « déclarés » est confiée à l'INAH pour les monuments historiques et à l'INBA pour les monuments artistiques ;
- la création de zones de monuments historiques : espaces regroupant plusieurs monuments (art.41) ;
- les travaux dans les zones de monuments, les travaux sur les façades ou à l'intérieur d'un monument et les travaux sur un lot voisin d'un monument, nécessitent une autorisation délivrée par les organismes responsables.

Ce texte attribue à la fédération la compétence de protection et de conservation des monuments (art. 38). Les décrets de création de zones doivent être signés par le président de la république. Il s'agit donc d'une forte centralisation des compétences sur le patrimoine. Selon la tradition constitutionnelle mexicaine, toutes les compétences qui ne sont pas affectées directement à la fédération par la constitution sont du domaine des Etats fédérés. La publication de la loi fédérale de 1972 fut précédée, en 1966, d'une modification de l'article 73 de la constitution autorisant la fédération à légiférer, dans le cadre de sa compétence générale d'éducation, dans le domaine de la protection des monuments archéologiques, artistiques et historiques d'intérêt national¹.

En ce qui concerne les instruments d'incitation à l'entretien ou à la restauration des monuments, la loi ne prévoit que l'exonération de l'impôt foncier (*predial*) pour les propriétaires ayant restauré des monuments, exonération réservée aux immeubles à usage non commerciaux. Le droit de préemption sur les monuments, tel que le prévoyait la loi de 1934, n'existe plus dans la nouvelle législation.

Les années 1970 qui constituent une nouvelle étape pour la protection du patrimoine au Mexique, correspondent aussi à l'institutionnalisation de la coopération internationale dans ce domaine. L'année de la publication de la loi fédérale, les

¹ cf. Salvador Diaz Berrio, 1990, *op. cit.*, p.131.

autorités mexicaines organisèrent un colloque international d'ICOMOS¹ sur le thème de la « conservation et de la réanimation des villes et des sites historiques selon les principes de la Charte de Venise »².

- *Valeurs patrimoniales*

La loi mexicaine et l'intervention publique de préservation du patrimoine, fonde sa légitimité sur l'attribution à certains immeubles ou parties de ville d'une série de valeurs différentes des simples valeur d'usage et d'échange. Certaines de ces valeurs sont sanctionnées par la loi qui déclare d'utilité publique et sociale le maintien de l'état physique de certains immeubles ou de parties de ville. Il s'agit d'une certaine façon d'un processus de transformation de biens privés en biens collectifs.

La progressive prise en compte du patrimoine par des législations nationales, au Mexique comme ailleurs, repose selon la définition de Françoise Choay sur l'attribution aux monuments historiques de trois valeurs : « didactique (en tant que support de la connaissance historique), esthétique (en tant qu'objets de jouissance universelle), nationaliste (en tant que supports du sentiment national) »³.

Les catégories proposées par Aloïs Riegl⁴ en 1903, dans *Le culte moderne des monuments* restent la meilleure caractérisation des valeurs attribuées au patrimoine. La loi mexicaine traite « les monuments non intentionnels » comme s'il s'agissait de « monuments intentionnels » c'est-à-dire monuments dans le sens le plus ancien du terme : construction réalisée dans le but de conserver le souvenir d'un événement historique, ou que l'on doit conserver car elle symbolise un événement historique.

¹ ICOMOS: Conseil international des monuments et des sites, créé en 1965 à la suite de l'élaboration de la Charte internationale sur le conservation et la restauration des monuments et des sites (Charte de Venise), ICOMOS une organisation non gouvernementale assurant auprès de l'UNESCO un rôle de conseil technique dans le cadre de l'élaboration de la liste du patrimoine mondial.

² 1972 est aussi l'année de la publication de la Charte italienne de restauration et de la convention du patrimoine mondial de l'UNESCO, voir supra.

³ Françoise Choay, « Monument historique », *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 1988, p. 432.

⁴ Aloïs Riegl, *Le culte moderne des monuments, son essence et sa genèse*, Seuil, Paris, 1984 (première édition Vienne 1903), 121 p.

C'est ce type de référence à l'histoire de la nation qui détermine et justifie les déclarations de zones sur la base du rôle de la ville dans l'histoire du pays plus qu'en référence à la qualité architecturale.

Cependant, la définition des monuments selon la loi de 1972 privilégie une « valeur d'ancienneté » en protégeant tous les immeubles religieux, d'administration et d'usage public du XVI^e au XIX^e siècle et les immeubles privés importants. De la même façon que l'ensemble des archives, des documents ou des livres - et non seulement ceux qui traitent d'un événement important - sont considérés monuments historiques par la loi mexicaine, chaque immeuble chargé d'une valeur historique représente une étape de l'évolution de l'histoire de la nation et de sa capacité créative qu'il s'agit de préserver de la façon la plus proche possible de son « état initial comme oeuvre humaine »¹.

La « valeur artistique » est par essence une valeur relative qui correspond à un jugement et un goût actuel. De fait, si la distinction qui apparaît dans la loi entre monuments historiques et monuments artistiques est une typologie thématique, la valeur historique domine dans la pratique : les seuls monuments artistiques considérés comme tels sont les monuments du XX^e siècle. A l'exception de quelques oeuvres importantes, la protection de ces immeubles est beaucoup moins développée que la protection des monuments historiques. De plus les monuments artistiques sont confiés à une institution moins puissante et moins présente sur le territoire que l'INAH : l'Institut National des Beaux Arts². Dans la pratique, la division du travail entre l'INAH et l'INBA, qui selon la loi exercent une compétence respectivement sur les monuments historiques et des monuments artistiques, s'est réglée par une division chronologique, l'INAH prenant en charge tous les monuments sauf les constructions du XX^e siècle, attribuées à l'INBA, en excluant toutefois les monuments mémoires de la révolution mexicaine de 1910 que l'INAH intègre à son activité de protection. Une partie du système mis en place en 1972 est donc tombée dans l'oubli. Malgré sa compétence sur la déclaration de monuments et de zones artistiques, l'action de

¹ *ibid.*

² INBA: *Instituto Nacional de Bellas Artes.*

l'INBA est inexistante faute de moyens, d'une présence dans les Etats et même d'études précises¹.

Marc Laplante propose de nommer « patrimonialisation »² ce processus de transformation du statut d'un bien privé. Processus qui implique plusieurs étapes : la sélection initiale, une élévation au niveau de symbole, une consécration, une mise en exposition. Les trois premières étapes du processus de « patrimonialisation » relèvent directement des critères définis par les lois et les organismes fédéraux gestionnaires ; la mise en exposition « intervention(s) qui vise(nt) à présenter au public le bien ou le lieu patrimonial » relève le plus souvent d'actions communes entre les pouvoirs locaux et les organismes fédéraux. Dans le cas des monuments archéologiques pour être intelligible la mise en exposition nécessite une importante intervention, pour renforcer la valeur didactique des monuments, la pratique mexicaine de restauration se caractérise par de nombreuses reconstructions se rapprochant parfois de l'interprétation³.

¹ Un représentant de SEDUE notait qu'il faudrait que l'INBA réalise un catalogue pour que l'on sache au moins ce qui a été détruit.

² Marc Laplante, « Le patrimoine en tant qu'attraction touristique : histoire, possibilités et limites », dans, *Le patrimoine atout du développement*, Lyon, PUL, Centre Jacques Cartier, 1992, 156 p., p. 49-61.

³ cf. Salvador Diaz Berrio, *op. cit.*, p.276.

B - Historicité : mémoire nationale et patrimoine architectural

• Hiérarchie des valeurs et histoire légitime

La loi note que le caractère archéologique d'un bien a priorité sur son caractère historique et celui-ci sur son caractère artistique. Ce fut effectivement le cas lorsqu'en 1978 des travaux de la compagnie électrique mirent à jour un monolithe circulaire représentant la déesse Coyolxauhqui, à l'angle des rues Argentina/Seminario et Guatemala, à proximité immédiate du *zocalo* de la ville de Mexico, de la cathédrale et du palais présidentiel. Les travaux d'excavation du *Templo Mayor*¹ se firent au détriment du tissu urbain existant et des monuments qui contribuaient à l'unité de l'image urbaine de la place centrale². Cette priorité accordée au monument archéologique, qui est fort éloignée de la pratique de l'archéologie urbaine en Europe et en France, fondée sur le développement d'une archéologie préventive reposant sur « l'idée qu'un gisement archéologique est avant tout un ensemble documentaire dont la sauvegarde peut parfois se traduire par une étude et un enregistrement rigoureux avant disparition »³, est aussi spécifique au regard de la pratique mexicaine de protection et des recommandations internationales pour lesquelles aucune restauration ne peut justifier la destruction de biens d'une autre époque historique.

La décision de mise à jour du *Templo Mayor* fut prise directement par le président de la république, José Lopez Portillo (1976-1982), contre l'avis des spécialistes et des organismes responsables. Certains commentateurs soulignent qu'il aurait été plus facile de tenter de s'opposer à la décision présidentielle sur la base d'un décret de zone (celui du centre de Mexico date de 1980) renforçant la protection des immeubles formant l'unité urbaine du *zocalo*. Alberto Gonzalez Pozo note que la décision fut prise sans considérer l'avis des organismes compétents qui auraient peut-être pu proposer des solutions permettant de mener à bien les fouilles archéologiques sans

¹ Temple principal de Tenochtitlán élevé à l'emplacement marquant la fin de la migration des Mexicas, là où un aigle se posa sur un nopal.

² Julio César Olivé Negrete, Augusto Urteaga Castro Pozo, *op. cit.*, p. 37-38.

³ Gérard Aubin, « La ville face à son patrimoine enfoui », dans *Le patrimoine atout du développement*, Lyon, PUL, Centre Jacques Cartier, 1992, 156 p., p.71-75.

défigurer la place centrale¹. Selon l'architecte Teodoro Gonzalez de Leon, l'opération du Templo Mayor fut particulièrement désastreuse, car on savait que les temples étaient en ruine et il a fallu les protéger par des structures disgracieuses. Il aurait souhaité une architecture souterraine préservant les immeubles existants². Par ailleurs, certains experts soulignent que le pompage de l'eau menaçant d'envahir les fouilles a accru la déstabilisation de la zone et de la cathédrale³.

L'importance de la découverte du Templo Mayor nécessitait un traitement spécifique, mais il faut aussi rappeler que la ville coloniale repose sur le centre de Tenochtitlan. De nombreux monuments coloniaux ont été construits avec les matériaux des constructions de la ville aztèque⁴. José Lopez Portillo de retour d'un voyage en Espagne, réaffirmait ainsi son attachement à la civilisation préhispanique, symbole de l'identité profonde du Mexique, par delà les oppositions des spécialistes de la restauration⁵.

Le rapport des représentants du régime issu de la révolution à l'histoire mexicaine est marqué par une ambiguïté fondamentale : d'une part, la seule histoire valorisée comme réellement nationale est celle précédant la conquête ou postérieure à l'indépendance ; mais d'autre part la pratique de protection accorde une place centrale aux monuments coloniaux en grande partie religieux. Ces monuments sont considérés, par la loi et les pratiques des organismes spécialisés, comme des éléments légitimes de la politique du patrimoine. Or, dans la rhétorique du système politique leur prise en compte reste problématique. C'est la référence à l'histoire légitime du pays qui justifie

¹ Alberto Gonzalez Pozo, « Conservación del patrimonio cultural en el ámbito de los asentamientos humanos », *Segunda reunión para definir una política nacional de conservación de monumentos*, Cuadernos de trabajos 2, INAH, Mexico, 1985, 99 p., p. 29-46., p 37.

² Allocution lors de son acceptation au Colegio Nacional, *Jornada*, 30/11/89.

³ *Proceso*, 18/06/90

⁴ Un conflit de légitimité du même type s'est aussi posé dans le cas de l'autre grande ville construite par superposition: Cuzco. Une des recommandations de la mission d'experts en restauration et préservation du patrimoine qui arriva à Cuzco en 1951 après le tremblement de terre de 1950 fut d'abandonner les projets qui proposaient de profiter des dommages causés par le tremblement de terre pour faire réapparaître et restaurer la capitale Inca en démolissant les constructions coloniales et en créant une ville nouvelle à proximité. cf. José Correa, Roberto Samanez, « La ciudad de Cusco, Análisis de su deterioro y acciones para su preservación », dans, *Coloquio sobre la preservación de los centros históricos ante el crecimiento de las ciudades contemporaneas*, proyecto regional de patrimonio cultural andino, UNESCO, PNUD, Quito, 1977, 77 p., p.27-30.

⁵ Salvador Diaz Berrio, entretien, août 1994.

formellement la création de zones de monuments. On retrouve une marque de cette ambiguïté fondamentale de la politique de protection, lorsque Carlos Salinas de Gortari annonce, en prévision du 500^e anniversaire de la conquête, un ambitieux programme de mise en valeur des monuments archéologiques. C'est peut-être aussi ce contexte qui a bloqué tout nouveau décret de zone fédérale de monuments dans des villes coloniales depuis 1990.

- ***Centres historiques : mémoires de la construction d'une identité nationale***

La définition, par la loi et la rhétorique de la politique du patrimoine, d'une historicité légitime limitée au rôle des lieux et bâtiments dans la construction d'une identité nationale indépendante oblige les rédacteurs des décrets de zone de monuments à justifier leur choix en se référant à des événements ou personnages historiques liés à la ville plus qu'à qualité du bâti ou à sa conservation.

Pour le décret de zone du centre historique de Oaxaca (19/03/76) c'est autant la bataille menée par José Maria Morelos y Pavon pendant la lutte pour l'indépendance, ou le lien de la ville avec Benito Juarez que les constructions civiles et religieuses et la civilisation préhispanique qui justifient le classement.

Pour la ville de Puebla (décret du 18/11/77), il est fait référence aux divers sièges de la ville dans le cadre des luttes pour l'indépendance ou contre l'intervention française, et à la révolution déclenchée dans cette ville par Aquiles et Maximo Serdan, ainsi qu'au rôle colonial de la ville qualifié « d'expérimentation sociale enracinée dans l'humanisme de la Renaissance¹ ». Puebla fut en effet la première ville de peuplement ancrée sur une classe d'agriculteurs espagnols dégagés de l'*encomienda*². Ces références historiques occupent plus de place au sein du décret que les références aux monuments de l'architecture civile et religieuse.

¹ *Experimento social con raices en el humanista renacentista.*

² cf. *infra* cinquième partie : Puebla : dynamique des espaces centraux et action publique

Cette liaison nécessaire entre un lieu et l'histoire légitime du pays se retrouve pour toutes les villes classées y compris les petites villes, où la naissance d'un personnage illustre devient une des justifications formelles du classement. D'ailleurs certaines déclarations ne reposent que sur cette valeur de mémoire nationale, ce fut le cas pour :

- Dolores Hidalgo¹, lieu de départ de l'insurrection de 1810 qui devait aboutir à l'indépendance du Mexique, classée en 1982 ;
- Mexcaltitlán en 1986, petite ville au milieu d'un lac dans l'Etat de Nayarit identifiée à Aztlan, *la casa de los Mexicanos*, le lieu mythique du départ de la migration Aztèque² ;
- Ixcateopan (Guerrero) et Ayoxuxtla (Puebla) liés aux figures historiques de Cuauthémoc et de Zapata³.

Les éléments justifiant la nécessité du classement constituent un exercice d'historiographie officielle, établissant un choix et une hiérarchie au sein des événements historiques ayant eu lieu dans cette ville. Le mode de présentation, qui traduit le vocabulaire et le type de mémoire revendiquée, peut être sensiblement différent d'un sexennat à l'autre.

Les deux décrets concernant la ville de San Cristobal de las Casas en offrent un exemple à la singulière actualité. San Cristobal fut la première zone déclarée en 1974 ; le décret ne comportant pas de délimitation précise de la zone de protection, ni de liste de monuments, dut être reformulé en 1986. Le premier décret signé par Luis Echeverria Alvarez se référait uniquement au rôle de Fray Bartolomé de las Casas qui à partir de cette ville « a engagé sa croisade contre l'esclavage, a impulsé la création

¹ En 1863, la maison de don Miguel Hidalgo fut déclarée par Benito Juarez monument national, en 1948 le nom officiel de la ville devint *Dolores Hidalgo, cuna de la independencia nacional*, (berceau de l'indépendance nationale). Sous la présidence de Gustavo Diaz Ordaz (1964-1970), Dolores Hidalgo fit l'objet d'une attention particulière des autorités fédérales et locales, une loi et un décret fédéral de protection furent préparés, complétés par une série de travaux d'aménagement et de restauration. Une étude détaillée de la ville fut publiée par le ministère de l'éducation (SEP) ; il s'agissait en particulier de créer des espaces publics capables de recevoir les «foules enthousiastes », et de maintenir dans l'état le plus proche de celui de 1810 le centre de la ville, pour conserver sa valeur de remémoration des événements historiques. cf. *Estudio urbanístico para constituir a Dolores Hidalgo en ciudad monumento*, Mexico, Comision de monumentos, 1967, s/p.

² cf. Jérôme Monnet, *op. cit.*, p.171-175.

³ cf Salvador Diaz Berrio, « Las declaraciones de zonas de monumentos históricos en México » (1974-1990), *Suplemento, Revista del INAH* 39, juillet-septembre 1992 (diffusion 1994), 23 p., p. 3.

d'hôpitaux et de diverses institutions de culture qui serviront la cause de la défense des populations indigènes »¹. Un centre de colonisation espagnole dans une zone de forte densité indigène se trouvait donc inscrit comme « un témoignage vivant de cet effort humaniste »². Dans le second décret signé en 1986 par Miguel de la Madrid, les considérants se sont étoffés et commencent par un rappel du rôle de « centre d'exploration et de conquête de l'ancienne province de Chiapas »³ et de la fonction de centre administratif ; si une référence à Fray Bartolomé de las Casas est maintenue c'est en troisième position, de plus « défense des populations indigènes » devient « propagation des idées humanistes ». A deux époques particulières correspondent donc deux rôles sensiblement distincts érigés en patrimoine légitime pour la ville de San Cristobal, le décret de 1986 réhabilitant d'une certaine façon la fonction de centre de conquête mais occultant la référence aux populations indigènes.

Mais on retrouve ce type de références au rôle constitutif de l'identité culturelle du patrimoine : lors d'un entretien avec Sergio Zaldivar alors responsable de la direction de monuments et des sites de SEDUE⁴ qui souligne la nécessité « d'unifier la culture ; de réaffirmer les valeurs qui sont les nôtres pour pouvoir affronter les problèmes actuels » ; comme sous la plume de Sonia Lombardo, directrice des monuments historiques de l'INAH, en introduction d'une série de propositions pour rendre plus effective la politique de préservation :

« La conservation des monuments doit se concevoir comme un projet culturel qui tend à l'unification et au renforcement de l'identité nationale. Cela devient une tâche urgente devant la menace expansionniste et colonialiste qui pèse sur les peuples frères des Caraïbes et d'Amérique Centrale. Les monuments sont des objets d'utilité sociale car ils incarnent des valeurs à partir desquelles les groupes sociaux construisent leur identification »⁵.

¹ *Inicio su cruzada contra la esclavitud, dando lugar a que se fundaran en ella hospitales y diversas instituciones de cultura que propagaron la defensa del indigena.*

² *Un vivo testimonio de este esfuerzo humanista.*

³ *Centro de exploración y de conquista de la antigua provincia de Chiapas.*

⁴ Sergio Zaldivar, *Dirección de monumentos y sitios de SEDUE*, entretien, août 1990.

⁵ *La conservación de los monumentos debe sostenerse como parte del proyecto cultural que tiende a la unificación y el reforzamiento de la identidad nacional. Este adquiere vigencia ante la amenaza expansionista y colonialista que sufren los pueblos hermanos de la región caribeña y centro-americana. Los monumentos son objetos de utilidad social porque representan valores con los que los grupos sociales logran su identificación*, Sonia Lombardo de Ruiz, « Resumen de las propuestas

Insister sur l'idéologie fondatrice de la politique de préservation du patrimoine au Mexique n'a pas seulement pour but de rappeler les conditions de son émergence mais aussi de souligner l'importance des enjeux, des discours et actions sur le patrimoine qui, dans une nation dont l'identité doit être construite à partir d'héritages multiples, dépassent de beaucoup le simple choix d'aménagement urbain, pour se rattacher, du moins dans les discours, à un choix de développement et à la construction et perpétuation de l'identité nationale du Mexique indépendant et révolutionnaire.

Plus concrètement, c'est aussi cette rhétorique qui fonde la légitimité de l'intervention fédérale face aux pouvoirs locaux ; l'Etat central garant de la continuité du régime, de l'identité nationale comme de la culture se doit de prendre à sa charge la préservation du patrimoine culturel. Au delà de la simple utilité publique qui pourrait justifier une intervention publique, la préservation de l'identité culturelle doit avoir pour garant non seulement le pouvoir fédéral mais bien la personne même du président de la république.

recogidas », dans, *Primera reunión para definir una política nacional de conservación de monumentos*, Cuaderno de trabajo N°1, INAH, Mexico, 1985, 121 p., p. 115-121, p. 118.

C - Impact de la politique de préservation

• 41 villes protégées par un décret

En vingt deux ans (1974-1996), 41 décrets de zone de monuments historiques furent publiés, couvrant au total une superficie¹ de 68 km² et regroupant près de 19 000 monuments historiques². Lors des travaux préliminaires à la loi de 1972, il avait été envisagé de créer des zones de monuments dans 50 villes³, puis en 1977, 73 zones potentielles ont été délimitées (voir carte). Cinq zones qui n'apparaissent pas sur cette liste ont été créées : trois petites villes de l'Etat de Tlaxcala (Calpulalpan, San Felipe Ixtacuixtla, San Pablo Apetitlan), ainsi que Ixcateopan dans l'Etat de Guerrero et Ayoxuxtla dans l'Etat de Puebla. Il resterait donc 38 zones à mettre en place, dont celles de nombreuses capitales d'Etat ou d'importantes villes historiques : Monterrey, Guadalajara, Zacatecas, Pachuca, Veracruz, Mazatlan, Saltillo, Chihuahua, Real de Catorce, Tepotzlan, etc....

Le calendrier de publication des décrets n'a pas suivi la réalisation des études⁴. La première étude réalisée en 1973 et publiée par l'INAH en 1976 a été celle de Real de Catorce (San Luis Potosi) ville qui ne possède toujours pas de décret de zone historique. Le dossier de la ville de Guanajuato fut bouclé dès 1976, mais le décret ne sera publié que six ans plus tard. Dans cette ville, dans laquelle la pression des activités touristiques est particulièrement forte et qui bénéficie d'un décret local de protection depuis 1953⁵, la négociation entre le pouvoir fédéral et les pouvoirs locaux

¹ 157 km² si l'on inclut la zone un peu particulière de Xochimilco qui intègre une grande superficie (89 km²) de *chinampas*, jardins sur l'eau d'origine préhispanique.

² Voir le tableau N°? réalisé d'après les chiffres présentés par Salvador Diaz Berrio à partir des décrets de déclarations de zones de monuments : « Las declaraciones de zonas de monumentos en México (1974-1990) », *suplemento revista INAH* 39, juillet-septembre 1992 (révisé et diffusé en 1994), 24 p.

³ Salvador Diaz-Berrio, « Bases para la rehabilitación de poblaciones y ciudades historicas en México », dans, *I° seminario regional latinoamericano de conservación y restauración*, Mexico, INAH, 1973, 16 p.

⁴ cf. Ramon Bonfil Castro, Salvador Diaz Berrio et *all*, « Documento base de la presentación mexicana », dans, *Rehabilitación de viviendas en zonas historicas, ciudad de México-La Habana*, INAH, Habitat, 1987, p. 9-35, p.25-26.

⁵ *Ley sobre protección y conservación artística e histórica de la Ciudad de Guanajuato*, 11 décembre 1953.

s'est traduite par une forte réduction de la zone proposée par l'INAH. Les six ans de négociation et le conflit entre les instances fédérales et locales ont rendu possible la réalisation de nombreux travaux incompatibles avec l'existence d'un décret fédéral¹.

Le rythme de publication des décrets de protection ne semble pas suivre un ordre d'importance des biens à protéger, mais traduit, d'une part, l'importance accordée par chaque nouveau président à la protection du patrimoine et au renforcement du rôle de l'INAH et, d'autre part, l'état des relations entre le pouvoir fédéral et les autorités locales. L'action de Salinas de Gortari s'est limitée aux neuf décrets signés au début de son mandat (1989-1990), alors que ceux-ci avaient été présentés à l'époque comme une relance de la politique du patrimoine. Entre 1984 et 1988, pendant le mandat de Miguel de la Madrid, 19 zones furent publiées dont six concernant le DF et autant l'Etat de Tlaxcala.

La publication d'un décret de zone nécessite l'acceptation des autorités locales. Ce type d'intervention fédérale reste perçu par les pouvoirs locaux comme une « imposition ». Dans de nombreuses villes, les études existent mais les autorités locales ne souhaitent pas la publication de décrets fédéraux. Certains Etats au contraire acceptent la politique fédérale et en font un élément démontrant leur intérêt pour le patrimoine. Quatre Etats concentrent près de la moitié des zones : six zones correspondent à des petites villes de l'Etat de Tlaxcala, quatre sont des villes de l'Etat de Guanajuato, quatre de l'Etat de Veracruz, et six à la ville de Mexico et aux centres des anciennes localités périphériques du District Fédéral.

Le graphique établi à partir de la superficie des zones et du nombre de monuments montre l'hétérogénéité du type de biens protégés, depuis Polos, ancien centre minier en partie abandonné ne comptant que 300 habitants, jusqu'à l'ensemble du tissu urbain ancien - soit des superficies entre 5 et 10 km² - dans le cas des zones de Queretaro, Oaxaca, Puebla, Merida et Mexico ; entre 2 et 4 km² pour Guanajuato, San Luis Potosi, San Cristobal de las Casas et Morelia. Les zones de monuments ont été créées à la fois dans des petites villes historiques et dans les centres anciens de certaines grandes villes ou capitales d'Etats.

¹ Salvador Diaz Berrio, entretien, août 1994.

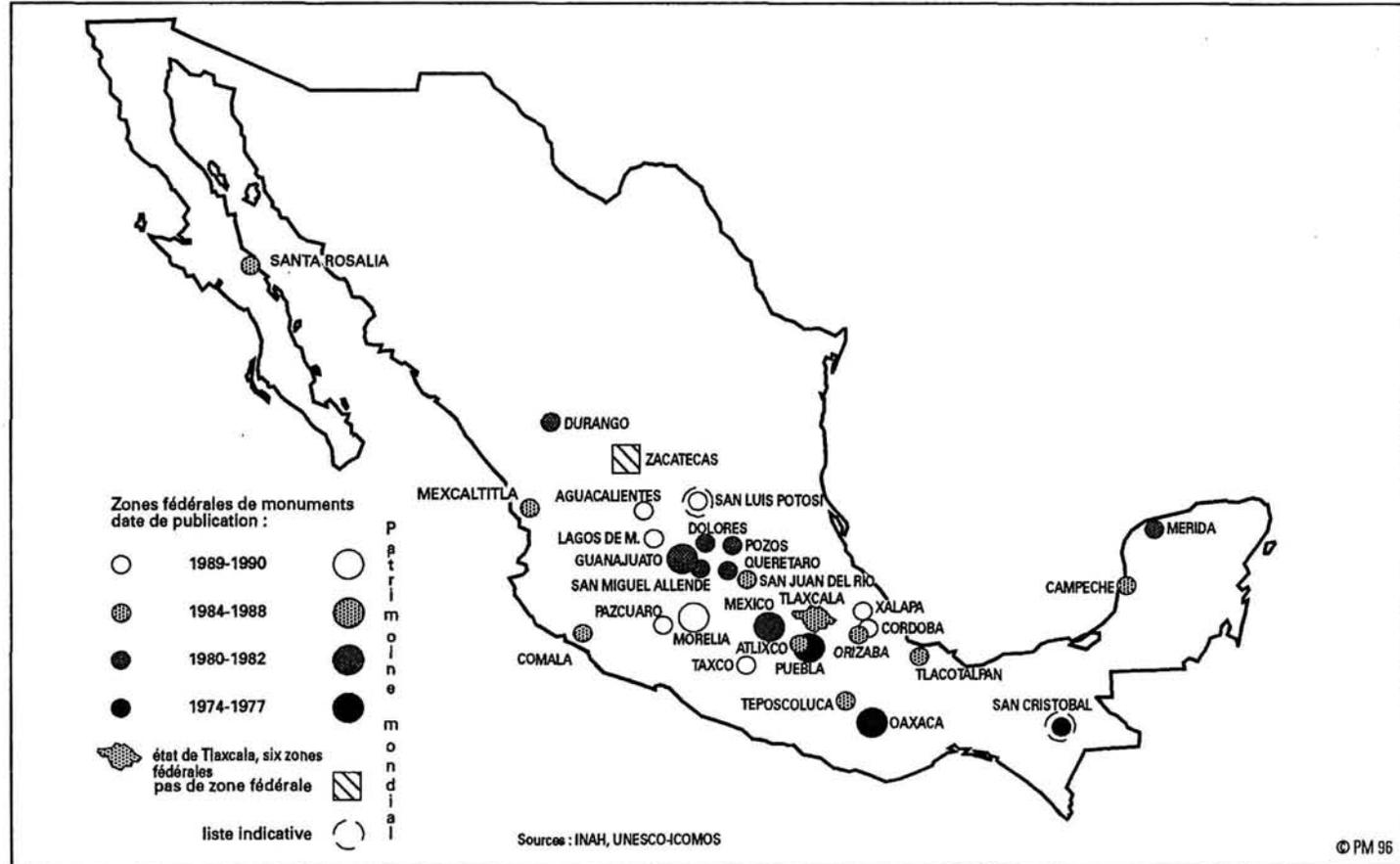
L'analyse conjointe de trois critères de structure des zones (superficie, nombre et densité de monuments) permet de distinguer quatre principaux groupes de villes historiques. A l'exception de Morelia, toutes les grandes zones ont été délimitées avant 1982. Au sein de ces grandes zones (plus de 3 km² et plus de 1 000 monuments), Mexico, Oaxaca et San Cristobal s'individualisent par une densité faible ; Merida, Puebla, Queretaro et Morelia présentant une densité plus grande de monuments classés. Dans ces villes, l'espace protégé reprend schématiquement l'extension de la ville à la fin du XIX^e siècle. La différence de densité de monuments souligne cependant la diversité des types d'espaces protégés. Le reste des zones peut être classé en fonction de leur superficie. On note dans chaque groupe une hétérogénéité du rapport superficie/nombre de monuments révélée par la variation de la densité de monuments, jusqu'aux cas limites d'Orizaba et de Cordoba où seulement un quartier et quelques immeubles sont protégés.

Il faut toutefois relativiser l'utilisation du nombre ou de la densité de monuments comme critères définissant l'importance historique d'une zone. Les modalités de classement peuvent être différentes entre les villes. Dans certaines villes, de nombreux immeubles d'architecture « vernaculaire » ou de la fin du XIX^e sont classés monuments historiques, dans d'autres, en particulier dans les villes comportant de nombreux monuments plus anciens, ce type d'architecture peut être ignoré. Ces diverses modalités de classement expliquent que la ville de Merida comporte autant d'éléments protégés (3 906) que Mexico et Puebla n'en comptent ensemble que 4 055 (1 436+2 619).

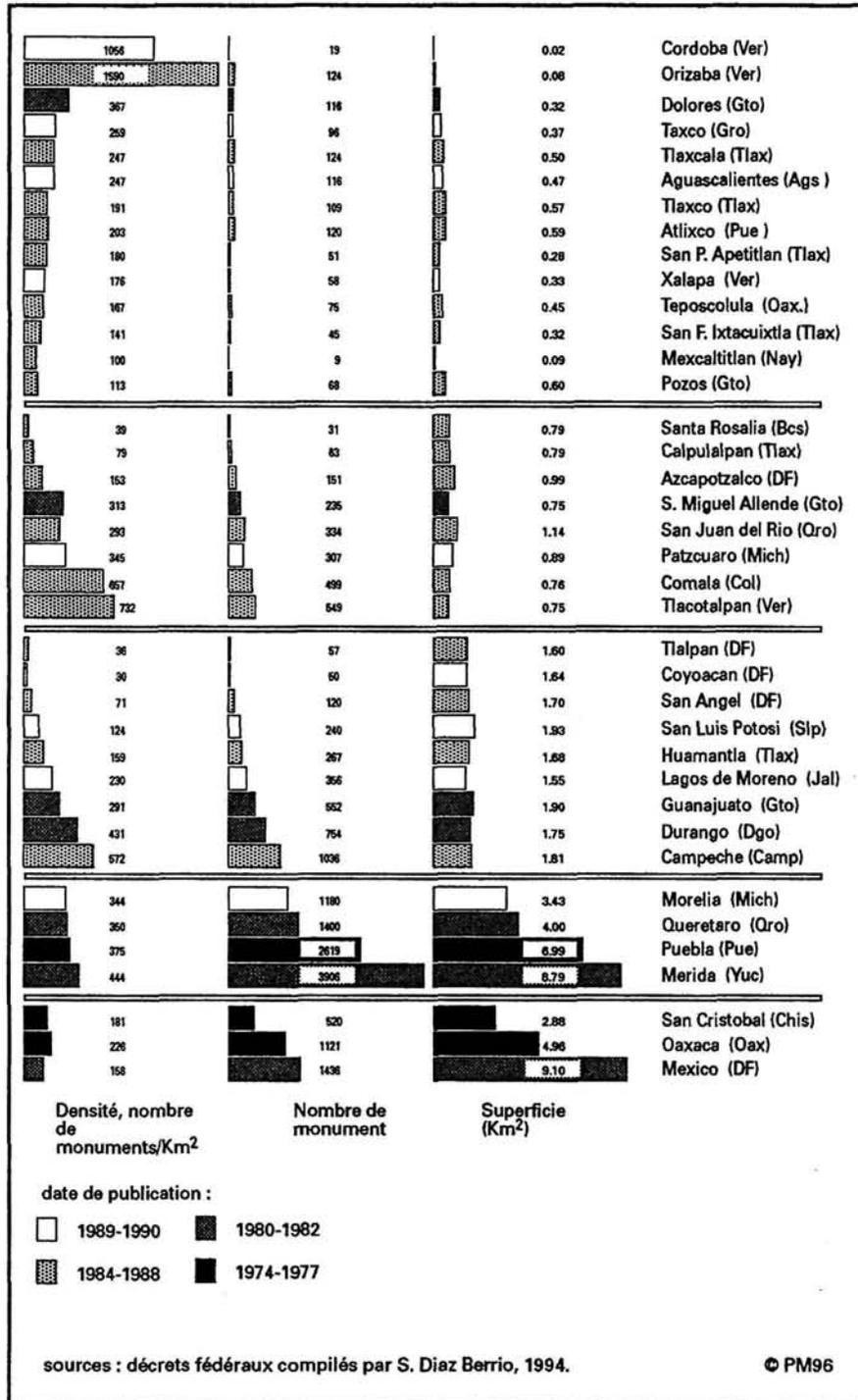
Les cinq premiers décrets, entre 1974 et 1981, montrent une évolution de la procédure vers une plus grande précision des éléments protégés. Après les deux premiers essais de San Cristobal de Las Casas et de Oaxaca, le texte du décret de Puebla en 1978 est considéré comme abouti dans sa formulation et par l'ampleur de la zone considérée. Ce modèle sera appliqué dans le cas des villes de Mexico, Queretaro et Merida¹. Mais à partir de 1982, les textes des déclarations sont plus courts, moins complets et surtout concernent des zones moins étendues. A l'exception de San Luis

¹ Salvador Diaz-Berrio , *Protección del patrimonio cultural urbano*, Mexico, INAH, 1986, 263 p., p.165.

8 - Centres-villes protégés par la fédération et la liste du patrimoine mondial, 1996



9 - Structure des zones de monuments historiques



Potosi et de Morelia, dont la publication a été retardée à cause de l'opposition des pouvoirs locaux, les dix zones les plus étendues ont été publiées entre 1974 et 1986.

Par rapport aux études préliminaires de l'INAH de nombreux décrets ne protègent qu'un nombre réduit de monuments, la différence pouvant être de plusieurs centaines de bâtiments dans certaines villes¹. On peut voir dans cette différence la capacité des acteurs locaux à peser sur une adaptation fine des limites des zones de protection ou des monuments inscrits. Déjà en 1980, avant la publication du décret de la ville de Mexico, il fut nécessaire de refaire les études préliminaires avant d'arriver à un accord, et le décret de protection du centre historique comporte une forte limitation de l'espace concerné², alors que les décrets correspondant aux autres zones historiques du DF ne sont publiés qu'en 1986.

Selon Salvador Diaz Berrio, depuis 1982, les modalités de délimitation des zones de monuments réduisent la portée de la loi³. Cette remarque traduit bien l'état d'esprit des acteurs « techniques » de l'INAH, s'élevant contre le décalage entre les études préalables et les périmètres retenus, et regrettant qu'un grand nombre d'études de zones de monuments restent dans les archives.

Les concepteurs des premières zones souhaitaient protéger l'ensemble des tissus urbains anciens à valeur historique, quelle que soit la taille des villes, en délimitant un périmètre A, principale zone protégée, correspondant à la ville de la fin de la colonie (1821) et un périmètre B, englobant les extensions de la fin du XIX^e ou du début du XX^e. Dans les périmètres B, qui peuvent intégrer des zones dans lesquelles la densité de monuments est faible, le contrôle des nouvelles constructions et de l'image urbaine est moins strict. La législation de protection des monuments historiques devait avoir un rôle d'aménagement urbain et permettre de maîtriser les évolutions de l'ensemble des tissus hérités. Les zones les plus récentes, publiées entre 1986 et 1990, semblent se concentrer plus précisément sur les centres historiques anciens valorisés et intégrer des périmètres de protection beaucoup plus petits. La superficie totale des 11 premières zones, 42 km² (1974-1982), est supérieure à la superficie des 27 autres

¹ Ramon Bonfil Castro, Salvador Diaz Berrio et all, *op. cit.*, p.12.

² Julio César Olivé Negrete et all. *op. cit.*, p. 158.

³ Salvador Diaz-Berrio, *op. cit.*, 1986, 263 p., p. 165.

zones publiées entre 1982 et 1990, 26 km². Ces mêmes onze premières zones concentrent 67% du total des monuments protégés.

Malgré cette évolution, la politique mexicaine du patrimoine se caractérise par la délimitation de grandes zones de protection. En Amérique Latine les zones protégées sont en général beaucoup plus petites et en France les 73 périmètres sauvegardés ne concentrent que 43 km² soit une moyenne de 0,58 km² par zone, c'est-à-dire près de trois fois moins que la moyenne mexicaine (1,75 km²).

- *Efficacité des périmètres de protection*

Un certain nombre de grandes villes ou de villes qui furent des centres régionaux importants ont donc une partie de leur espace urbain central inclu dans un périmètre de protection, soumis à un règlement et à l'avis de l'INAH pour toute intervention dans des édifices classés et plus généralement pour toute nouvelle construction.

Ce contrôle des travaux des propriétaires privés comme des projets publics, auquel on doit ajouter une fonction de conseil technique pour certains projets de restauration, constitue le principal mode d'intervention publique. L'INAH peut ordonner la fermeture de chantiers de restauration ou de construction neuve ne respectant pas les projets approuvés. Mais les sanctions financières, les amendes pour destruction de parties ou de la totalité d'un monument lors d'un chantier sont insuffisantes pour être réellement dissuasives².

L'INAH restaure très peu directement, dans le cas des immeubles de propriété fédérale une autre institution intervient qui a la responsabilité de toutes les églises et couvents du pays comme de nombreux édifices publics³. La direction générale des

¹ cf. Claude Soucy, « Bilan de la loi Malraux », dans, STU, *Forum des villes à secteurs sauvegardés*, Paris, DAU, Ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, 1989, 77 p., p. 25-56.

² Roberto Garcia Moll, directeur de l'INAH, demandait une meilleure indexation des amendes sur l'inflation, cf. *La Jornada*, 12/06/90.

³ Jusqu'en 1958 la *Secretaria de Bienes Nacionales*, jusqu'en 1976 la *Secretaria de Patrimonio Nacional*, depuis cette date la *Dirección general de sitios y monumentos del patrimonio federal* (direction générale des sites et monument du patrimoine fédéral) de SAHOP (puis SEDUE et actuellement SEDESOL), qui est responsable de plus de 30 000 églises et monuments religieux et

sites et des monuments du patrimoine culturel de SEDUE (ou SEDESOL) a investi 6 millions de dollars en restauration entre 1978 et 1986, soit 288 études et 1 177 chantiers. Aujourd'hui l'action de SEDESOL est beaucoup plus importante, ce ministère apporte la majorité des financements destinés à des restaurations de monuments historiques (essentiellement églises et couvents), son programme 1992-1994 dans les cinq villes inscrites sur la liste du patrimoine mondial sur lesquelles porte le rapport de suivi de 1994 (Oaxaca, Mexico, Puebla, Morelia, Guanajuato) est de près 6 millions de dollars¹ dont la moitié pour la ville de Mexico.

Si le contrôle des travaux effectués sur des monuments publics ou privés semble s'être généralisé, la réglementation en vigueur et les modalités d'intervention de l'INAH sont incapables de lutter contre le processus de lente dégradation de la grande majorité des édifices historiques utilisés comme *vecindad*. Comme on l'a noté, la principale stratégie des propriétaires est de laisser l'édifice tomber en ruine pour pouvoir par la suite négocier le terrain nu ou l'immeuble. Face à ce type de stratégie les organismes de contrôle et la législation existante sont le plus souvent impuissants.

Dans plusieurs villes dotées d'une déclaration de zone, des acteurs nationaux ou locaux dénoncent la destruction de nombreux monuments historiques. Par exemple, le conseil pour la culture et de développement du Chiapas affirmait en 1989 que la moitié des monuments de San Cristobal de las Casas recensés en 1972 avaient disparu et demandait l'inscription de la ville sur la liste du patrimoine mondial pour permettre une prise de conscience de la valeur du tissu urbain². Un responsable de l'INBA soulignait que malgré l'arrêt des travaux décrété par l'INAH, la construction d'un hôtel et d'un cabaret à San Miguel de Allende avait mis gravement en danger l'intégrité d'un monument du XVIII^e siècle³. Dans les villes ne possédant pas de décret de zones de monuments, la loi protège théoriquement les immeubles construits

subventionne, et réalise des restaurations sous le contrôle de l'INAH, cette instance a été récemment rattachée à la SEP par l'intermédiaire de Conaculture, elle reste toutefois distincte de l'INAH.

¹ cf. Salvador Diaz Berrio, *Informe del seguimiento del estado de conservación México*, Mexico, INAH, S/P, juillet 1994.

² cf. la *Jornada*, 31/08/89, le cas de San Cristobal de las Casas est toutefois particulier puisque, comme on l'a noté, le premier décret publié en 1974 ne comportait pas de liste d'immeubles classés monuments historiques, celle-ci ne fut publiée que dans la deuxième version du décret en 1986.

³ cf. *La Jornada*, 14/06/86.

entre le XVI^e et le XIX^e siècle considérés de fait comme monuments, mais le plus souvent le contrôle des travaux par l'INAH est beaucoup plus difficile. La zone de monuments de Taxco n'a été délimitée qu'en 1990, elle comporte 96 monuments alors qu'un recensement effectué en 1979 en dénombrait 203. Le décret de San Luis Potosi date de 1990 ; entre 1984 et 1989 une centaine de monuments ont été affectés par des interventions destructrices¹.

Même si la loi fait obligation aux propriétaires d'entretenir les monuments classés (art. 13), l'INAH n'a pas réellement les moyens de faire appliquer cette disposition. La loi instaure la possibilité d'une intervention directe subsidiaire de l'INAH : si un propriétaire ne réalise pas les travaux de préservation, l'Institut doit prendre à sa charge les travaux et dans un deuxième temps les facturer au propriétaire (art. 10) ; cependant ce mode d'intervention n'a jamais été utilisé². La capacité administrative des organismes fédéraux chargés de l'application de la loi est insuffisante pour permettre la promotion de la restauration et l'étude de nouvelles zones sur tout le territoire³.

¹ cf. Gastón García Cantú, *la Jornada*, 29/06/89.

² Javier Villalobos Jaramillo notait qu'il aurait été intéressant d'appliquer au moins une fois l'art. 10 pour sa valeur exemplaire auprès des propriétaires, « Mecanismos legales de apoyo y conservación », dans *Segunda reunión para definir una política nacional de conservación de monumentos*, Cuaderno de trabajo 2, INAH, Mexico, 1985, 99 p., p.71-94. Salvador Diaz Berrio confirme en 1994 que l'INAH n'a jamais tenté d'appliquer cette mesure.

³ Selon l'opinion de Salvador Diaz Berrio, *Protección del patrimonio cultural urbano*, Mexico, INAH, 1986, 263 p., p.158.

II Sacraliser l'essentiel¹ : Le centre des villes mexicaines comme patrimoine mondial irremplaçable

A - Reconnaître ce qui doit être intangible

La convention du patrimoine mondial consacre une idée nouvelle, que Federico Mayor actuel directeur général de l'UNESCO, définit ainsi : « (la) protection n'incombe pas séparément à l'Etat sur le territoire duquel se trouve une oeuvre à préserver, mais, solidairement, à l'humanité toute entière, dépositaire indivisible de toutes les grandes créations qui jalonnent l'aventure universelle »².

Pour Michel Parent, qui fut président du comité du patrimoine mondial, il s'agit d'un acte international à caractère juridique, technique et pratique : « dans un monde ou tout l'existant tend à être intégré au patrimoine humain...faute de reconnaître par l'autorité d'un consensus universel ce qui est intangible, faute d'ainsi sacraliser l'essentiel, nous risquons de le voir emporter par le renouvellement général »³.

La convention du patrimoine mondial, rédigée en 1972, est entrée en vigueur en 1975 avec l'adhésion des vingt premiers Etats. Le Mexique n'a ratifié la convention qu'en 1984, à cause d'un blocage du Sénat qui considérait que certains aspects de la convention constituaient une ingérence dans les affaires nationales. Les premiers biens ont été inscrits sur la liste du patrimoine mondial en 1978, cette première vague d'inscription comportait deux centres historiques Quito et Cracovie. En 1994, 138 Etats ont ratifié, accepté ou adhéré⁴ à la convention mais seulement 82 ont proposé des biens pour la liste qui regroupe 408 biens culturels ou naturels.

¹ On reprend ici le titre d'un article de Michel Parent, président honoraire de l'ICOMOS, président et rapporteur du comité du patrimoine mondial voir *Courrier de l'Unesco*, août 1988, p.32-33.

² Federico Mayor, « n patrimoine pour tous », *Le Courrier de l'Unesco*, août 1988, p.4.

³ cf. Michel Parent, *op. cit.*

⁴ Niveaux différents de participation à la dynamique internationale de réglementation de la protection du patrimoine.

La convention du patrimoine mondial distingue trois types de biens culturels considérés en fonction de « leur valeur universelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science » :

- les monuments ;
- les ensembles : « groupes de constructions isolées ou réunies » ;
- les sites : « oeuvres de l'homme ou oeuvres conjuguées de l'homme et de la nature »¹.

En 1993, un nouveau type de bien a été défini : les « paysages culturels » permettant de prendre en compte des espaces exprimant la spécificité d'un mode de vie traditionnel où « nature et culture sont associées de manière profonde »². Selon la convention du patrimoine mondial adoptée en 1972 et les orientations de l'UNESCO pour la protection du patrimoine mondial, l'inscription a pour but de reconnaître, en raison de leur qualité exceptionnelle, une valeur universelle à certains éléments du patrimoine et de les protéger contre les « dangers qui les menacent » ; la disparition de ces biens constituant un appauvrissement du patrimoine de tous les peuples du monde.

Six centres historiques de villes mexicaines ont été inscrits sur la liste du patrimoine mondial : Mexico, Oaxaca et Puebla en 1987, Guanajuato en 1988, Morelia en 1991 et Zacatecas en 1993. Le Mexique a de plus demandé l'inscription de quatre villes supplémentaires Tlacotalpan (Ver.), San Cristobal de las Casas (la proposition d'inscription intégrait les localités indigènes proches), San Luis Potosi et Patzcuaro. Le Mexique et l'Espagne sont les Etats qui comportent le plus de villes inscrites.

Au total, la liste indicative présentée par le Mexique en 1986 et complétée en 1991 comportait 28 biens, dont 10 villes, un monument isolé³, quatre zones naturelles et 12 cités ou zones préhispaniques. Si l'on considère l'ensemble des biens inscrits, les 13

¹ *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*, adoptée par la Conférence générale à sa dix-septième session, Paris, 16 novembre 1972, UNESCO.

² « 'intégration des paysages culturels au patrimoine mondial », *La lettre du patrimoine mondial*, N°1, février 1993, Centre du Patrimoine Mondial, p.15.

³ l'Hospice Cabañas de Guadalajara.

éléments mexicains (11 du patrimoine culturel, deux du patrimoine naturel) du patrimoine mondial arrivent en septième position (après l'Inde, la France, l'Espagne et les Etats Unis).

B - Une validation internationale pour les périmètres définis par l'INAH

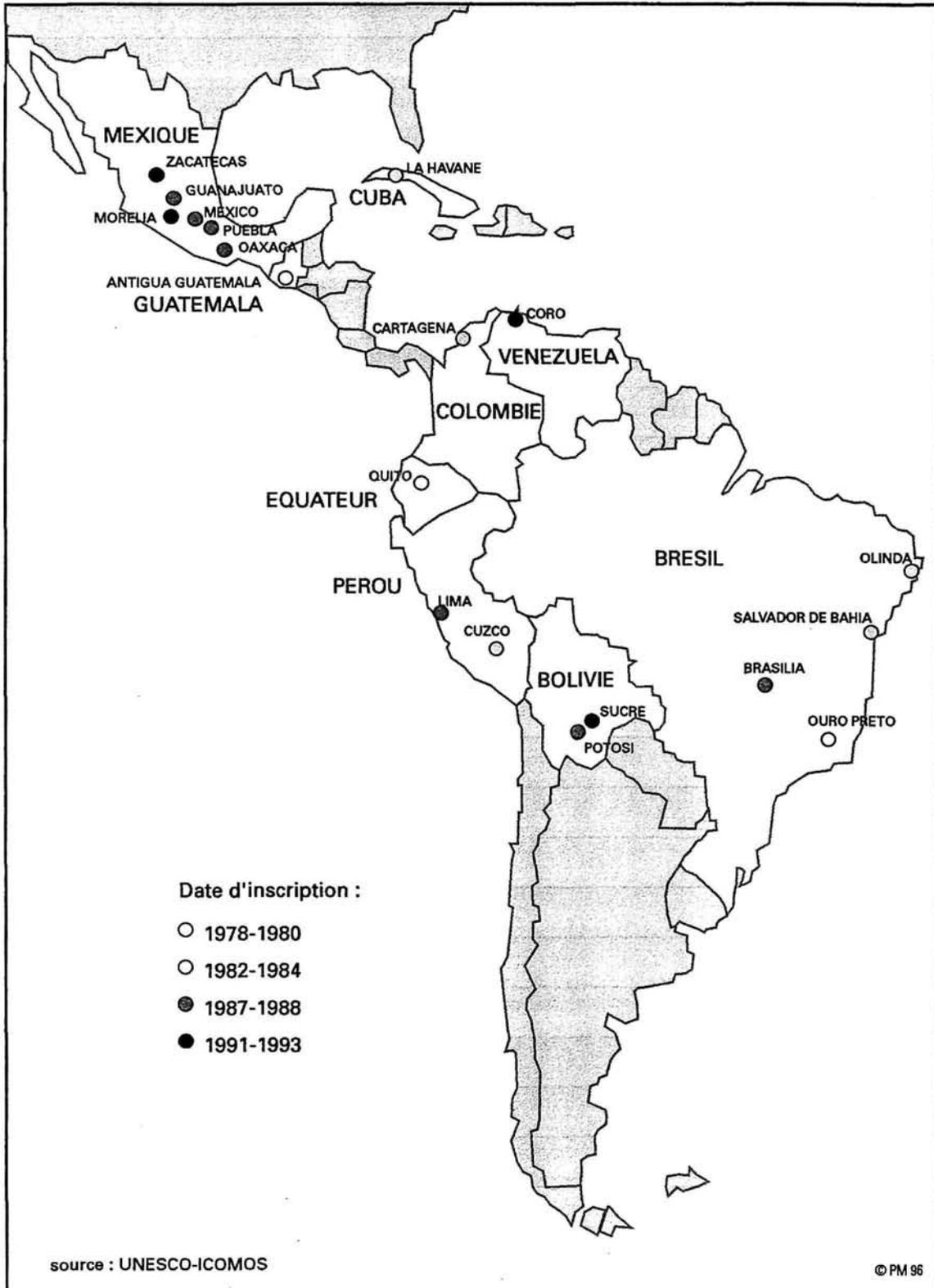
Le classement s'effectuant sur la base des propositions des Etats, le type de biens classés reflète les priorités des politiques nationales de préservation. En fait la spécificité mexicaine ne réside pas dans le nombre total de biens inscrits, mais dans l'utilisation privilégiée de la liste du patrimoine pour classer des zones urbaines centrales. Les centres historiques sont inscrits en respectant le périmètre de la déclaration de zone fédérale qui de ce fait est d'une certaine façon « naturalisée ».

De nombreux pays, dont la France, ont proposé à l'inscription des monuments isolés¹ (Cathédrale de Chartres, Cathédrale d'Amiens, Salines d'Arc et Senans, et même le pont du Gard) en Espagne (la mosquée de Cordoue, le parc Guell...); au Mexique ce sont des ensembles qui sont inscrits : six villes historiques, quatre villes préhispaniques, deux zones naturelles ; seules les peintures rupestres de la Sierra de San Francisco et les couvents des volcans constituent un « bien isolé ».

Les autorités mexicaines ont d'ailleurs tenté d'utiliser la convention du patrimoine mondial pour protéger des zones plus amples que celles des décrets fédéraux de zones de monuments. Dans le cas de Mexico et de Oaxaca, ce sont à la fois les éléments préhispaniques et la ville coloniale qui sont inscrits, dans le cas de Guanajuato, les mines adjacentes sont considérées au même titre que le centre de la ville historique. Les autorités mexicaines avaient proposé un classement conjoint de Puebla et du site préhispanique de Cholula, cependant le comité a jugé que la continuité des deux sites avait été affaiblie par l'urbanisation entre Puebla et Cholula et que seul le centre de la ville de Puebla devait être classé. Pour Zacatecas, il avait été proposé en vain d'inclure l'agglomération proche de Guadalupe qui réunit autour d'un couvent

¹ Une partie du centre de la ville de Paris devrait être prochainement classé mais pour ne pas multiplier les biens français, d'autres villes candidates devront attendre, cf. *le Monde*, 15 juillet 1991.

10 - Amérique Latine, villes inscrites sur la liste du patrimoine mondial



franciscain un ensemble architectural historique, comme si les autorités mexicaines cherchaient un impact de l'inscription sur le contrôle de l'urbanisation périphérique.

Les zones historiques ne représentent qu'une petite partie du patrimoine mondial : seulement 71 villes apparaissent sur la liste sur un total de 300 biens culturels et 108 biens naturels. Les zones urbaines constituent donc 17% du total des biens culturels inscrits. Seulement 38 Etats ont proposé des villes pour la liste du patrimoine mondial.

L'accent porté sur les villes ou centres historiques semble d'ailleurs être une spécificité latino-américaine. Les villes forment la moitié (17) des 35 biens culturels latino-américains inscrits, alors qu'en Europe, les villes ou centres historiques ne représentent que 20% des biens culturels classés. De plus, en Amérique Latine, il s'agit souvent de centres de villes importantes (dont plusieurs capitales : Mexico, Quito, Guatemala, Lima¹), en Europe la majorité des zones classées correspond à de petites villes historiques. Certains experts² considèrent néanmoins que les villes sont, proportionnellement à d'autres catégories de biens, sur-représentées sur la liste du patrimoine ; cette tendance serait préoccupante car il s'agit du type de bien le plus difficile à protéger à cause de la multiplicité des éléments du patrimoine et de la pression de la croissance urbaine. Cette remarque s'applique en premier lieu au Mexique : 6 des 19 villes latino-américaines de la liste du patrimoine mondial sont des villes mexicaines.

Le rapport d'un expert d'ICOMOS³ sur l'opportunité de l'inscription de la ville de Zacatecas notait que celle-ci constitue un exemple particulièrement intéressant d'architecture coloniale bien conservée, ayant, plus encore que Puebla, Oaxaca ou Merida sa place sur la liste du patrimoine mondial, mais considérait que trop de villes latino-américaines étaient présentes sur la liste alors que de nombreuses autres villes d'un intérêt égal ou supérieur sur d'autres continents ne sont pas inscrites, et qu'il conviendrait donc de considérer avec beaucoup d'attention toute nouvelle inscription.

¹ L'inscription de Lima sur la liste du patrimoine mondial s'est faite par extension de l'inscription, dès 1988, du couvent de San Francisco, qui fut complétée en 1991 pour celle d'une série d'avenues et de perspectives monumentales adjacentes.

² Léon Pressouyre, *La convention du patrimoine mondial, vingt ans après*, Paris, Editions de l'Unesco, 1993, 63 p., p.55.

³ Andreas Roman, *Zacatecas*, Icomos, avril 1993.

La liste du patrimoine mondial n'est pas limitée. Le rythme des inscriptions dépend surtout de l'importance accordée par les Etats aux recommandations de l'ICOMOS et de l'adéquation des politiques et législations nationales aux principes prônés par les instances internationales. En ce sens, plus qu'un état de la connaissance ou de la reconnaissance internationale de la qualité exceptionnelle de certains éléments du patrimoine, plus qu'une image du type de biens devant légitimement faire l'objet d'une protection internationale, la liste du patrimoine mondial présente une image de la collaboration internationale dans le domaine du patrimoine et de la place de chaque Etat au sein de ce processus.

Selon le mode particulier de fonctionnement de l'UNESCO¹, qui tend à instaurer une égalité de reconnaissance de la valeur universelle de chaque type de patrimoine, la liste optimale devrait comporter une égale représentation des biens culturels de chacun des Etats et de chaque zone géographique². Il est demandé aux Etats déjà bien représentés sur la liste de limiter les propositions d'inscriptions, pour permettre de constituer une liste plus « universellement représentative », le comité proposant d'assister les Etats insuffisamment représentés dans la préparation de dossiers d'inscriptions³. Par ailleurs, les biens naturels devront être privilégiés dans l'optique de tendre vers un équilibre entre ceux-ci et les biens culturels, le rapport étant actuellement de un à trois. A l'évidence la multiplication des biens inscrits pose un problème de suivi et d'exemplarité de l'inscription ; deux opinions s'opposent sur l'avenir du processus d'inscription : certains au sein des instances politiques de l'UNESCO souhaiteraient fixer un *numerus clausus* qui permettrait de renforcer le poids de l'inscription ; d'autres, plus proches des experts et professionnels de la préservation, souhaiteraient la détermination par l'ICOMOS ou l'UNESCO d'une liste « indicative » définitive regroupant tous les biens jugés dignes d'accéder au statut

¹ Le Comité pour le patrimoine mondial de l'UNESCO, chargé de gérer l'application de la convention de 1972 fonctionne depuis 1977. Les Etats siègent à tour de rôle au comité.

² Il est en particulier souhaité que l'Europe ne soit pas « sur-représentée », cf. *Colloque international des villes historiques*, Québec, 1991.

³ cf. UNESCO, *Orientations devant guider la mise en oeuvre de la convention du patrimoine mondial*, Comité intergouvernemental pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, révisé mars 1992.

de patrimoine mondial, position difficilement acceptable pour les Etats puisqu'elle confie à une instance internationale la capacité de définir leur patrimoine légitime¹.

L'inscription sur la liste du patrimoine mondial constitue une reconnaissance des politiques et législations de protection des Etats et une validation internationale de leurs efforts de protection. Mais c'est aussi un engagement de la part de chaque Etat à assurer la « protection, la conservation et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel ». En contrepartie l'UNESCO fait bénéficier les Etats d'actions de coopération internationales et d'aides du Fonds du patrimoine mondial. Cependant, en dehors de la possibilité d'une inscription sur la liste du patrimoine mondial en péril, réservée de fait aux Etats n'ayant pas les moyens de sauver par la réalisation de grands travaux des monuments importants, les aides sont limitées et concernent essentiellement la coopération technique ou la formation de spécialistes de la restauration ou de la protection. Dans certains cas exceptionnels, l'UNESCO peut organiser une campagne internationale pour recueillir des fonds, ce fut le cas pour la Havana Vieja. Pour 1994, le budget du Fonds pour le patrimoine mondial n'était que de 2,9 millions de dollars dont 400 000 pour les études et le suivi, 790 000 pour la coopération technique, 440 000 pour la formation et 500 000 pour la promotion et les assistances d'experts. Un fond de réserve non affecté d'un million de dollars² doit permettre de prendre en compte des demandes d'assistance d'urgence. Ces montants restent très faibles si l'on considère le nombre de biens inscrits (408) et les 16 sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial en péril.

L'inscription sur la liste du patrimoine mondial ne constitue pas une manne financière mais un gain symbolique de prestige, l'accès à une valeur patrimoniale universelle et plus directement une notoriété valorisable par des actions de développement touristique. Possibilité est laissée aux Etats de marquer les biens pour informer le visiteur « que le site...a une valeur particulière, reconnue par la communauté internationale ». On verra que le classement constitue aussi un recours pour les populations ou associations s'opposant aux projets publics. Des projets

¹ Léon Pressouyre, *op.cit.*, p. 46.

² Unesco, *Comité du patrimoine mondial*, dix-septième session, Carthagène, Colombie, décembre 1993.

d'aménagement mettant en cause l'intégrité d'un bien ou un changement de législation sont susceptibles de donner lieu à une déclaration de mise en péril ou à une recommandation du centre du patrimoine mondial de l'UNESCO souvent suffisante pour empêcher leur réalisation. En ce sens, le classement représente une limitation des capacités d'actions locales sur la ville au nom d'un droit subjectif des monuments.

C - L'espace urbain comme patrimoine

Dans cette arithmétique de constitution d'une liste du patrimoine mondial, rappelons qu'un même poids est accordé à tous les biens. Les centres historiques regroupant de nombreux monuments sont placés au même rang que la cathédrale isolée. Mais le rapport entre zone et monument est complexe : la constitution de zones tampons autour des monuments est préconisée et, dans le cas d'un ensemble de bien culturels, selon les textes définissant la mise en oeuvre de la convention, c'est l'ensemble en tant que tel et non ses éléments constitutifs qui revêt une valeur universelle exceptionnelle.

Le tissu urbain est considéré comme une image de la ville ancienne. Le « centre historique » est défini comme un ensemble « recouvrant exactement le périmètre de la ville ancienne, aujourd'hui englobé dans la cité moderne ». Les espaces urbains ayant constitué des symboles nationaux ou des lieux de mémoires (critère VI de classement « directement et matériellement associés à des événements ou des idées et des croyances ») mais ayant perdu la cohérence de leur bâti sont exclus de la possibilité de classement.

Dans cette optique ce qui est considéré comme digne de classement c'est bien une ville historique d'intérêt exceptionnel dans son intégralité : « l'organisation de l'espace, la structure, les matériaux, les formes, et si possible les fonctions, doivent essentiellement témoigner de la civilisation au titre de laquelle ce bien est proposé »¹. Dans le cas de l'inscription de l'ensemble d'une agglomération, il est recommandé de

¹ cf. UNESCO, *Orientations devant guider la mise en oeuvre de la convention du patrimoine mondial*, Comité intergouvernemental pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, révisé mars 1992, p.13.

privilégier les agglomérations petites ou moyennes. En ce sens, les zones de protection mexicaines par leur ampleur peuvent être considérées comme une bonne application de ces critères. En fait les zones mexicaines ont été délimitées avant la rédaction des textes internationaux sur la protection des villes historiques, elles ont vraisemblablement joué un rôle de modèle, plusieurs architectes ou spécialistes mexicains eurent une certaine influence au sein des instances internationales et dans la prise en compte des villes historiques comme éléments du patrimoine.

Les textes ne proposent pas de définitions claires des villes historiques, ni d'ancienneté minimale conditionnant la possibilité de classement. Le centre du patrimoine mondial considère que les villes nouvelles doivent faire l'objet d'une analyse particulière mais qu'il est trop tôt pour distinguer parmi les villes actuelles celles qui ont une valeur exemplaire pour l'urbanisme contemporain. Exception importante, Brasilia a néanmoins été inscrite dès décembre 1987, pour protéger l'intégrité du plan pilote de Lucio Costa.

La charte de Venise et la convention de 1972 se réfère à une définition de la ville ou du quartier dans laquelle la légitimité de l'action repose encore sur les éléments qui composent l'ensemble. Les villes historiques sont considérées comme un cadre pour les monuments à conserver ou, dans la charte de Venise, comme monument dans le cas des sites urbains caractéristiques d'une civilisation particulière et « ensemble » : groupe de constructions, territorialement compacts présentant une valeur spécifique. Dans la terminologie de la convention de 1972, le terme « d'ensemble » peut aussi désigner un groupe d'éléments isolés présentant des similitudes.

Depuis 1987, la constitution d'une « charte internationale pour la sauvegarde des villes historiques » complétant la charte de Venise sur « la conservation et la restauration des monuments et des sites » accorde un traitement spécifique aux villes historiques. Cette charte se présente comme « une conquête longue, difficile et semée d'embûches, d'échecs », une prise de conscience que les villes constituent « la plus riche et la plus dense expression patrimoniale des établissements humains », mais surtout de la « valeur humaine intrinsèque des quartiers anciens dégradés mais réhabilitables » face aux « *favellas* et bidonvilles et aux quartiers pavillonnaires ». Les quartiers anciens deviennent non seulement un élément du patrimoine mais sont

proposés comme une valeur de référence et un modèle d'organisation de l'espace urbain. Au-delà de la protection des monuments et des ensembles historiques, il s'agit bien d'un manifeste prenant position pour une certaine forme de ville devant servir de référence à la création contemporaine. On peut analyser cette charte comme la validation internationale d'une tendance présente dans de nombreux discours sur la ville, celle de la construction des quartiers anciens comme d'une catégorie de « lieux exemplaires » ; selon la définition des « lieux exemplaires » que propose André Micoud : « Ceux pour lesquels l'action pour un autre futur en vient à être pensée comme indissociable d'une forme spatiale montrée comme préfiguratrice d'un nouvel ordre »¹.

Si toutes les villes sont ou seront historiques, la charte propose de se concentrer sur les villes qui « outre leur qualité de document historique » expriment « les valeurs propres aux civilisations urbaines traditionnelles ».

La charte introduit quatre recommandations principales :

- la sauvegarde des quartiers historiques doit faire partie d'une politique cohérente de développement économique et être prise en compte dans les plans d'aménagement et d'urbanisme à tous les niveaux, le plan de sauvegarde devant s'attacher à définir une articulation harmonieuse des quartiers historiques dans l'ensemble de la ville. Il est préconisé un entretien permanent du bâti et une réglementation de la circulation des véhicules ;
- l'amélioration de l'habitat doit constituer un des objectifs fondamentaux de la sauvegarde ;
- le but de la politique est de préserver l'authenticité de la ville historique (forme urbaine, trame et parcellaire, les relations entre les espaces bâtis et espaces libres ; la forme et l'aspect des édifices, les vocations diverses de la ville) ;
- la participation des habitants est indispensable au succès de la sauvegarde ; la sauvegarde concerne en premier les habitants.

Dans le cas des petites villes historiques, les petites agglomérations sont dotées d'une capacité de préservation des traditions et des communautés humaines : « les petites agglomérations constituent des réserves de modes de vie qui témoignent de

¹ André Micoud, « Les lieux exemplaires : des lieux pour faire croire à de nouveaux espaces », dans, *La production symbolique des lieux exemplaires*, CRESAL, Rapport de fin de recherche, Ministère de l'équipement, 1989, 108 p., p. 53-61, p. 53.

nos cultures, conservent une échelle appropriée et personnalisent les relations communautaires tout en conférant une identité à leurs habitants »¹.

Plus généralement, les politiques du patrimoine se fondent sur la réification de la ville historique comme ville de l'espace public, comme résultat d'un « équilibre remarquable » entre l'art urbain, l'espace privé et l'espace public. Cette ville historique dont il est question est par définition trans-historique, non ancrée dans un moment de son histoire ou de son évolution. Néanmoins les villes auxquelles il est fait référence sont des villes « d'avant la modernité », un avant idéalisé qu'il est souvent bien difficile de dater².

D - Une instance internationale de production de normes et d'expertises sur les centres anciens.

Pour la constitution de dossiers d'inscription sur la liste du patrimoine mondial, les Etats doivent fournir non seulement l'ensemble des textes juridiques protégeant le bien proposé, mais surtout des précisions sur la façon dont ces lois sont mises en oeuvre. Les sanctions prévues en cas d'infraction doivent être décrites ainsi que les mesures favorisant la revitalisation du bien concerné dans le respect de son « authenticité historique et de sa diversité sociale ». L'instance internationale est donc aussi une instance de validation et de légitimation des politiques nationales. Mais son impact sur les mesures concrètes de préservation peut être plus important.

Dans le cas de Lima, c'est la procédure d'inscription sur la liste du patrimoine mondial qui impulsa l'adoption d'une législation spécifique et d'un programme d'action *ad hoc*. En juin 1991, le bureau du patrimoine mondial de l'UNESCO accepta la proposition d'inscription d'une zone historique dans le centre de Lima

¹ Déclaration de Tlaxcala, 3^e Colloque Inter-américain sur la conservation du patrimoine monumental, *La revitalisation des petites agglomérations*, Tlaxcala, 1982.

² Les actions de la municipalité de Bologne ont eu, grâce à un traitement social exemplaire de la réhabilitation, une influence internationale. Dans ce cas, souvent cité par les spécialistes mexicains, on retrouve la même terminologie, la fin de cet « équilibre remarquable » est située dans la seconde moitié du XIX^e: « l'équilibre remarquable, auquel était parvenue la ville historique sera compromis par une série d'intervention successives au cours des cinquante ans qui conduisent de la Bologne historique à la Bologne nouvelle », Pier Luigi Cervellati, Roberto Scannavini, Carlo de Angelis, *La nouvelle culture urbaine, Bologne face à son patrimoine*, Seuil, Paris, 1981, 188 p., p.45.

(extension d'un couvent déjà inscrit) sous réserve de la présentation d'une réglementation détaillée pour la sauvegarde du centre historique et d'un engagement des autorités à faire respecter cette réglementation. Quatre mois plus tard, un décret préparé par la fondation « Lima historique » pour promouvoir les investissements dans le patrimoine culturel avait été promulgué et les vendeurs ambulants avaient été déplacés vers des marchés périphériques. Suite à cet ensemble de mesures qualifiées de « modèles » par ICOMOS, le centre historique de Lima put être inscrit sur la liste du patrimoine mondial lors de la 15^e session du comité du patrimoine mondial en décembre 1992¹.

Le processus d'inscription n'est pas seulement une reconnaissance de la valeur des lois et des processus de protection existant et de leur conformité avec l'orthodoxie restauratrice, c'est aussi un processus normatif qui définit quelles actions sont légitimes. Dans certains cas, les recommandations d'ICOMOS préliminaires à l'inscription sont très précises :

- pour la ville de Mexico, ICOMOS demande un complément d'information sur l'utilisation des terrains libres de la zone A du décret de protection et un strict contrôle de la prolifération de parcs de stationnement, ainsi que la rédaction d'un règlement concernant les matériaux, les hauteurs et l'image des nouvelles constructions ;
- pour Morelia, il exprime son désaccord avec la mise à nu de la pierre sur les façades lors des restaurations ;
- pour Oaxaca, où la ville et la zone archéologique proche sont proposées à l'inscription, ICOMOS demande de contrôler les constructions nouvelles entre les deux zones proposées ;
- pour la ville de Puebla, l'expulsion des ambulants du centre en 1986 et leur re-localisation dans des marchés périphériques fut présentée comme un préliminaire nécessaire à l'inscription sur la liste du patrimoine mondial². Cependant, il a été impossible de trouver un document d'ICOMOS se référant à ce type de demande, il peut s'agir d'une justification locale pour renforcer la légitimité d'une décision difficile à appliquer mais qui correspond toutefois aux recommandations générales de cet organisme.

¹ cf. *Lima, Recommandations et observations de l'ICOMOS*, novembre 1991.

² Selon les déclarations de Pedro Angel Palou, « chroniqueur » (historien officiel) de la ville de Puebla puis ministre de la culture de l'Etat de Puebla, *Sol de Puebla*, 9/06/87.

Ces demandes d'ICOMOS révèlent autant le poids des associations locales d'ICOMOS ou des experts locaux que celui des techniciens internationaux mobilisés pour l'expertise. Le comité national d'ICOMOS comme les comités locaux ou certains intervenants techniques liés aux organismes nationaux peuvent ainsi renforcer leur poids face à l'administration de l'INAH ou aux représentants des gouvernements des Etats.

L'UNESCO souhaite renforcer sa capacité d'analyse des situations locales et de suivi des évolutions des biens classés. Une évaluation récente du rôle de la convention du patrimoine déplorait la non-existence de moyens réels de coercition en dehors de la liste du patrimoine en péril dont l'efficacité est limitée et la faible capacité d'ICOMOS à apprécier réellement les situations de terrains ; tous les biens inscrits ne font pas l'objet de visites préliminaires¹. L'expertise d'ICOMOS repose en grande partie sur les comités locaux fonctionnant comme un réseau de spécialistes - occupant ou ayant occupé des postes de responsabilité dans les instances nationales de protection du patrimoine - qui ont souvent des positions très proches de celles des Etats². Les comités locaux constituent une instance intermédiaire entre l'Etat et l'UNESCO, position rendant difficile un rôle d'expertise critique pour des propositions de classement dont ils sont souvent à l'origine.

Devant cette incapacité des instances de classement à réaliser une réelle expertise au moment de la demande d'inscription, les lois, règlements, plans de secteur prennent une importance particulière comme témoignages des efforts des Etats pour réussir la préservation, même si les dossiers de demande d'inscription doivent inclure non seulement une description de l'appareil juridico-institutionnel de protection mais aussi une évaluation de sa mise en oeuvre. Cette partie souvent inexistante se résume au mieux à une liste des restaurations effectuées ou en cours sur des monuments importants. Le comité du patrimoine a récemment souhaité renforcer non seulement la pertinence des études préliminaires au classement mais aussi le suivi des évolutions des sites classés dont certains le sont aujourd'hui depuis plus de 15 ans. Par ailleurs,

¹ cf. Léon Pressouyre, *op. cit.*

² Dans un Etat des Antilles une commission locale d'ICOMOS appuya en connaissance de cause un dossier falsifié par l'Etat demandeur, entretien M. Kaiser, directeur du secrétariat de l'ICOMOS, Paris, 1993.

une réflexion est jugée nécessaire sur l'instrumentalisation de l'inscription par les Etats dans une stratégie de mise en valeur touristique des biens, qui peut porter atteinte à leur intégrité.

Les modalités de coopération internationale pour la protection du patrimoine mondial pourraient fonder un droit d'ingérence patrimonial. On peut considérer que ce droit existe déjà pour les biens classés puisque le comité peut les déclarer en péril en particulier à la suite de modifications de la législation ou de projets d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Mais ce type de recours n'est pas réellement utilisé et une lettre ou une mission d'expert d'ICOMOS menaçant de déclarer publiquement leur préoccupation est dans la majorité des cas suffisante pour adapter et modifier les projets¹. D'autre part, l'inscription sur la liste du patrimoine en péril se fait en principe sur demande ou avec l'accord de l'Etat concerné.

*

* *

Ce processus international de coopération et de création d'une liste de biens à préserver constitue de fait une nouvelle échelle de normes adoptées avec l'accord des Etats ; une fois ratifiées, ces règles deviennent obligatoires et stables. Ce processus renforce la légitimité de l'intervention fédérale sur les centres, sacralise les périmètres de zones protégées, mais dans le même temps limite le caractère discrétionnaire des interventions en octroyant à un organisme international la capacité de se prononcer sur la cohérence des politiques nationales. Cette instance internationale renforce aussi le rôle des experts techniques, intermédiaires entre les instances nationales et locales, qui participent activement au processus de coopération internationale. Dans chaque situation locale la référence aux normes internationales peut devenir un enjeu, un mode de légitimation mobilisé dans le cadre de conflits entre acteurs².

¹ cf. *Orientations devant guider la mise en oeuvre de la convention du patrimoine mondial*, Comité intergouvernemental pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, UNESCO, révisées mars 1992.

² Dans le contexte très particulier de Brasilia, dont le plan pilote est inscrit sur la liste du patrimoine mondial, un expert local dans une note au rédacteur du suivi des sites du patrimoine mondial pour le PNUD/UNESCO expliquait la complexité du système d'acteurs locaux partie prenante de la conservation et du développement de la ville, et soulignait le risque que constitue une intervention internationale : « C'est une affaire à nous, qui ne demande pas d'apport technique international, au contraire. Il se peut même que des suggestions ou opinions de personnes qui ne sont pas au courant

III Tensions fédération/Etats dans la gestion du patrimoine

A - Recentralisation de la protection du patrimoine et autonomie locale

Le caractère fortement centralisé de la compétence sur le patrimoine semble être une tendance internationale. Mettant en jeu la construction et la perpétuation d'une mémoire nationale légitime, le patrimoine ne saurait être confié à des instances locales susceptibles de privilégier des mémoires divergentes.

En Europe, seule l'Allemagne confie cette activité aux Länder. Dans tous les pays alors que les municipalités réalisent plus ou moins directement les plans d'urbanisme, la détermination des zones protégées est prise en charge directement ou indirectement par des organismes de l'Etat central¹.

En Amérique Latine, dans la plupart des pays, des législations nationales réglementent la conservation des monuments et des zones historiques et attribuent le plus souvent la responsabilité de la protection à une instance nationale - Institut bolivien de culture, Institut national de Culture (Pérou), Institut brésilien du patrimoine culturel, Comité national pour la protection du patrimoine historique (Venezuela).

des faits et des circonstances de Brasilia puissent, à leur insu, servir comme prétexte à des gens (soit des spéculateurs, soit des architectes urbanistes, soit des politiciens) pour justifier des interventions qui compromettraient, pour de bon, exactement ce que l'on veut préserver », cf *Projet régional pour le patrimoine culturel, urbain, naturel et de l'environnement, Suivi et mise à jour, Sites du patrimoine mondial en Amérique Latine, aux Caraïbes et en Afrique d'expression lusophone 1991-1994, Rapport d'avancement 1993 et prévisions*, PNUD/UNESCO, 1993, 362 p., p.161.

¹ cf. Commission Allemande pour l'UNESCO, *Protection et animation culturelle des monuments, sites et villes historiques en Europe*, Bonn, UNESCO, 1980, 402 p, p.11.

L'action de ces organismes est relayée au niveau local soit par des représentants de l'administration déconcentrée soit par des collectivités locales (municipalité, district, région) qui peuvent jouer un rôle plus ou moins important dans la gestion quotidienne du système de protection¹ :

- depuis la mise en place de lois et de règlements spécifiques (Bolivie : Potosi, Pérou : Cuzco, Lima, Brésil : Salvador) ou la responsabilité de l'application des mesures nationales (Bolivie, Pérou) ;
- jusqu'à la simple participation au sein d'un organisme dépendant du gouvernement central (Guatemala : Conseil national pour la protection d'Antigua) ;
- ou simplement par leur action quotidienne sur la gestion des espaces publics, la gestion des monuments et des zones étant confiée à une instance liée au pouvoir central (Venezuela) ;
- et même l'abandon de toute compétence sur les espaces définis comme historique (Saint Domingue)².

Une réelle comparaison internationale devrait prendre en compte la spécificité de l'organisation politico-administrative de chaque Etat et le degré d'autonomie ou la simple existence de collectivités locales distinctes de l'appareil d'Etat déconcentré³.

Au Mexique, lors de la création de l'INAH, en 1939, il avait été prévu d'installer dans tous les Etats des centres locaux mixtes réunissant des représentants de la fédération et des Etats. Ce type de coopération ne s'est pas réellement concrétisé, même si des bureaux de l'INAH furent installés en province⁴. Jusqu'à la loi de 1972 toute intervention de l'INAH en dehors de la ville de Mexico fut très difficile, de

¹ D'après les dossiers présentés par les Etats à l'ICOMOS/UNESCO en vue de l'inscription d'un bien sur la liste du patrimoine mondial, et , *Projet régional pour le patrimoine culturel, urbain, naturel et de l'environnement, Suivi et mise à jour, Sites du patrimoine mondial en Amérique Latine, aux Caraïbes et en Afrique d'expression lusophone 1991-1994, Rapport d'avancement 1993 et prévisions*, PNUD/UNESCO, 362 p., 1993.

² Le rédacteur du suivi des sites du patrimoine mondial en Amérique Latine décrit le système de protection des biens culturels en République Dominicaine comme organisé exclusivement au niveau central : « Les gouvernements locaux renoncent pratiquement à l'administration des aires d'intérêt histórico-culturel situées sur leur territoire » *op. cit.* p. 101.

³ A Cuba, le bureau de l'historien de la ville de la Havane dépend bien sûr de l'administration centrale déconcentrée.

⁴ Les premiers centres de l'INAH en province furent : Puebla, Merida, Veracruz et Jalisco.

nombreux jugements furent rendus contre les tentatives d'intervention de l'INAH considérées par les pouvoirs locaux comme des intromissions non légitimes¹.

La loi de 1934 autorise l'intervention fédérale uniquement en ce qui concerne le District Fédéral et les territoires fédéraux, les monuments archéologiques, le contrôle de l'exportation des objets considérés comme monuments et les monuments historiques de propriété nationale (art. 2). Même dans le cas des monuments archéologiques, l'affirmation de la compétence fédérale fut difficile ; il y eut de nombreux conflits entre le pouvoir fédéral et les instances locales. A la suite de la découverte de pièces archéologiques de grandes valeurs à Monte Alban en 1932, l'Etat de Oaxaca promulga une loi² qui ne reconnaissait pas la propriété de la fédération sur les monuments archéologiques. En 1933, la cour suprême de justice rappela que la compétence sur les monuments archéologiques revenait au gouvernement fédéral et que les Etats ne pouvaient donc légiférer dans ce domaine³.

Le premier projet de la loi de 1970 sur le patrimoine culturel, rédigé depuis 1964 (loi « Canuda ») fut bloqué pendant la fin de la période de Diaz Ordaz à cause de la réticence des gouverneurs à laisser la fédération s'attribuer la compétence exclusive sur les monuments historiques et artistiques⁴.

A la suite de la loi de 1972 qui renforça les compétences de l'INAH et de la fédération, des délégations de l'INAH furent créées dans tous les Etats. Mais ce n'est qu'en 1985 que les réformes de la loi de l'INAH accordèrent un statut spécifique aux centres régionaux de l'Institut et autorisèrent la mise en place d'une série d'actions communes avec les gouvernements des Etats pour la diffusion de la valeur du patrimoine et sa protection.

Il n'en reste pas moins qu'une grande partie des interventions de l'Institut dépend de l'accord et de la participation des pouvoirs locaux, de la construction d'un consensus local ou de la volonté politique des gouverneurs. La fonction de directeur

¹ cf. Julio César Olivé Negrete, Augusto Castro-Pozo coord, *op. cit.*, p. 21.

² *Ley sobre dominio y jurisdicción de monumentos arqueológicos.*

³ cf. Luz Elena Galvan, *op. cit.*, p.72.

⁴ cf. Luiz Ortiz Macedo, « La ley federal del Patrimonio cultural de la nación de 1970 », *ibid.*, p.82-93.

régional de l'INAH est devenue un poste politique sensible non seulement au changement d'administration fédérale, mais aussi au changement de gouverneur. Le représentant de l'INAH, qui dépend de l'administration fédérale est souvent très fortement lié au système d'acteurs locaux. Des techniciens de l'INAH signalent des exemples d'accords entre représentants de l'institut et des groupes politiques locaux qui rendirent possible l'approbation de travaux qui dans un autre contexte auraient pu faire l'objet d'une expertise négative. A l'opposé, un recours politique du gouverneur au niveau fédéral peut donner lieu à un accord qui, depuis la ville de Mexico, oblige à lever des oppositions techniques locales.

Une direction régionale de l'INAH peut exercer un contrôle effectif sur des projets locaux, cependant elle ne dispose ni des moyens, ni du poids politique pour impulser la réalisation de travaux de restauration. Comme le note José de Jesus Valdés Rodriguez, même une loi fédérale ne peut obliger les Etats ou les municipalités à réaliser certains travaux. L'application de la loi se résume au contrôle par l'INAH des travaux sur les monuments archéologiques ou historiques, lorsque les autorités locales décident de les réaliser¹.

Bien sûr, dans le cas des villes pour lesquelles une zone fédérale de monument existe, le rôle de l'INAH est plus important. Un gouverneur ne peut modifier un décret présidentiel et les techniciens de l'INAH peuvent utiliser cette mesure contre les velléités d'intervention sur les centres des représentants locaux. Pour cette raison, de nombreux gouverneurs se sont opposés à la création de zones fédérales. L'INAH n'est pas en mesure d'imposer à un gouverneur une déclaration de zone monumentale. Chaque décret fait l'objet de négociations avec les pouvoirs locaux et les représentants des nombreux secteurs économiques qui peuvent être tentés de s'opposer à cette limitation de leur capacité d'action. Les relations avec les organismes corporatistes représentant les architectes, qui jouent un rôle important dans les administrations locales de l'urbanisme, sont souvent particulièrement difficiles.

¹ cf. José de Jesús Valdés Rodríguez, *La protección de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos en México*, INAH, 1975, 254 p. p.64.

Une fois le décret de zone publié, les oppositions se reportent sur son règlement qui doit préciser, après consultation des différents acteurs locaux, le type d'interventions acceptables. Certains acteurs locaux tentent de limiter l'impact du règlement ou de retarder sa publication. Ce fut le cas par exemple à Oaxaca, à la suite de l'opposition acharnée du collège d'architectes¹.

Dans certaines villes, la réalisation d'actions conjointes entre l'INAH et les pouvoirs locaux n'est possible que pendant le mandat d'un gouverneur ou d'un maire qui fait de l'intervention sur les centres une priorité de son mandat. Ce fut le cas à Veracruz, où à partir de 1975, l'INAH à l'initiative de la mairie entrepris une étude de délimitation de zone historique et une opération de réhabilitation des espaces publics et de 40 immeubles d'habitations. Projet abandonné à la fin du mandat du maire et du gouverneur, seule la place centrale (*Plaza mayor*) a été réhabilitée à cette époque et Veracruz ne possède toujours pas de décret de zone.

Entre les années 1930 et la fin des années 1960, les parlements de 15 des 31 Etats² de la fédération ont promulgué une ou plusieurs lois de protection des monuments historiques ; lois rendues caduques par la législation fédérale de 1972. Or, de nombreux Etats ont maintenu en vigueur, jusqu'à la déclaration de zones fédérales de monuments ou jusqu'au renforcement du rôle des centres de l'INAH à la fin des années 1980, l'application de lois antérieures à la législation fédérale.

Les conclusions du Symposium interaméricain de conservation du patrimoine artistique organisé par l'INBA à Queretaro et Guanajuato en 1978 dénoncent l'existence de « cas dans lesquels les plans de sauvegarde, de revitalisation et de restauration des centres historiques et des monuments, ne se soumettent pas à la consultation et l'approbation des autorités correspondantes qui, de par la loi, possèdent les attributions légales pour connaître et autoriser ces activités ». Il s'agit là

¹ Selon Manuel Esparza, directeur du centre régional de l'INAH de 1973 à 1980, *Proceso*, 8/09/86.

² Campeche (1951), Chiapas (1963), Durango (1957), Guanajuato (1939,1953), Guerrero (1928,1953), Hidalgo (1949,1961), Michoacán (5 lois entre 1930 et 1974), Oaxaca (4 lois de 1932 à 1965), Puebla (8 lois entre 1932 et 1967), Queretaro (1953), San Luis Potosi (1970), Tlaxcala (1956,1959), Veracruz (1969), Yucatán (1948,1965), Zacatecas (1953,1965), certaines villes faisaient l'objet de législations spécifiques : cf. par exemple la *Ley numero 27 de conservación y vigilancia de la Ciudad de Taxco de Alarcon*, 23 juin 1953 (qui abroge une loi de 1928).; et la *ley sobre protección y conservación Artística e Historica de la Ciudad de Guanajuato*, 11 décembre 1953, d'après Salvador Diaz Berrio, 1990, *op. cit.*, p.100.

d'une revendication par les organismes fédéraux d'un contrôle réel sur les initiatives locales, ainsi que d'une tentative de l'INBA de jouer le rôle qui lui est attribuée par la loi.

Une autre stratégie pour maintenir une capacité d'action locale indépendante dans ce domaine fut de publier des lois de protection de zones typiques et de sites naturels, qui insistent sur la valeur de l'architecture traditionnelle et sur la protection de l'image des villages et petites villes. Par exemple, une loi de l'Etat de Puebla de 1986¹ rend possible la déclaration au niveau du gouvernement de l'Etat de zones typiques et la protection d'édifices qui « sans être monuments historiques représentent une valeur intrinsèque pour l'Etat », cette loi autorise aussi le gouvernement de l'Etat à exproprier des biens privés pour protéger et conserver des immeubles qui, sur la base de leur valeur architectonique, culturelle ou typique, sont caractéristiques de l'Etat ou d'une de ses régions. Ces formes de législation, qui existent dans plusieurs Etats, consacrent un accord informel entre la fédération et les Etats pour délimiter un champ d'intervention spécifique sur lequel l'intervention locale est possible, correspondant en quelque sorte à des biens et des villes de deuxième catégorie et à un patrimoine local. Il est bien évidemment très difficile de différencier les édifices de valeur locale et ceux à qui l'on peut accorder une valeur historique nationale. La loi fédérale de 1972, ne s'intéressant qu'aux monuments archéologiques, historiques et artistiques ne considère pas l'aspect « typique » du patrimoine, et n'interdit donc pas expressément aux Etats de légiférer dans ce domaine. Dans la pratique, il semble s'être mis en place un partage du terrain, les interventions locales n'ont lieu que dans les villes où l'INAH n'intervient pas en ce sens, sauf pour quelques monuments marquants de l'histoire locale, il n'y a pas superposition sur un même espace urbain de deux modes d'intervention reposant sur deux législations différentes.

Dans certaines villes possédant un patrimoine historique important - Zacatecas, San Luis Potosi et Morelia - les autorités locales choisirent de privilégier leur propre politique de protection. A Morelia et San Luis Potosi les déclarations de zones de

¹ *Ley sobre protección y conservación de poblaciones típicas y bellezas naturales del estado de Puebla*, Periódico Oficial del Estado de Puebla, 8 avril 1986, qui abroge une *Ley de monumentos del Estado de Puebla*, 2 mars 1967.

monuments sont récentes (1990). Les négociations entre la fédération et les gouvernements des Etats ont pu se conclure par un décret fédéral grâce à la perspective de l'inscription sur la liste du patrimoine mondial : Morelia est inscrite depuis 1991 et San Luis Potosi a été placé sur la liste indicative proposée par le Mexique. On verra que le cas de Zacatecas est particulier puisque l'inscription sur la liste du patrimoine mondial a été possible (1993) alors qu'il n'existe toujours pas de décret fédéral de zone.

L'Etat du Michoacán et de Zacatecas ont été pionniers en ce qui concerne la mise en place d'une réglementation locale de protection des monuments historiques ; l'analyse de ces deux cas permettra de mettre à jour les modalités des conflits et négociations entre les instances fédérales et les gouvernements des Etats pour la gestion du patrimoine.

B - Michoacán : Une dynamique propre de protection du patrimoine.

Dans l'Etat du Michoacán, il existe une tradition locale de mise en place d'instruments de protection¹ : en 1930, dès avant la publication de la loi fédérale, Lazaro Cardenas, alors gouverneur de l'Etat, décréta d'utilité publique la protection et la conservation des immeubles historiques et artistiques² et, en 1931, une loi locale confia la gestion du patrimoine au gouvernement de l'Etat. L'aspect typique de la ville de Pátzcuaro (1943³) et de la capitale de l'Etat (1956⁴) fut protégé par des décrets locaux de zones. A Morelia, un périmètre de protection a été institué, comportant 6 789 immeubles dont 157 déclarés monuments historiques. Dans les années 1960 le nombre de monuments déclarés augmenta jusqu'à 273.

¹ Sur l'historique de la mise en place d'une politique spécifique de protection dans l'Etat du Michoacán, voir Ramirez Romero Esperanza, *Morelia, en el espacio y en el tiempo, defensa del patrimonio histórico y arquitectónico de la ciudad, Morelia*, Gobierno del Estado de Michoacán, Universidad Michoacana de San Nicolas de Hidalgo, 1982, 175 p,

² *Decreto que declara de utilidad Pública la vigilancia y conservación de los inmuebles cuyo valor histórico y artístico se determine*, Periódico oficial, estado de Michoacán, 24 mai 1930.

³ *Decreto relativo a la conservación del aspecto típico y colonial de la ciudad de Pátzcuaro*, Periódico Oficial, estado de Michoacán, 1^o avril 1943.

⁴ *Reglamento para la conservación del aspecto típico y colonial de la ciudad de Morelia*, Periódico Oficial, estado de Michoacán, 27 août 1956.

A une époque où le patrimoine de nombreuses villes mexicaines n'était pas protégé et où de nombreux monuments furent détruits sans réaction des autorités locales ou à leur initiative, la ville de Morelia avait instauré un contrôle relativement strict des constructions dans le centre. En fait, très peu d'immeubles historiques étaient déclarés « monuments », la législation locale autorisait des destructions d'immeubles anciens considérés comme mineurs, mais obligeait le respect de règles concernant les constructions nouvelles, les matériaux utilisés, la hauteur et l'aspect de la façade. La réglementation permit de conserver au centre un aspect relativement homogène : l'essentiel est ici, selon le nom du décret, de maintenir l'aspect typique, c'est-à-dire l'image urbaine du centre de la ville. Une commission de conservation de l'aspect typique et colonial de la ville¹ est chargée de contrôler les nouvelles constructions. L'efficacité du système local de protection est relative puisque 17 monuments classés ont été démolis entre 1956 et 1980².

En 1974, une nouvelle loi de l'Etat du Michoacán confirme la volonté locale d'une gestion autonome du patrimoine dont est responsable une Commission de catalogage, protection et contrôle du patrimoine historique, artistique et naturel³. Les institutions fédérales sont conviées à participer à cet organisme au même titre que les chambres de commerce, les administrations de l'Etat et les représentants des autorités locales. La législation locale est donc en contradiction ouverte avec la législation fédérale. Les représentants de l'INAH considèrent le décret du Michoacán comme anticonstitutionnel et les représentants locaux critiquent la loi de 1972 qui ne laisse aucune place aux autorités locales et ne tient pas compte des lois des Etats fédérés.

Le Michoacán a élaboré sa propre typologie des éléments à protéger. Dans une optique reposant sur une couverture de l'ensemble de l'Etat, la loi de protection devient un instrument d'aménagement du territoire. Elle instaure une hiérarchie urbaine en fonction de l'historicité :

- 11 villes « localités historiques » (*poblaciones históricas*) : les villes dans lesquelles se sont déroulés des événements historiques importants ;

¹ *Junta de conservación del aspecto típico y colonial de la ciudad de Morelia.*

² Esperanza Ramirez Romero, *ibid.*, p. XIX.

³ *Junta estatal de catalogación protección y vigilancia del patrimonio histórico, artístico y natural de Michoacán.*

- 42 villes et villages monumentaux (*poblaciones monumentales*) : localités constituant un ensemble esthétique et culturel important ;
- 46 villes et villages typiques, (*poblaciones típicas*) : présentant une harmonie et un aspect urbain de caractère *michoacano* ;
- 35 villes et villages avec zone de monument (*poblaciones con zona de monumento*) ;
- 38 zones de « beauté naturelle » (*belleza natural*) ;
- 84 zones archéologiques.

Par ailleurs, la Commission de catalogage et de protection¹ est relayée par trois commissions régionales², dotées de pouvoirs étendus de contrôle des nouvelles constructions ; elles délivrent directement des permis de restaurer, construire ou démolir. Les autorités de l'Etat disposent d'un droit de préemption sur toutes ventes d'un immeuble catalogué. Un droit de préemption de ce type existait dans la loi fédérale de 1934 mais n'a pas été repris dans la loi de 1972.

A partir de l'ouverture d'un centre régional de l'INAH à Morelia en 1978, le conflit entre les législations de l'Etat et la législation fédérale devient un conflit ouvert. Dans un texte sur la préservation du patrimoine historique de la ville de Morelia publié par le gouvernement de l'Etat en 1982 - Cuauhtémoc Cardenas était alors gouverneur de l'Etat - l'installation du centre régional de l'INAH est présentée comme introduisant une confusion des compétences et un danger pour le patrimoine local³. Cette guérilla locale autour du patrimoine est considérée par des commentateurs locaux comme responsable de la destruction de plusieurs monuments importants - six immeubles classés auraient été détruits entre 1978 et 1982 - en facilitant les interventions de spéculateurs qui utilisent les contradictions et les oppositions entre les administrations locales et fédérales⁴.

¹ *Junta estatal de catalogación y protección*

² *Juntas regionales*

³ *El centro regional ha venido a duplicar actividades que realizaban instituciones estatales y municipales creándose un enfrentamiento entre la ley federal y estatal. Esta lucha, abierta o solapada de política federal y estatal, ha repercutido negativamente en nuestro patrimonio arquitectónico.* Esperanza Ramirez Romero, op.cit. p. 76.

⁴ ou interviennent en accord avec tous les représentants du système de protection ; Jorge Alberto Manrique dénonçait en 1989 qu'avec l'accord de la mairie, de la commission de protection, du

L'opposition pouvoir local/pouvoir fédéral sur la préservation du patrimoine se présente comme une capacité propre de la société locale de Morelia à conserver les éléments les plus visibles de l'identité de la ville : la *morelianidad*, ces maisons et palais qui selon les formules utilisées dans le même ouvrage sont la preuve de la capacité de la ville à *morelianizar* les styles architecturaux, formes architecturales « morelianisées » dont seuls les représentants locaux sont à même de comprendre l'essence et donc de réussir la conservation.

A partir de 1983, un accord entre l'INAH et le gouvernement de l'Etat pour former la commission technique et consultative des zones et monuments historiques d'Etat permet une plus grande collaboration. Le personnel de l'INAH est désormais consulté et donne des avis. Mais la normalisation de la situation locale n'interviendra que fin 1990 avec la publication d'un décret de zone de monuments¹. Il semble que c'est, en dehors des évolutions politiques locales, la perspective de l'inscription de la ville sur la liste du patrimoine mondial qui a permis l'acceptation par les autorités locales de la promulgation d'un décret fédéral de zone de monuments. Morelia avait été inscrite sur la liste indicative du Mexique depuis 1986 mais son inscription avait été différée puisqu'elle n'était pas protégée par un décret fédéral.

Les autorités de la ville de Morelia avaient conçu une politique propre de protection et refusaient un décret de zone renforçant l'intervention fédérale. La perspective du classement sur la liste du patrimoine mondial a permis de débloquer la situation.

Le décret présidentiel introduisit une modification importante de la prise en compte des monuments. La législation du Michoacán ne protégeait que les monuments les plus importants. La liste du décret fédéral comporte 1 150 monuments sur les 6 709 immeubles du centre historique, alors que les lois locales n'en classaient que 273.

Le décret présidentiel de 1990 rappelle le rôle de l'INAH dans l'approbation des travaux, mais note que pour une meilleure conservation, l'INAH prendra en charge la

représentant de l'INAH, le propriétaire d'un hôtel du centre a construit un immeuble de quatre étages sur plusieurs terrains, en détruisant un immeuble classé du XVIII^e et en altérant les immeubles historiques proches, cf. « Golpe de Mano en Morelia », *la Jornada*, 30/08/89.

¹ *Decreto por el que se declara una zona de monumentos históricos en la ciudad de Morelia*, Diario oficial, 19 décembre 1990.

coordination des actions des autorités de l'Etat et des municipalités auxquelles la législation accorde des compétences dans la gestion des monuments historiques. Par ailleurs la loi prévoit la mise en place d'un accord entre SEDUE (SEDESOL) et l'Etat du Michoacán permettant d'établir, conformément aux lois fédérales et locales, les bases de la coopération entre les divers organismes pour la mise en place d'actions pour la préservation de la zone historique. L'INAH, renforcé dans son rôle, doit néanmoins affirmer sa présence sur les autorités locales. La restauration de l'immeuble devant accueillir le nouveau centre de l'INAH est l'occasion de démontrer la supériorité des positions de l'INAH, près de 500 000 dollars seront investis (1993-1994) pour la restitution des crépis (*aplanados*)¹.

Le texte du décret de zone de monuments de la ville de Morelia est donc très différent des autres décrets fédéraux. Il introduit une contractualisation des relations entre le pouvoir central et le pouvoir local. Ce type de relation est novateur dans le champ de la préservation du patrimoine, seules les politiques de développement régional et urbain incorporaient certains éléments de contractualisation entre les pouvoirs locaux et fédéraux. Le règlement de la zone de protection n'a été publié par la municipalité qu'en 1995, il institue une junta de coordination qui est composée d'un représentant de l'INAH et de SEDESOL, du gouvernement de l'Etat et de la municipalité, le siège de cette instance est localisée dans le palais municipal.

On doit cependant considérer cette forme spécifique de relation, non pas comme une évolution des rapports pouvoir central/pouvoir local dans la préservation du patrimoine, mais bien comme un mode de sortie négocié d'un conflit entre la fédération et un Etat qui avait non seulement une tradition ancienne de politique de préservation autonome², mais qui constitue aussi depuis 1988 et la dissidence de Cuauhtémoc Cardenas une des bases de l'opposition au régime. L'instance

¹ On a vu (cf. *supra*) qu'une des oppositions entre l'INAH et les autorités locales reposait sur la pratique locale de restauration mettant à nue la pierre, pratique systématisée ayant un rôle important dans l'image du centre. L'INAH comme ICOMOS dénonce cette pratique créant une image artificielle d'historicité sur la base de matériaux qui doivent rester cachés., cf. Salvador Diaz Berrio, 1994, *op. cit.*

² Situation spécifique à la ville de Morelia qui focalise les conflits entre pouvoir local et pouvoir fédéral, le décret de zone de la ville de Patzcuaro publié à la même date ne reprend pas ces innovations, cf. *Decreto por el que se declara una zona de monumentos históricos en la ciudad de Patzcuaro*, Diario oficial, 19 décembre 1990.

internationale permet de constituer une incitation suffisamment puissante à la mise en place d'une négociation entre le pouvoir local et le pouvoir fédéral : le centre historique de la ville de Morelia est inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité depuis décembre 1991, soit un an après la publication du décret, événement marquant pour la vie locale. Une stèle avec le logo du patrimoine mondial fut installée au coeur de la place centrale pour commémorer l'événement.

C - Zacatecas : Une protection locale et internationale

Zacatecas, à 700 km au nord de la ville Mexico fut, avec Guanajuato, une des principales villes minières de la Nouvelle Espagne. La ville fondée en 1546 constituait, à l'apogée de l'extraction du minerai d'argent aux XVI^e et XVII^e siècles, le centre de plus de 30 mines en exploitation. Zacatecas fut aussi un des principaux points de départ de la colonisation vers le nord du Mexique. Aujourd'hui c'est une ville moyenne (240 000 hab. dans l'agglomération) dans une région peu dense, au tissu historique bien conservé, en partie à cause de la faible croissance de la ville aux XIX^e et XX^e siècles¹.

L'Etat de Zacatecas a mis en place une politique précoce et active de protection du patrimoine historique. Une loi du gouvernement de l'Etat de 1953, modifiée en 1965², instaura une commission de protection contrôlant les nouvelles constructions et les monuments historiques. En 1987, une nouvelle loi locale³ confirma la compétence du gouvernement de l'Etat dans la protection des monuments et déclara sept villes de l'Etat : « zone typique ». Cette loi intègre des éléments très précis d'image urbaine et de type de construction à respecter dont la commission de protection a la charge⁴. La seule mention de la législation fédérale rappelle que l'article 3 de la loi de 1972

¹ Sescosse, organisateur et inspirateur de la politique locale de protection, considère que c'est la pauvreté qui a sauvé la ville de Zacatecas des destructions de la modernité. *Processo*, 18 avril 1994.

² *Ley de protección y conservación de monumentos y zonas típicas*, Periódico oficial del Estado de Zacatecas, 21 juin 1965.

³ *Ley de protección y conservación de monumentos y zonas típicas*, Periódico oficial del Estado de Zacatecas, 15 avril 1987.

⁴ *Junta de protección y conservación de monumentos y zonas típicas del Estado de Zacatecas*

autorise les gouvernements des Etats à intervenir dans le « champ de compétences » que la législation définit. La législation de 1963 qui, comme la nouvelle loi de 1987, attribue cette compétence à l'Etat de Zacatecas et à la commission de protection, exclut de fait l'intervention de la fédération. Or, la situation est plus complexe : il semble bien que même si la législation locale apparaît en contradiction avec la législation fédérale elle constitue le moyen d'une action coordonnée entre les différents niveaux de pouvoir. L'INAH, présent à Zacatecas depuis 1948, participe comme SEDESOL à la commission de protection et réalise une partie des études préliminaires aux autorisations de construire ou de restaurer. D'autre part, le périmètre de protection de la ville de Zacatecas inscrit dans la loi locale reprend le périmètre défini par le projet de l'INAH pour la publication d'un décret de zone historique fédérale dont les études étaient terminées depuis 1982. En fait un décret avait bien été préparé et rédigé en 1987 mais il ne fut jamais publié. Tout semble s'être passé comme si l'administration fédérale avait reculé devant le refus des autorités locales et qu'un accord fut trouvé dans la rédaction du décret local de 1987. En effet, celui-ci se présente comme un décret de protection de zone typique et non de zone de monuments historiques ; on a vu que des décrets de zones typiques constituaient dans certains Etats un espace d'intervention complémentaire aux interventions fédérales. Rappelons que les discussions autour de la nouvelle loi de l'Etat ont eu lieu en 1986, c'est-à-dire l'année de la constitution de la première « liste indicative » de biens proposés par le Mexique pour inscription sur la liste du patrimoine mondial, sur laquelle apparaît Zacatecas. Encore une fois, c'est la possibilité de l'accès à une reconnaissance internationale qui rend possible la mise en ordre des relations entre le pouvoir local et le pouvoir fédéral.

Le dossier officiel de demande d'inscription sur la liste du patrimoine mondial justifie l'absence d'un décret de zone fédérale par la qualité de la protection réalisée sous le contrôle de la commission locale, et les actions conjointes mises en place par les organismes fédéraux et locaux, dans le cadre de la loi de 1987. L'absence d'un décret fédéral semble cependant avoir repoussé l'inscription de Zacatecas après celles d'autres villes (Puebla, Oaxaca, Mexico) qui pouvaient être présentées comme des modèles de la mise en place réussie de la nouvelle politique fédérale de protection. Par ailleurs, il semble bien que l'adéquation entre les situations locales et la législation

fédérale ne soit pas tant une demande d'ICOMOS et de l'UNESCO - qui n'ont pas réellement les moyens de mettre en place une expertise du rôle des législations et se basent sur une opinion globale de l'état du bien - mais l'expression de la volonté de l'INAH et du gouvernement fédéral qui ne souhaitent pas présenter pour validation internationale un système local de protection non conforme à la législation fédérale.

La politique locale de protection de Zacatecas repose sur l'influence d'un homme, Federico Sescosse - banquier, homme politique, érudit local - qui, depuis les années 1940, domine la scène locale. Il s'enorgueillit¹ d'avoir rédigé les lois locales de protection, d'avoir été l'organisateur ou l'inspirateur de l'ensemble des mesures de protection de la ville (pavage des rues, règlements d'enseignes commerciales, plan de circulation), d'avoir réussi à convaincre les autorités de l'Etat d'acquérir des collections d'art huichol pour créer des musées régionaux, et songe aujourd'hui à ouvrir un musée avec ses collections personnelles. Federico Sescosse a maintenu son influence malgré les changements de gouverneur. Souhaitant préserver une compétence locale sur le patrimoine, il est considéré comme le responsable des échecs successifs de la mise en place d'une déclaration fédérale de zone². La relation des autorités fédérales avec la politique locale de protection est ambiguë, et Federico Sescosse, malgré son opposition à la législation fédérale, est considéré comme un pionnier de la sauvegarde du patrimoine. Il affiche le titre de délégué honoraire de l'INAH depuis 1949.

L'exemple de la ville de Zacatecas souligne la complexité des relations entre les instances fédérales et les gouvernements des Etats. Ici le veto du gouverneur et d'un notable local à la publication d'un décret fédéral est présenté comme un exemple de bonnes relations entre les acteurs fédéraux et locaux, coopérations qui ont effectivement été importantes dès avant la loi de 1972. Il n'en reste pas moins que l'échec de la tentative de publication d'un décret fédéral ne peut être vu que comme un renforcement du rôle du gouvernement de l'Etat dans un Etat où les références à un âge d'or, celui de l'essor minier, constituent la base de l'identité locale. La perte d'une capacité d'action et de contrôle de l'évolution de ce patrimoine n'est pas

¹ cf *Proceso*, 18/04/94.

² Salvador Diaz Berrio, entretien, août 1994.

acceptable par les autorités locales. En outre, la restauration et la protection des monuments de la ville de Zacatecas sont souvent citées en exemple, avec la participation d'un centre local de l'INAH très actif. Ce contexte fut suffisant pour permettre l'inscription sur la liste du patrimoine mondial sans mise en accord avec la législation fédérale.

Dans plusieurs Etats qui possèdent un patrimoine important, les autorités locales avaient élaborés, avant la loi fédérale de 1972, des procédures de juridicisation des espaces centraux historiques qui permettaient des normes d'intervention plus flexibles que celles de l'INAH. Dans ces contextes locaux, sanctionner la compétence fédérale par un décret de zone aurait été considéré comme une perte de capacité d'action sur les attributs de l'identité locale. Par ailleurs, la législation fédérale introduit une conception plus ample des monuments et une séparation entre la gestion du patrimoine et la gestion quotidienne de la ville par les administrations locales. Néanmoins dans des villes avec une faible pression immobilière, ces législations locales ont permis de protéger l'image et en partie l'intégrité physique des centres, en particulier des capitales d'Etats. Mais pour accéder à la reconnaissance internationale du patrimoine local, les autorités locales ont dû accepter de se plier à la législation fédérale, adaptée aux spécificités locales, ou d'intégrer dans des textes locaux les procédures définies au niveau fédéral.

Pour de nombreux acteurs et intervenants, tant locaux que nationaux, les solutions aux conflits entre le pouvoir fédéral et les gouvernements des Etats doivent être cherchées dans l'accroissement du rôle des municipes, conformément aux réformes de 1983 (article 115 de la constitution) qui leur attribuent des compétences en matière d'urbanisme. Même si toutes les compétences d'urbanisme ne sont pas réellement prises en main par les municipes, ils en ont la responsabilité virtuelle sous le contrôle de fait du gouvernement de l'Etat et de la fédération. Cette évolution est jugée dangereuse par de nombreux praticiens de la protection car elle risquerait de se traduire par une perte de contrôle sur les actions des pouvoirs locaux. D'autre part, renforcer le poids du municipe est aussi une façon de maintenir un rôle dominant pour le pouvoir fédéral face aux gouvernements des Etats.

IV Centres historiques et planification urbaine

A - La place des centres historique dans les plans de développement urbain

- *Deux logiques différentes d'intervention*

Les instruments de protection du patrimoine et le reste des instruments de gestion urbaine relèvent de logiques et d'instances administratives différentes. L'INAH dépend du ministère de l'éducation (SEP) et intervient dans les Etats par l'intermédiaire de représentants de l'administration centrale alors que la politique urbaine dépend du ministère du développement social (SEDESOL ex. SEDUE), des gouvernements des Etats et, depuis les réformes de 1983, des municipalités.

La centralisation des mesures de protection du patrimoine et la faible intégration entre protection du patrimoine et gestion du développement urbain sont deux des critiques faites au fonctionnement actuel par les membres du comité mexicain d'ICOMOS :

« la conservation des centres historiques est essentiellement un problème d'urbanisme et non d'architecture et les solutions ne peuvent se limiter à l'ensemble des interventions physiques sur chacun des immeubles, sans prendre en compte les activités et aspirations des habitants et les transformations socio-économiques liées au développement urbain et touristique »¹.

Les logiques des interventions et des acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire d'une part, des procédures de protection du patrimoine d'autre part, sont distinctes et ont peu de liens institutionnels². Néanmoins, elles ont vocation à prendre en compte le même espace et peuvent afficher des buts similaires. Un des objectifs de

¹ *La conservación de los centros históricos es un problema inicialmente urbanístico no arquitectónico, y su solución no puede limitarse al conjunto de las intervenciones físicas en cada uno de los inmuebles, sin tomar en cuenta las actividades y aspiraciones de sus habitantes, así como las transformaciones socioeconómicas que traen aparejadas el desarrollo urbano y turístico, ICOMOS, Déclaration de Zacatecas, novembre 1988.*

² C'est une lacune de la loi de 1972 comme de la *Ley de asentamientos humanos* de 1976 soulignée par Alberto Gonzalez Pozo, « Conservación del patrimonio cultural en el ámbito de los asentamientos humanos », dans, *Segunda reunión para definir una política nacional de conservación de monumentos*, Cuadernos de trabajos 2, INAH, Mexico, 1985, 99 p., p. 29-46.

la « loi générale des établissements humains » de 1976¹ était la conservation des localités : « le maintien du bon état des édifices, monuments, parcs, et de l'ensemble des éléments qui constituent le patrimoine historique et culturel ». Cependant cette loi n'instaura pas d'outils opérationnels liés à ces objectifs.

Dans la nouvelle version de la loi générale des établissements humains publiée en 1993², la protection du patrimoine culturel des villes et villages apparaît comme un champ légitime de ce secteur de l'administration publique : comme un des moyens permettant à l'aménagement du territoire et à la gestion urbaine de réussir à améliorer le niveau et la qualité de la vie (art. 3), comme une cause d'utilité publique et un champ sur lequel il est nécessaire de promouvoir la participation sociale (art. 49) et la concertation des actions et des investissements des secteurs public, social et privé. La loi utilise un vocabulaire distinct et potentiellement plus ample que la législation de protection des monuments ; il est fait référence ici au patrimoine culturel. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un champ d'action marginal qui n'apparaît dans la loi que comme un des objectifs généraux des politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire ; aucune mention n'est faite des modalités des relations entre les instances chargées de la protection du patrimoine et celles chargées de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

- *Outils d'études et de planification*

Au sein de la première génération de plans directeurs urbains réalisés à la suite de l'institutionnalisation de la planification urbaine à l'échelle fédérale à la fin des années 1970, les centres historiques ne furent pris en compte - à l'exception des villes d'Aguascalientes et de Leon disposant d'un document spécifique - que par la délimitation en négatif d'un espace sur lequel la logique d'intervention et la responsabilité institutionnelle sont différentes. A partir de la seconde moitié des années 1980, une nouvelle génération de plans fut impulsée par SEDUE. Des « plans

¹ *Ley general de asentamientos humanos*, Diario Oficial de la Federación, 26 mai 1976.

² *Ley general de asentamientos humanos*, Diario Oficial de la Federación, 21 juillet 1993.

de centres historiques »¹ furent réalisés par les administrations des gouvernements des Etats en respectant des normes fédérales de présentation et de contenu. Ces plans font partie d'un système national de planification qui se proposait de couvrir tout le territoire, depuis le plan national jusqu'aux plans de zones. Les plans partiels des centres historiques tentèrent de saisir tous les espaces centraux des villes historiques et non seulement les villes possédant un décret de zone fédérale. Entre 1982 et 1988, pendant le sexennat de Miguel de la Madrid, époque de l'essor de la production de plans, furent réalisés les plans partiels des centres historiques de 44 villes². Pendant le sexennat de Carlos Salinas, l'optique totalisante d'un système de plans cherchant à couvrir tout le territoire perdit de l'importance pour les organismes fédéraux. Cependant, dans de nombreuses villes furent réalisés des programmes d'action des municipalités ou de conseils des centres historiques qui réunissent les autorités locales et les représentants de l'INAH.

La « renovation » des centres-villes constitue une des cinq stratégies d'action du programme³ des 100 villes mis en place, à partir de 1992, par le ministère du développement social. Ce programme a pour objectif de doter les villes intermédiaires - 116 villes, 207 municipes regroupant 50% de la population du pays - des infrastructures et des attributs nécessaires pour attirer les investissements, réussir un développement dans le cadre des bénéfices attendus de l'accord de libre échange et permettre la déconcentration des quatre principales métropoles.

« Rénovation urbaine » est utilisée par les pouvoirs publics mexicains comme synonyme de réhabilitation et d'amélioration de l'image urbaine. L'objectif de ces actions est aussi de renforcer l'identité locale, l'assimilation des habitants à leur ville

¹ *Planes parciales de los centros históricos*

² De nombreuses villes importantes n'ont pas de plan de centre historique et on retrouve sur-représenté l'Etat de Tlaxcala (8) et l'Etat du Michoacán (9), bons élèves de la planification urbaine et de la protection des centres historiques malgré leur modalité opposée de relation avec le pouvoir fédéral, voir tableau joint, entretien avec Direction de Sedue ; noter

³ gestion urbaine et zonage urbain, réserves foncières, voiries et transport, environnement, cf. Sedesol, *Programa de 100 ciudades*, dirección general de desarrollo urbano, 1994., et Sedesol, *Renovación urbana de la centros de las ciudades, una visión de sus cronistas*, Programa de 100 ciudades, 285 p. ; Luis Javier Castro Castro, « El patrimonio cultural de los centros de las ciudades mexicanas : políticas y prácticas para su conservación » Séminaire international, *The cultural patrimony of mexican inner cities : toward equitable conservation policies and practices*, University of Texas, Austin, décembre 1995.

et l'intérêt pour le patrimoine. Le programme propose d'aider des actions intégrales d'amélioration du centre-ville, mais peut aussi participer au financement de l'amélioration des édifices publics, des infrastructures et de la réutilisation d'édifices historiques. La réalisation de projets à « haute rentabilité » est impulsée. Dans le cas des projets impliquant des acteurs privés, un financement mixte est préconisé, comportant 50% de fonds publics (dont 25% de la fédération) et 50% de fonds apportés par les bénéficiaires. Ce mode de financement est utilisé pour des restaurations, pour création de commerces et de services, mais aussi pour l'amélioration des infrastructures dans un quartier sur le mode traditionnel de la « participation » des populations bénéficiaires aux projets publics. Seule la restauration d'édifices publics est prise en charge en intégralité sur fonds publics, pour moitié par la fédération et pour moitié par les municipalités et les gouvernements des Etats.

Début 1995, en deux ans d'activité, le programme avait permis des actions de « rénovation urbaine » dans 45 villes, mobilisant grâce à 96,4 millions de pesos de financement fédéraux, 69 millions de crédits des municipalités et des gouvernements des Etats et 52 millions des acteurs privés. Neuf programmes globaux d'amélioration de l'image urbaine ont été financés (Campeche, Saltillo, Ciudad Guzmán, Puerto Vallarta, Morelia, Querétaro, San Luis Potosi, Mazatlán, Valladolid).

A l'échelle des centres historiques, SEDESOL appuie la mise en place d'organismes de participation et de concertation (*consejos* ou *fideicomisos* du centre historique) et l'adoption de programmes de réduction d'impôts pour impulser certains types de projets dans le centre ainsi que la généralisation du programme de transfert de potentialité qui permet de canaliser vers le centre historique des ressources obtenues par la taxation de construction qui dépassent les normes autorisées par les plans d'aménagement. Le ministère fédéral participe à la diffusion des instruments d'urbanisme mis en place dans le centre historique de la ville de Mexico¹.

Le programme des 100 villes a un impact important pour la généralisation d'une prise en compte spécifique des centres par les organismes locaux chargés de

¹ cf. *infra*, troisième partie, Mexico : gestion sociale et urbaine des espaces centraux

l'aménagement urbain d'un grand nombre de villes. Même les villes qui ne disposent pas d'un patrimoine valorisé sont encouragées à se doter d'un espace central bien aménagé et à mettre en valeur les quelques éléments d'historicité dont elles disposent. SEDESOL joue aussi un rôle déterminant dans la généralisation d'outils d'intervention sur la ville, l'accès aux financements fédéraux étant facilité pour les villes acceptant de mettre en place une intervention globale sur leur espace central.

- *Un périmètre commun d'intervention*

Dans les villes qui possèdent un décret de zones de monuments, les plans de zone centrale et les programmes d'action des municipalités et des conseils de centres historiques s'inscrivent dans le périmètre défini par le décret fédéral. Dans certains cas, ces plans permettent de mettre en place, en accord avec l'INAH, les règlements des décrets de zones qui définissent des normes d'images urbaines et de nouvelles constructions, les critères de restauration et de travaux dans des monuments restant définis directement par l'INAH. Néanmoins, ces plans ont une faible capacité normative et se limitent le plus souvent à reprendre les projets des pouvoirs locaux en particulier en ce qui concerne l'amélioration de l'image urbaine, la réorganisation des transports, la redistribution des activités commerciales à l'échelle de l'agglomération.

La généralisation de ce type de plan a néanmoins permis l'intégration des périmètres historiques au sein de la logique et de la rhétorique de l'aménagement urbain et rendu possible une intervention des planificateurs urbains dans un champ qui était réservé aux restaurateurs de l'INAH ou à des projets concrets des directions des travaux publics des municipalités (embellissement des places et jardins, etc...). Les commissions mixtes créées dans de nombreuses villes, intègrent des représentants des administrations de l'aménagement urbain, des pouvoirs locaux et de l'INAH, pour la réalisation des études ou du suivi de l'application du plan. Mais l'INAH conserve une position de force, grâce au poids de la législation fédérale et des autorisations de travaux .

Les zones de monuments ont été reprises par les instances locales pour mettre en place des actions urbaines qui contribuent à la création d'un espace urbain spécifique

dans le centre des villes. Malgré les négociations et les oppositions entre les techniciens de l'INAH et les pouvoirs locaux pour la définition des périmètres protégés par les décrets, une fois déclarées, les zones semblent être considérées par les pouvoirs locaux comme un attribut des villes. Les limites de la zone de monuments, qui ne constituent qu'un des périmètres possibles, deviennent des limites validées par les actions d'aménagement urbain. Le nouvel espace, appelé « centre historique », construit à partir de la législation de protection, devient un périmètre accepté par l'ensemble des acteurs. Les actions d'amélioration de l'image urbaine renforcent l'unité de cet espace et sa perception par les populations. Administrations et institutions fédérales et locales interagissent d'une manière spécifique sur les « centres historiques », souvent au sein d'un conseil du centre historique, organisme consultatif qui intègre tous les acteurs administratifs et politiques et des représentants d'associations ou d'organisations sectorielles.

Dans certaines villes, la zone de monuments devient le cadre de référence des politiques qui se proposent de réorganiser les flux à l'échelle de la ville : relocalisation des marchés, des terminaux de bus, des commerçants ambulants. Un zonage réalisé sur la base de la densité de monuments historiques est donc devenu la référence spatiale de politiques urbaines d'un autre type qui mettent en jeu la réorganisation fonctionnelle de l'ensemble du tissu urbain¹.

La relocalisation des usages du sol considérés comme illégitimes contribue au changement d'image des rues du centre « libérées » des emprises des marchés, marchés de gros, commerçants ambulants, terminaux d'autocars ; délocalisations liées à des politiques générales de zonage urbain qui ne sont pas spécifiques aux villes historiques. Dans les villes où la réorganisation des flux à l'échelle de l'agglomération fut difficile à réaliser à cause de l'opposition d'acteurs et d'usagers des centres, c'est la rhétorique de la protection de l'espace central qui permet de convaincre ou de contraindre les acteurs urbains au nom du centre et de sa protection. Les programmes de délocalisation et de réorganisation commerciale réalisés par les autorités locales octroient aux zones de protection une efficacité symbolique qui ne se fonde pas sur la

¹ Processus que l'on analysera précisément dans le cas des politiques urbaines mises en place dans les centres-villes de Mexico et de Puebla. cf. *infra*.

loi ni sur les règlements et qui permet de renforcer la légitimité de certaines politiques urbaines.

B - Construire l'image du centre

Les espaces délimités par une zone fédérale de monuments font l'objet d'une attention spécifique de la part des pouvoirs locaux. Souvent les premières actions concrètes ont pour but de marquer le territoire. Il s'agit d'un processus de constitution d'une image urbaine spécifique sur la base de la zone définie comme zone de monuments. Ces travaux sur l'image urbaine, peintures de façades, pavage des rues, changement des plaques de noms de rues, contribuent à créer un espace urbain spécifique construit par l'accumulation d'une série de signes qui ont autant ou plus d'impact dans la création d'une image de continuité urbaine et d'unité de l'espace central que l'homogénéité de l'architecture qui peut être problématique dans une grande partie des zones déclarées. Cette stratégie d'image est souvent mise en place par les autorités locales avec le concours de l'INAH. Dans les villes inscrites sur la liste du patrimoine mondial ces éléments acquièrent une plus grande importance, des slogans sont peints sur les murs rappelant la date de l'inscription sur la liste du patrimoine mondial. Ces opérations ont pour objet d'accroître la lisibilité des éléments du patrimoine légitime, en particulier par des opérations de « baptême » (*naming*) dans lesquelles les références aux organismes responsables des inscriptions permettent de prouver l'authenticité et la valeur patrimoniale du bien¹.

Les autorités de l'Etat de Tlaxcala, petit Etat de 700 000 hab. dans le centre du pays, à proximité de Mexico, impulsèrent une politique que l'on pourrait définir comme une stratégie de construction de centres historiques dans des petites villes sans patrimoine monumental important². En 1986, à l'initiative du gouverneur de l'Etat³,

¹ Marc Laplante, *op. cit.*, p.56.

² cf. Gilberto Reyes Zepeda, « Remodelación de edificios y conservación de pueblos y ciudades en Tlaxcala », *VII symposium internacional de conservación del patrimonio monumental*, Puebla, UAP, ICOMOS, 1987.

³ La politique de l'Etat de Tlaxcala apparaît comme une stratégie explicite du gouvernement de l'Etat avec l'appui du centre régional de l'INAH, et en mobilisant aussi ICOMOS pour renforcer la légitimité d'un traitement spécifique des petites villes. Le gouvernement de l'Etat a promu en 1982 la

Tulio Hernandez, furent publiés des décrets fédéraux de zones de monuments pour la capitale de l'Etat (50 000 hab.) et cinq petites villes¹. L'Etat de Tlaxcala est aujourd'hui l'Etat qui possède le plus grand nombre de zones de monuments. Il s'agit de zones qui comportent peu d'éléments architecturaux de premier plan, mais de nombreux bâtiments d'architecture vernaculaire (*adobe*) et des constructions neuves. Dans ces villes, une politique systématique de peinture des façades dans des couleurs définies comme « coloniales » - entre l'ocre et le carmin - , et l'embellissement des jardins et des espaces publics permirent la création d'une image de continuité urbaine et d'un espace « historique » ; même si derrière quelques grands murs peints en « rouge colonial » se trouvent des villas ou des constructions modernes. Le centre de la ville de Tlaxcala, capitale d'Etat, où une grande partie des immeubles des administrations a été restaurée, présente un bon exemple de ce phénomène de création d'une ambiance urbaine spécifique. Dans ce cas, la législation fédérale a fonctionné comme un attribut de plus pour renforcer une politique urbaine locale.

De nombreux spécialistes de la protection et de la restauration sont hostiles à la peinture systématique des façades. La création de centres-villes « rouges coloniaux », succède à la vogue du blanc des années 1960 et 1970. Salvador Diaz-Berrio rappelait à l'époque que l'image urbaine des villes historiques était surtout marquée par la polychromie, et s'indignait que la création d'un Taxco, Quérétaro, San Juan del Rio, Guanajuato blancs ait pu être considérée comme une avancée dans la restauration². A Morelia, c'est la mise à nu de la pierre rose (trachyte) caractéristique de la ville et la construction d'immeubles récents dans le même matériau qui donnent au centre de la ville une unité remarquable³. Cette pratique est, on l'a vu, au centre d'une polémique entre les restaurateurs locaux et l'INAH prônant la restitution des crépis sur les édifices coloniaux.

réalisation dans la ville de Tlaxcala du 3^e colloque interaméricain d'ICOMOS sur la conservation du patrimoine monumental dont le thème était la revitalisation des petites villes.

¹ San Felipe Ixtacuixtla, San Pablo Apetatitlán, Tlaxco, San Antonio Calpulalpan, Huamantla.

² cf. Salvador Diaz-Berrio, « Limites de las operaciones de restauración », dans, *1^{er} seminario regional latinoamericano de conservación y restauración*, Mexico, INAH, 1973, 11 p., p.8.

³ Le guide bleu du Mexique après avoir souligné l'importance de la pierre rose dans la construction de la ville note qu'il s'agit d'une des villes qui ont le mieux conservé le « cachet des temps anciens ». Une assimilation du même ordre est réalisée dans les documents locaux de promotion touristique.

Dans un autre domaine, celui de la construction neuve, l'émergence du style colonial au début du siècle cherche aussi à maintenir une certaine ambiance urbaine, en utilisant des référents décoratifs rappelant les immeubles anciens. Au début du siècle, le gouvernement de Venustiano Carranza (1917-1920) établit une exemption d'impôts pour les nouvelles constructions utilisant le style colonial¹.

Les modalités d'intervention de l'INAH sont essentiellement conservatoires, déterminant, en fonction de la loi, des règlements mais surtout d'un savoir technique dont il est le dépositaire, quelles sont les modifications acceptables, les restaurations non destructrices, essentiellement à partir de critères d'intégrité des monuments et de respect de l'image urbaine. Ce type de conservation lié à des politiques locales portant principalement sur l'image urbaine a contribué à constituer dans les centres de nombreuses villes un espace nouveau, avec une image construite à partir de l'accumulation de signes de l'authenticité et de l'historicité légitime. Dans la plupart des cas cette construction s'effectue dans une tension conflictuelle entre l'INAH et les administrations locales pour déterminer les critères à prendre en compte pour les autorisations de travaux, les couleurs, le mobilier urbain, le type de publicité acceptable et conforme à l'orthodoxie restauratrice.

C - Aménagement touristique : un nouvel acteur dans le centre

La nouvelle loi fédérale du tourisme publiée en 1992² accorde une attention particulière au développement du tourisme dans les villes historiques. Dès 1991, un Programme national des villes coloniales s'est proposé de mettre en valeur les villes coloniales comme ressource touristique dans l'optique de la célébration du 500^e anniversaire de la conquête. Ce programme, qui se poursuit après 1992, réunit les membres du « secteur touristique », les prestataires de services et les pouvoirs publics autour d'actions de promotion.

¹ cf. Carlos Lira Vazquez, *op. cit.*, p. 161.

² "Ley federal de turismo", *Diario Oficial de la Federación*, 31/12/92.

Une campagne nationale « villes coloniales » a été lancée comportant l'élaboration de circuits touristiques et des actions de sensibilisation des autorités municipales. Les autorités municipales sont encouragées à mettre en valeur les éléments de leur patrimoine touristique¹. Le manuel édité à cet effet propose un modèle d'aménagement de l'espace urbain pour valoriser les ressources touristiques. La création de rues piétonnes est préconisée ainsi que des solutions types pour l'amélioration de l'image urbaine, certaines règles de restauration des édifices, mais aussi la mise en valeur des coutumes et des traditions, considérées comme ressources touristiques. Une homogénéisation du mobilier urbain, de la signalétique urbaine est proposée à partir d'une typologie des points d'intérêt touristiques. Dans le cadre de ce programme un fonds spécial de Banobras pour l'amélioration des services municipaux dans les villes coloniales a été mis en place, ce fonds peut permettre d'obtenir des prêts pour l'amélioration de l'image ou des infrastructures urbaines. Théoriquement dédiés à des travaux d'encadrement des flux touristiques, ces fonds sont réservés aux villes qui peuvent démontrer une croissance de l'affluence touristique de plus de 8% par an.

La nouvelle loi de développement touristique crée la possibilité de déclarations de zones de développement touristique prioritaire. Les représentants de l'INAH, considérant que le patrimoine constitue leur domaine réservé, s'opposent à cette incursion du ministère du tourisme dans les centres historiques et refusent d'entériner et de participer à l'élaboration des zones de développement touristique prioritaire².

¹ Secretaria de turismo, *Administración turística, guía para autoridades municipales, Ciudades coloniales*, Mexico, 1994, 254 p. voir aussi Secretaria de turismo, *Ciudades coloniales mexicanas*, Mexico, 1994, 190 p.

² ce fut le cas en particulier à Puebla en 1994, cf. *infra* partie Puebla.

Conclusions : Stéréotyper les espaces hérités

La politique de protection des monuments historiques a été mise en place au Mexique avant la valorisation du patrimoine par les populations ou même les oligarchies politiques et intellectuelles. Elle répondait à une demande de groupes restreints de l'appareil d'Etat ou des universités, en particulier à partir de la gestion des propriétés fédérales, d'usage civil ou religieux, mais aussi d'une volonté de construction d'une identité de la nation ancrée dans l'histoire et l'espace urbain.

Aujourd'hui, la reconnaissance d'une valeur du patrimoine et des centres historiques s'est généralisée sans que les pratiques de la ville, les choix de localisation, de résidence ou d'investissement des entrepreneurs privés, traduisent un réel réinvestissement des centres historiques, à l'exception de quelques espaces spécifiques. De nombreux projets urbains cherchent à impulser un réinvestissement privé qui, lorsqu'il existe, ne se fait pas sous la forme attendue d'un changement des pratiques des populations des classes moyennes et aisées, mais prend la forme d'une restauration/réhabilitation privée par de petits investisseurs et propriétaires qui suivent les changements impulsés par ces politiques publiques. La principale caractéristique de ce réinvestissement n'est pas l'arrivée tant souhaitée de nouveaux investisseurs issus des nouveaux espaces de centralité mais bien la transformation de certains commerçants fortement enracinés dans le centre en promoteurs locaux¹.

Françoise Choay considère que le « culte des monuments historiques » à l'origine réservé à quelques spécialistes, érudits et collectionneurs, ne s'est pas transformé en une « religion du patrimoine » par une série de conversions individuelles et progressives, mais que cette transformation fut préparée par l'Etat². On pourrait définir ce rôle de l'Etat comme une construction juridique des centres par la juridicisation des limites des usages du droit de propriété sur les monuments historiques. Ce sont les lois et les institutions spécialisées qui ont fondé la

¹ Un phénomène du même type est décrit par Hélène Deslauriers dans le cas du programme « rues principales » impulsé par la fondation Héritage Canada, cf. « Le patrimoine, outil de développement de l'entrepreneuriat local », dans, *Le patrimoine atout du développement*, Lyon, PUL, Centre Jacques Cartier, 1992, 156 p., p.37-44.

² Françoise Choay, *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Seuil, 1992, 267 p., p.160.

généralisation d'un discours sur le patrimoine et l'institutionnalisation d'un corps de spécialistes avec une forte légitimité liée au pouvoir fédéral. L'efficacité du corpus juridique et réglementaire est aussi pédagogique, elle réside autant dans la constitution d'une légitimité pour une intervention publique limitant l'usage du droit de propriété que dans la mise en place d'un dispositif opérationnel¹

Cet ensemble de normes et de pratiques, d'un corps de spécialistes avec des références communes, contribue à la production d'un espace urbain spécifique - attribut nécessaire pour chaque ville - « le centre ou quartier historique ». Même dans des villes sans patrimoine important et qui semblaient avoir nié la valeur des éléments anciens de l'espace urbain, les autorités locales ont impulsé la valorisation d'une zone historique² (voir par exemple le « quartier ancien de Monterrey »). Les déclarations de zones constituent le type de zonage urbain qui peut se lire le plus clairement dans l'espace urbain, pour une part à cause de l'essence même de leur mise en place liée à certaines constructions spécifiques mais aussi par la généralisation d'une série de symboles de l'historicité légitime utilisée pour renforcer et quelquefois créer une image historique, résultat de pratiques de restauration et de stratégies d'image.

L'espace, qui est aujourd'hui considéré comme « centre historique », est un type d'espace nouveau, qui n'a jamais existé comme tel. Le centre historique n'était pas le centre mais l'ensemble de la ville et ne fut jamais totalement « historique » car il est, et était, constitué de couches différentes d'historicité. Dans la genèse de ce type d'espace nouveau dans sa structure, image et relation avec le reste de la ville et les politiques urbaines, la juridicisation de la protection des monuments et les pratiques de restauration et stratégies d'image qu'elles ont impulsées ont un rôle autant ou plus important que l'histoire de la ville inscrite dans les édifices. C'est ce type d'espace nouveau qui se marque aujourd'hui par des façades restaurées, repeintes, qui crée ce qu'Alain Bourdin nomme une sorte de surréalisme historique : « Des maisons d'âges très différents retrouvent leur jeunesse en même temps, restituant un passé qui n'a

¹ cf. R. Ballain et Cl. Jacquier, « Les nouveaux territoires de l'action publique », DAEI, *40 ans de réhabilitation de l'habitat en France*, Paris, Economica, 1989, 406 pages.

² cf. *infra*, quatrième partie: Guadalajara et Monterrey : (re)construire un espace de centralité monumentale

jamais existé »¹. Des strates différentes de la production urbaine apparaissent pour la première fois, unifiés en une même image d'historicité « rutilante » et de dignité retrouvée.

Ce processus de marquage n'est pas spécifique au Mexique, c'est une constante des interventions sur les zones protégées et sur le patrimoine qui doivent pouvoir constituer pour les acteurs politiques ou économiques une « valeur ajoutée irremplaçable »² mobilisable dans leurs pratiques et relations avec les populations. Tout semble indiquer qu'une stratégie d'image est nécessaire pour que les centres anciens soient instrumentés, par ceux qu'Alain Bourdin nomme les « entrepreneurs de localisation » (pouvoirs locaux) et pour rendre une localisation désirable ou simplement créer de nouveaux flux de visiteurs et une image positive de l'action publique sur la ville. La diffusion des raisons historiographiques ou d'histoire de l'art permettant d'accorder à un monument ou une zone urbaine une valeur artistique ou de remémoration exceptionnelle ou simplement précise est moins importante que la simple valeur d'antiquité replaçant le monument dans une historicité difficile à définir. La stratégie d'image et l'usage de marqueurs de restauration légitime permettent de créer une série de codes attestant de la valeur et la rendant lisible immédiatement ; il s'agit bien d'une mise en scène du patrimoine, d'un « conditionnement qui rend les biens patrimoniaux plus faciles à percevoir » sur la base de codes les plus universels possibles³. Ces stratégies d'image peuvent aller jusqu'à la reconstitution d'ambiances coloniales et historiques, pavage de place, peinture de façade, reconstruction dans un style colonial ; pratiques aujourd'hui dénoncées par les spécialistes de la protection mais qui constituent le plus souvent les instruments de base des interventions des pouvoirs locaux. Ce processus de construction d'un espace historique n'est pas nouveau, les images des centres actuels sont souvent le résultat de plusieurs couches successives de marquage de l'historicité. Il y a plus de vingt ans, Graziano Gasparini déplorait que dans de nombreux pays d'Amérique Latine, « le faux et la copie se sont

¹ Alain Bourdin, *Le patrimoine réinventé*, Paris, PUF, 1984, 239 p, p.104.

² cf. Régis Neyret, « Le patrimoine, valeur ajoutée », dans, *Le patrimoine atout du développement*, Lyon, PUL, Centre Jacques Cartier, 156 p., p.7-17.

³ cf. Alain Bourdin, « Patrimoine et demande sociale », *ibid.*, p. 21-25.

institutionnalisés sous le prétexte de permettre une meilleure compréhension des monuments ou pour améliorer la valeur d'ambiance d'un espace »¹.

Il s'agit de la construction de stéréotypes, clichés évoquant l'image du passé, mais l'espace urbain est aussi stéréotypé au sens de la typographie : convertir en planches solides d'un seul bloc des pages préalablement mobiles - : « Il n'importe pas, dans cette perspective de savoir dater tel vieil immeuble ou tel monument ; il suffit qu'ils stéréotypent le passé en formant, en *bloc*, un texte qui le symbolise. Dans ce texte ils sont relativement interchangeables, c'est la répétition de la même valeur symbolique - présence du passé - qui est signifiante »².

¹ *Se están institucionalizando el falso y la imitación bajo el pretexto de permitir una mejor comprensión del monumento o para "completar" al valor ambiental de un conjunto*, Graziano Gasparini, « Situación y necesidades de la conservación de los monumentos históricos en América Latina », dans, *I^{er} seminario regional latinoamericano de conservación y restauración*, Mexico, INAH, 1973, 10 p., p.4.

² Marc Guillaume, « Mémoires de la ville », *Traverses*, 36, janvier 1986, Paris, p.134-140, p.140.

TROISIEME PARTIE

MEXICO : GESTION SOCIALE ET URBAINE DES ESPACES CENTRAUX

« Le centre historique est vivant par ses habitants, nous savons aussi faire l'histoire », *Coordinadora Unica de Damnificados*¹.

¹ *El centro histórico tiene vida en función de sus habitantes que también sabemos hacer historia*, CUD.

Symbole de la grandeur préhispanique et de la Conquête, siège des pouvoirs fédéraux, espace de centralité à l'échelle d'une agglomération de 14 millions d'habitants et milieu spécifique d'habitat populaire, le centre ancien de la ville de Mexico constitue un espace sur lequel se concentre, d'une manière exacerbée, l'ensemble des tensions qui pèsent sur les centres historiques mexicains.

Dans la ville de Mexico, les nouveaux espaces au sein desquels se diffusent des fonctions centrales tertiaires et commerciales - Insurgentes, sud de la ville, Polanco, Santa fe - ont été construits et sont perçus comme des espaces voués aux activités de gestion et de direction de la métropole moderne ou d'approvisionnement et de résidences pour les classes aisées. Au sein de ces espaces les pratiques populaires semblent limitées au service. A l'opposé, dans le centre ancien fortement dévalorisé pour une grande partie de la population, se rencontrent ou se côtoient des pratiques différentes de la ville. Par rapport à d'autres villes mexicaines, les contrastes au sein de l'espace central entre les espaces valorisés, ceux du pouvoir politique, ceux du tourisme, mais aussi ceux d'une centralité tertiaire et commerciale, et les quartiers populaires sont ici renforcés comme la distance entre les pratiques des couches aisées et moyennes et les pratiques populaires. Dans les villes de province, ce contraste peut apparaître comme moins net, la modernité est moins présente ou moins visible, et les pratiques populaires sont souvent valorisées comme témoignage de l'identité traditionnelle de la ville.

Au sein du centre ancien de Mexico, l'action publique est marquée par les modalités particulières de la gestion urbaine dans le District fédéral (DF). Celles-ci se caractérisent par une intervention directe de la fédération, par une certaine continuité de l'action publique, et surtout par une capacité d'investissement, mais aussi d'intervention administrative et technique, plus importante que celle des municipalités ou des administrations des Etats. Le District fédéral, qui a souvent été pionnier pour la mise en place de normes d'urbanisme ou de politiques publiques, joue un rôle de vitrine de la capacité d'action sur la ville de l'Etat mexicain. Cette place particulière au sein du système d'action national est renforcée par la centralisation de la vie politique mexicaine et le caractère para-ministériel du Département du District fédéral. La non réélection obligeant à une grande mobilité, de nombreux gouverneurs ont, au

cours de leur carrière, occupé des fonctions au sein du DDF ou du PRI de la ville de Mexico. Cette exemplarité de l'innovation institutionnelle et de la mise en place de normes ou de modalités d'intervention est complétée par un rôle d'innovation architecturale ou d'urbanisme, qui inspire des copies ou des pastiches dans les grandes villes de province.

L'action publique dans le DF se distingue par une plus grande capacité d'imposition de la part des autorités fédérales, un plus grand poids de l'administration et de la juridicisation de l'espace urbain, mais aussi par une grande visibilité politique des mouvements sociaux et organisations populaires qui relèvent d'une gestion sociale et politique ; éléments particulièrement présents dans l'évolution des actions sur l'espace central. Mexico est aussi marquée par le dynamisme de l'opposition politique et de ses relais sous la forme d'organisations sectorielles ou populaires. A la suite des séismes de 1985, puis lors de l'élection présidentielle de 1988¹, cette opposition était devenue potentiellement majoritaire dans de nombreux secteurs de la ville et très présente dans les quartiers centraux. Les modalités de la gestion urbaine pendant le mandat de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) ont été en grande partie conditionnées par la volonté de reconquête d'une légitimité pour le régime. Un processus de réforme administrative et politique permettant d'intégrer une plus grande représentation de la population et établissant un nouveau découpage administratif de l'espace urbain a été enclenché. L'action publique sur le centre ancien est un des enjeux de ces évolutions.

L'ampleur des dégâts causés par les séismes de 1985 et la décision de reloger les habitants au même endroit a renforcé la spécificité de l'action publique dans le DF. La reconstruction a été une rénovation sans précédent de l'habitat (*vecindades* et immeubles d'appartements) des quartiers populaires du centre de la ville. Les modalités d'interventions introduisant une large participation des populations affectées constituent aujourd'hui un modèle pour les interventions en tissu urbain dense. La reproductibilité des programmes mis en place dans le DF est cependant très faible, en raison des spécificités de l'intervention publique et du poids des acteurs

¹ cf. Patrice Melé, «De la révolution institutionnelle à la révolution démocratique », *Problèmes d'Amérique Latine*, n°91, 1989, p. 3-24.

locaux. On ne peut toutefois pas analyser l'intervention publique sur les espaces centraux dans les villes mexicaines sans prendre en compte, dans sa complexité, la référence omniprésente que constitue la ville de Mexico.

I Le temps des grands travaux

A - Projets de rénovation

- *Remodeler les quartiers populaires*

Pendant longtemps - et encore très largement aujourd'hui - l'amélioration des espaces centraux ne pouvait être pensée autrement que par l'expulsion d'une partie de la population. Même Enrique Valencia, par ailleurs soucieux du maintien de l'identité populaire du quartier de la Merced, concluait son étude en proposant de transférer une partie des habitants vers les nouveaux quartiers de promotion publique en commençant par les fonctionnaires vivant dans le quartier qui pourraient trouver place dans des programmes publics de logement à la périphérie. Il prend position en faveur du projet pilote Candelaria Merced¹ et considère que la réhabilitation des *vecindades*, oblige à dé-densifier et à déplacer une partie des habitants en commençant par ceux qui ont les ressources les plus importantes et ceux qui ne travaillent pas dans la zone. Dans les années 1960, José Iturriaga, écrivain militant pour la préservation du patrimoine, proposait de reloger les habitants en périphérie pour créer un quartier historique culturel et touristique, et de réserver les monuments à des usages permettant leur restauration².

Cette volonté de résorber les taudis centraux est ancienne. Entre 1922 et 1927, afin de combattre le typhus, les autorités impulsèrent une grande opération hygiéniste de nettoyage du centre de la ville. Au cours de cette campagne les habitants de nombreux taudis furent expulsés et des immeubles anciens remplacés par des édifices commerciaux. Un lien entre ces opérations et les grandes grèves des loyers de 1922 n'est pas à exclure³.

A la fin des années 1950 et au début des années 1970, un même organisme proposa de rénover une grande partie de l'espace central. Les projets de rénovation urbaine de

¹ cf. Enrique Valencia, *op. cit.*, p. 358.

² Article « México », *Enciclopedia de México*, SEP, 1987, p. 5260.

³ cf. Alejandra Moreno Toscano, « A proposito del crecimiento anárquico », *Habitación*, N°2/3, Mexico, FOVISSSTE, 1981, p.3-5.

l'Institut National du Logement¹ (INV), publiés en 1958 sous le nom d'*Herradura de Tugurios* (fer à cheval, ceinture de taudis) et en 1970 de *Renovación urbana*, prônent la destruction/reconstruction des quartiers populaires entourant la *traza* historique, c'est-à-dire les principales zones de concentration d'habitat populaire sous la forme de *vecindades*. L'étude de l'INV de 1958 - qui inclut les quartiers de Guerrero, Lagunilla, Tepito, Penitenciaría, Jamaica - déterminait qu'il était possible de détruire 45% des constructions, seulement 25% des immeubles devant être conservés. Au total, 15 104 logements devaient être remplacés par 23 286 nouveaux appartements dans des immeubles de quatre étages². Le relogement des populations n'est en aucune façon une priorité ; l'objectif est de moderniser le tissu urbain et de résoudre les problèmes de logement à l'échelle de l'ensemble de la ville par la construction de grands ensembles.

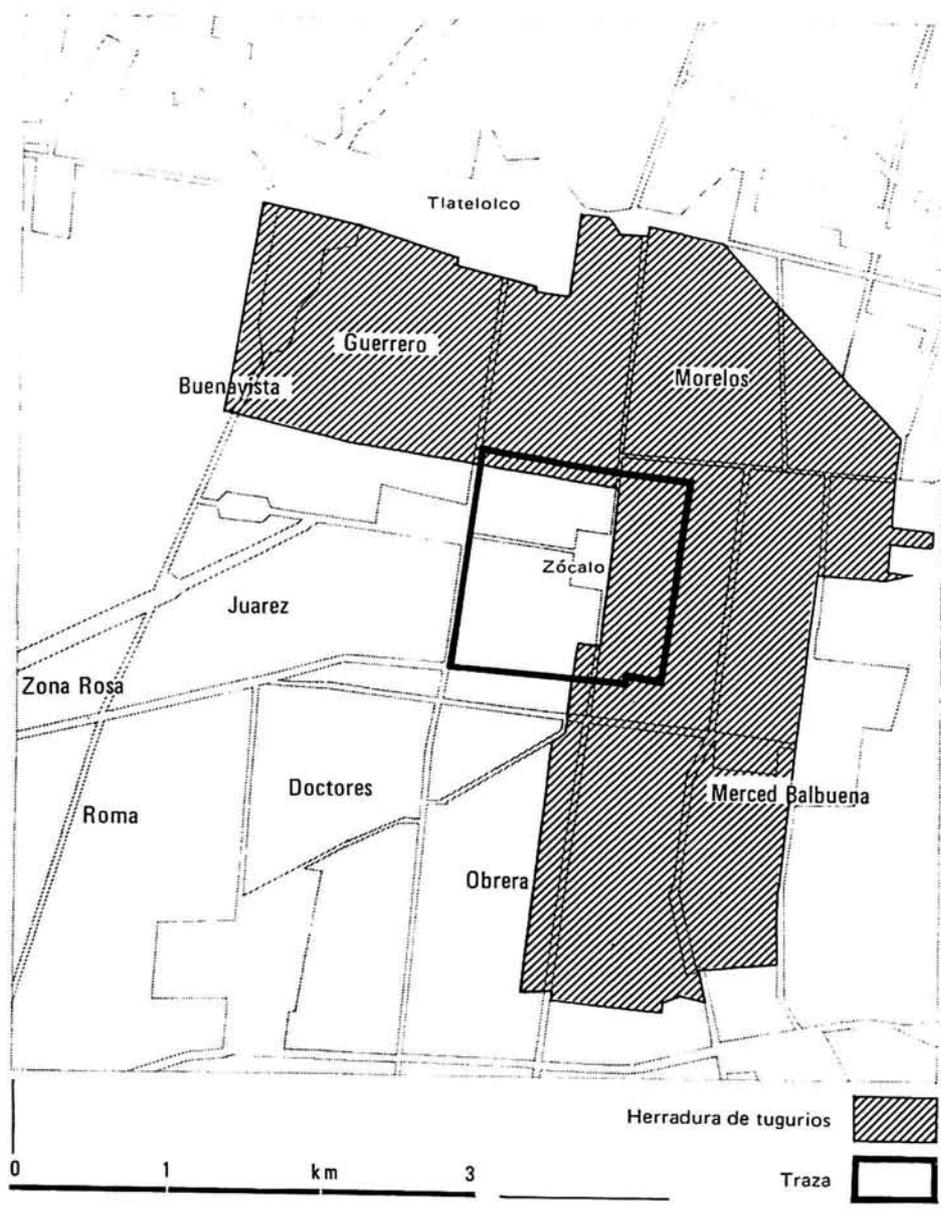
Pour les concepteurs de ces projets, il s'agit de rentabiliser la position centrale et la bonne infrastructure des quartiers dégradés. La contradiction entre le type d'habitat et la position potentiellement valorisable du centre justifie le projet de rénovation qui doit : « ...trouver des solutions pour utiliser les zones centrales bien situées, dotées de services municipaux et pour éviter le spectacle déprimant des zones décadentes, de la ceinture de taudis qui entoure le centre de la ville »³. Permettre à des personnes qui travaillent dans le centre de se rapprocher de leur lieu de travail constitue l'autre justification du projet. Les rédacteurs ne s'arrêtent pas sur la contradiction que représente dans le même temps l'expulsion vers la périphérie des populations vivant actuellement dans ces quartiers, celles-ci étant vouées à des « programmes de logement subventionnés dans la périphérie ».

On retrouve ce type de contradiction dans le commentaire d'un dessin présentant au premier plan la zone de la Merced restructurée qui note qu'à la place du marché de

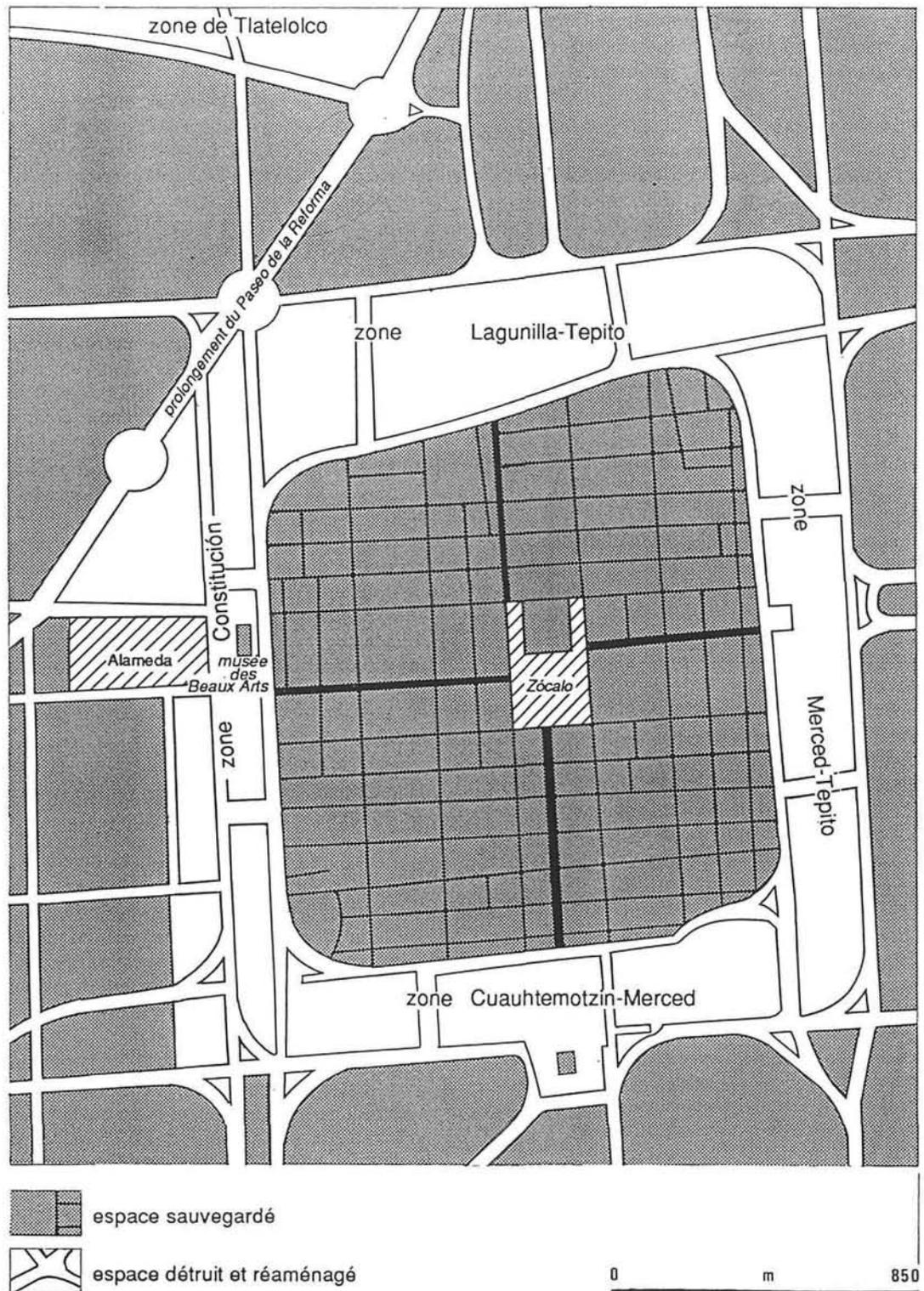
¹ cf. François Tomas, « Quartiers centraux et stratégies socio-spatiales à Mexico », *Revue de Géographie de Lyon*, Vol. 63, N°1, 1988, p. 55-68.

² René Coulomb, « Políticas urbanas en la ciudad central del área metropolitana de la Ciudad de México (1958-1983) », *Iztapalapa*, N°9, Mexico, 1983, p. 35-50.

³ ...encontrar soluciones para que se aprovechen las zonas centrales, bien situadas, con servicios municipales y se evite el deprimente espectáculo de las zonas decadentes, de la herradura de tugurios que envuelve al núcleo urbano, voir « Introducción », INV, *Renovación urbana*, Mexico, INV, 1970, s/p.



11 - La « Herradura de Tugurios » (1958), tirée de F. Tomas, 1988.



12 - Restauration et rénovation du centre de Mexico (1970), tirée de F. Tomas, 1988.

gros ont été créées des *super-manzanas* « proches des zones d'emploi professionnel et bureaucratique ». Une des principales sources d'emploi est supprimée pour laisser la place à des logements abritant des employés qualifiés, c'est-à-dire compatibles avec l'image d'une métropole modernisée.

Le projet de 1970 s'inspire directement de l'étude de 1958 et propose de généraliser la mise en place d'un tissu urbain composé de *super-manzanas* et de nouveaux axes rapides intra-urbains. Il s'agit de créer un parc locatif de qualité pour des familles de classes moyennes salariées, qui, par la suite, pourront accéder à la propriété dans des lotissements périphériques.

Les projets de l'INV ne sont néanmoins que des propositions de parti pris d'urbanisme à l'échelle de la ville : il ne semble pas qu'ils reçurent un début d'approbation ou même l'amorce de la réalisation d'études précises. Il s'agit aussi très vraisemblablement d'une tentative d'un organisme de logement, qui n'a construit que 14 400 logements entre 1954 et 1970¹, de renforcer son rôle au sein de l'administration de la ville. L'introduction du projet développe longuement la vocation de l'INV à sortir du rôle de promoteur de logement public pour devenir maître d'oeuvre d'un plan de rénovation. La même année, cet institut est transformé pour laisser la place à l'INDECO², Institut national pour le développement de la communauté et du logement, qui affiche une claire priorité pour la promotion de logements sociaux et la gestion de la croissance populaire périphérique. Les interventions de l'INDECO dans le centre de la ville se limiteront à une politique ponctuelle de remplacement de *vecindades* insalubres.

La rénovation de l'espace central n'a pas été réalisée mais plusieurs nouveaux quartiers, construits dans les années 1960, sont aujourd'hui, dans le centre de Mexico ou à sa périphérie immédiate, témoins des conceptions d'urbanisme de la fin des années 1950 :

- l'ensemble Soldominos, 910 logements, dans le quartier Doctores qui nécessita l'expulsion de 210 familles ;

¹ Gustavo Garza, Martha Schteingart, *op. cit.*

² *Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda.*

- les immeubles Candelaria de los patos, comportant 968 logements ont pris la place du quartier du même nom.

Mais surtout, le nouveau quartier inauguré en 1964, auquel donna son nom le président de la république de l'époque « Adolfo Lopez Mateos », plus connu sous le nom de Nonoalco-Tlatelolco. Cet ensemble de logements pris place sur des terrains, en partie libre, appartenant à la société nationale des chemins de fer. Mais près de 1 000 logements construits sur ces terrains durent être détruits et une partie des quartiers populaires proches furent affectés : au total, plus de 7 000 personnes furent déplacées¹. Les conditions de vente des logements n'ont pas permis à ces populations de trouver place dans ce programme. Tlatelolco présente l'image de ce qu'aurait dû être le centre de la ville si le projet d'éradication de la ceinture de taudis avait pu être mené à bien.

Le nouveau quartier², qui comporte 102 édifices et 11 908 logements, est composé pour partie (16 immeubles) de logements sociaux de l'ISSSTE réservés aux fonctionnaires, le reste des logements étant mis en vente en copropriété. Près de 100 000 personnes habitaient ce quartier avant le tremblement de terre de 1985³. A l'époque de son inauguration, Tlatelolco fut présenté comme « le projet le plus important pour résoudre d'une manière révolutionnaire le problème du logement en Amérique Latine »⁴.

¹ Quartiers de Guerrero, San Simon, Tolnahuac, Ex-Hipodromo de Peralvillo, cf. René Coulomb, *op. cit.*, 1983. et *op. cit.* 1991, p. 61.

² Les études furent réalisées par BANOBRAS à partir de 1959 et le projet confié à l'architecte Mario Pani et à un groupe de promoteurs. ICA et Ballesteros S.A.

³ cf. Aurea Garcia, *op. cit.*, 1988, p. 156.

⁴ *El mas importante proyecto revolucionario para resolver los problemas urbanos en America Latina*, cf. Emilio Pradilla Cobos, « Crisis y arquitectura de subsistencia en México », dans, *Estructura Territorial de la ciudad de México*, Mexico, D.DF, P.V., 1988, p. 253, p.45-77.

- *Eradiquer les taudis*

Entre 1972 et 1976, pendant le mandat d'Echeverria, le District fédéral lança une campagne d'éradication des taudis et des bidonvilles (*ciudades perdidas*)¹. Il s'agissait dans leur grande majorité de logements locatifs, dans des constructions plus ou moins précaires, sans service, sur terrains privés occupant des localisations interstitielles réparties dans l'ensemble du tissu urbain dense, essentiellement dans ou en périphérie immédiate des quartiers populaires du centre, en particulier au nord-est. Au total, 181 *ciudades perdidas* furent identifiées : de petites tailles, souvent construites sur des terrains laissés libres par l'urbanisation dans des quartiers intermédiaires entre les espaces centraux et la périphérie consolidée, ou sur des terrains affectés par des projets de viabilité. Dans certains cas, il s'agissait pour les propriétaires de trouver une activité rentable pour leurs terrains en attendant la réalisation d'un projet immobilier en louant leurs parcelles pour la construction de logements provisoires ou de petites activités commerciales, utilisation du même ordre que la création de parcs de stationnements. De nombreuses parcelles sont bien situées par rapport aux axes de communication et donc potentiellement valorisables.

Le programme du Département du District fédéral se proposait de reloger les habitants de ces « bidonvilles » dans des programmes publics de logement à la périphérie, les terrains devant être commercialisés pour des activités tertiaires. En 1976, la Direction générale du logement populaire² du DF (DGHP) déclarait avoir déplacé près de 100 000 personnes. Au sein des programmes de logements promus en périphérie par la DGHP (34 879 logements entre 1972 et 1975) près de 17 000 familles provenaient de *ciudades perdidas*, 750 avaient été déplacées pour la réalisation d'un projet d'infrastructure et 1 600 provenaient des *vecindades* insalubres³. L'enquête réalisée par Peter Ward en 1982, sur 75 sites de taudis dont l'éradication avait été programmée oblige à relativiser l'ampleur et même le sens de ce processus. Dans au moins 10% des cas les *ciudades perdidas* déclarées détruites

¹ cf. Peter Ward, Stephen Melligan, « Urban Renovation and the impact upon low income families in México City », *Urban Studies*, N°22, 1985, p. 199-197, voir aussi Peter Ward, *op. cit.*, 1991, p.146.

² DGHP: *Dirección General de la Habitación Popular* (DDF).

³ cf. Gustavo Garza, Martha Schteingart, *op. cit.*

existaient toujours ; dans la majorité des cas les sites comportaient sous des formes diverses un usage mixte d'habitat et de commerces destinés à des populations défavorisées. D'autres semblent s'être consolidées, les infrastructures et services s'étant améliorés, mais ces espaces restent occupés par le même type de population. Seulement 11 zones paraissent avoir réellement fait l'objet d'un programme de re-développement à base tertiaire ou commerciale. Moins de la moitié des sites semblait avoir été affectée par le programme de relogement et de re-développement, quelques uns pour la réalisation de programmes publics de logements.

Selon cette enquête - qui oblige à considérer avec méfiance les proclamations officielles et les bilans des organismes publics - si le programme d'éradication a déplacé de nombreux habitants, la majorité des zones sont restées des espaces de logement populaire. Dans certains cas, des constructions ont été rasées et la population déplacée. Mais, il est le plus souvent impossible d'identifier clairement les nouveaux usages de ces zones dans le tissu et donc de mesurer l'impact de l'action du DF.

D'autre part, Peter Ward conclut sur la nécessité de relativiser les explications de la destruction des taudis par la pression foncière d'autres activités dans les espaces proches du centre. Les zones les plus clairement modifiées dans leur aspect et le type résidents sont celles où les terrains ont été réutilisés pour des projets publics : écoles, services publics, jardins, nouvelles voiries, projets de logement. Mais peut-être doit-on relativiser le niveau du réinvestissement recherché, alors que les pouvoirs publics proposaient la mise en place de projets tertiaires et commerciaux formant de nouveaux espaces de centralités à l'échelle des quartiers ; la valorisation qui s'est produite par déplacement de la population est restée caractéristique d'une activité de quartier populaire dont l'image n'est pas très éloignée de *ciudades perdidas* consolidées. Le programme d'éradication des taudis a donc été d'abord un processus de reconquête des terrains interstitiels pour la réalisation de projets publics.

B - Nouvelles percées urbaines

On doit relativiser la conclusion selon laquelle la refonte du centre de la ville par un grand projet de rénovation n'a pu être réalisée. Certes la destruction totale de la ceinture de taudis telle qu'elle avait été envisagée dans les années 1950 à 1970 n'a pas eu lieu. Mais dans le centre de Mexico, la rénovation urbaine, en dehors des projets de logements mentionnés, a pris la forme d'une restructuration sur la base de nouvelles percées urbaines généralisées dans les années 1970.

Au début du siècle, sur le modèle hausmanien, plusieurs architectes proposèrent la percée de diagonales urbaines continuant la restructuration du plan de la ville commencée par le Paseo de la Reforma construit par Maximilien en 1865. En 1904, Emilio Dondé imagine la percée de grandes avenues dans toute la ville¹, projet qui ne sera pas réalisé. Mais l'adaptation du tissu urbain à la circulation automobile fut une des priorités constantes des responsables de la ville. Dès les années 1920, les prolongations du Paseo de la Reforma et de l'avenue Insurgentes vers le nord avaient été envisagées. Le plan de développement de la ville de Mexico (1935-1985) réalisé en 1933 prévoyait de créer un périphérique intérieur d'une largeur de 60 mètres pour éviter la traversée du centre de la ville². Dans les années 1930, plusieurs avenues sont ouvertes ou élargies dans le centre (San Juan de Letran, 20 de noviembre, República de Venezuela, Palma Norte)³

Dès les années 1950⁴ furent tracées les premières pénétrantes urbaines reliant les nouvelles périphéries au centre de la ville qui forment la base d'un véritable réseau de

¹ cf. Rafael Lopez Rangel, *La modernidad arquitectonica mexicana, antecedentes y vanguardia, 1900-1940*, Mexico, UAM Azcapotzalco, 1989, 236 p., p. 31.

² *Plan de desarrollo de la ciudad de México*, de Carlos Contreras, cf. Rafael Lopez Rangel, *op.cit.*, p. 91-95.

³ cf. Jérôme Monnet, *op. cit.*, 1988, p.41.

⁴ En 1952, inauguration de la première tranche du *viaducto* Miguel Aleman, en 1956 une partie de la *calzada* de Tlalpan, en 1962 les premiers 9 Km du circuit périphérique et le circuit intérieur au début des années 1970. cf. Alicia Ziccardi, *Las obras Públicas de la ciudad de México (1976-1982), política urbana e industria de la construcción*, Mexico, UNAM, IIS, 1991, 350 p., p.227. Le circuit intérieur achevé en 1976, exigea la destruction de 3 000 logements cf. René Coulomb, *op. cit.*, 1988, p.23.

voies rapides modifiant la physionomie et le fonctionnement des espaces de la ville héritée.

• *Echec d'une percée urbaine monumentale ? La prolongation du Paseo de la Reforma*

Le Paseo de la Reforma constituait dans les années 1920 le principal axe de développement résidentiel et tertiaire. Dès cette époque, un projet de prolongation de cette avenue vers le nord est évoqué, des investisseurs de New York ayant manifesté l'intention d'investir dans ce projet qui était perçu comme une opération de valorisation immobilière de première ampleur¹.

Cette nouvelle percée urbaine ne fut réalisée que quarante ans plus tard. La prolongation du Paseo de la Reforma permettant de relier Nonoalco-Tlatelolco au reste de la ville fut inaugurée en 1964. Pour la réalisation de ce chantier, la participation des propriétaires des zones limitrophes fut exigée sous la forme d'un impôt exceptionnel² anticipant les plus values à réaliser.

Alors qu'il s'agissait d'une avenue prolongeant la principale zone d'extension de la centralité commerciale et administrative et la reliant à un projet de rénovation urbaine de première ampleur, le nouveau Paseo de la Reforma fut un échec en ce qui concerne la création d'un nouveau tissu urbain et d'une nouvelle zone de centralité monumentale. Pendant longtemps cette nouvelle percée fut bordée par un grand nombre de ruines et d'immeubles vides. Un petit centre commercial d'artisanat pour touristes et un théâtre paraissaient être les seules activités indiquant un réinvestissement dans la partie nord de l'Avenue entre l'avenue Juarez et Tlatelolco. Sur de nombreux lots vides, le DDF a réalisé des jardins et des jeux pour enfants. Seule la partie la plus proche de l'avenue Juarez a vu le développement d'un projet bancaire et de bureaux. Trente ans après l'inauguration on peut encore lire dans le

¹ cf. *La planificación y la ciudad de México, 1900-1940*, Mexico, UAM Azcatpotzalco, 1993, 171 p., p. 62-63.

² cf. Ana Maria Durán Contreras, Lopez Prado Maria. Magdalena et all, *La renovación urbana de la colonia Guerrero*, Mexico, UAM, Cuadernos de investigación, 1980, 115 p, p. 78.

paysage urbain qu'il s'agit d'une percée dans des quartiers populaires, alors que de nombreux *ejes viales* ouverts 10 ans plus tard sont bordés d'immeubles commerciaux et tertiaires.

Une recherche réalisée par une équipe de la UAM propose d'expliquer cet échec par les modalités même de constitution de l'avenue. Même si 15 000 logements furent détruits, les affectations foncières furent limitées à l'espace nécessaire pour la réalisation de la voirie et des *vecindades* et immeubles d'appartements très proches ne furent pas affectés¹. Le projet était d'abord un projet de création d'un nouvel axe, Tlatelolco et son développement concentrait toutes les attentions. Ce ne fut pas un projet urbain, rien n'était prévu pour la réutilisation des terrains vides en proximité qui sont de petites tailles et de formes difficilement utilisables.

Il est cependant peu plausible qu'à une époque où les intervenants politiques et techniques et en particulier Uruchurtu², régent qui pris en charge pendant près de trois mandats présidentiels la mutation de la ville de Mexico, se proposaient d'éradiquer les quartiers populaires centraux, la percée de la prolongation du *paseo* de la Reforma ait pu se faire sans penser son impact urbain et tenter de l'utiliser pour impulser une mutation de ces quartiers par ailleurs stigmatisés comme zones de taudis. On peut penser que ce projet n'incluait pas d'affectation foncière pour programme d'urbanisation car il présupposait que l'évolution du prix des terrains et les nouvelles tendances de diffusion de la centralité permettraient de « régénérer » en profondeur les quartiers traversés, en limitant l'intervention publique à la construction de la nouvelle voie. C'est ce que semble indiquer la profondeur choisie pour taxer les propriétaires : cinq îlots, c'est-à-dire une partie importante des quartiers Guerrero et Tepito.

¹ Estimation à partir de la comparaison des recensements 1960-1970, René Coulomb, *op. cit.*, 1983.

² Uruchurtu, régent de la ville de Mexico de 1952 à 1966, sous trois présidents différents, fut appelé le « régent de fer » et comparé au baron Hausman, il pris en charge la première modernisation de la ville cf. Daniel Hiernaux Nicolas, « Planification urbaine, gestion de l'espace et concepts d'urbanisme à Mexico », *Revue de Géographie de Lyon*, Vol. 63, N°1, 1988, p. 38-46. voir aussi, Claude Bataillon et Louis Panabière qui rappellent que la chute d'Uruchurtu fut provoquée par une violente campagne menée contre lui à cause de la démolition pour urbanisation des logements du quartier prolétaire de Santa Ursula. cf. *Mexico aujourd'hui, la plus grande ville du monde*, Paris, Publisud, 1988, 244 p., p. 35.

Une enquête¹ portant sur 24 cas de constructions neuves dans le quartier de Guerrero entre 1965-1979 a montré que la majeure partie des constructions (10) avaient été réalisées par des personnes privées avec leur propre capital, très peu recourant au capital bancaire (3) ; trois sont le fait d'organismes publics et neuf seulement de sociétés qui prennent en charge la construction. Dans un quartier bien placé, irrigué par l'ouverture de l'avenue Reforma, par la présence de Tlatelolco, puis par les *ejes viales*, l'activité immobilière réduite est essentiellement le fait de personnes privées souvent liées aux propriétaires des terrains ou de commerces, et ne semble pas caractéristique d'une forte pression immobilière. A l'inverse, notons néanmoins que l'activité de promotion existe y compris dans des quartiers dévalorisés, mais qu'il s'agit d'une petite promotion ne réalisant que quelques affaires au gré des opportunités foncières, pour construction de logements ou de petits bureaux et de commerces. Les quartiers centraux dévalorisés ne sont pas en dehors du marché ou de la promotion immobilière, mais celle-ci est à l'échelle du quartier, traduisant une micro dynamique de modernisation et un système de valorisation/dévalorisation ou de centralité propre au quartier, que l'analyse à l'échelle de la ville guettant les signes spectaculaires de l'arrivée du grand capital immobilier, dénoncée par les militants et espérée par les propriétaires risque de ne pas percevoir.

La même étude dénombreait l'existence de 2 794 lots vides sur 127 îlots, dont une partie serait le résultat de la destruction et d'effondrements de *vecindades* non entretenues. De nombreux lots sont occupés par des stationnements, garages de réparations automobiles, activités d'attente pour les propriétaires. Soulignons toutefois qu'une grande partie de ces terrains sont des terrains dont la propriété est en litige, en attente de succession ou simplement sans propriétaire identifié.

Sur les terrains proches de la prolongation du Paseo de la Reforma, les propriétaires semblent attendre la mise en place d'un grand projet public ou privé. Ils espèrent l'extension du centre des affaires et l'implantation de banques et d'immeubles tertiaires de grande hauteur, mais la diffusion de la centralité s'est faite par densification du Paseo de la Reforma dans sa partie entre Juarez et Chapultepec, le long d'Insurgentes vers le sud, puis à Polanco et plus récemment à Santa Fé. Ce qui

¹ Ana Maria Durán Contreras, Magdalena Lopez Prado Maria. et all, *op. cit.*, 1980, p. 46-70.

était en jeu, et l'est toujours, c'est l'intégration de ce nouvel axe aux principaux espaces de centralité tertiaire à l'échelle de l'agglomération, cette possibilité, cette attente ou cette stratégie, couplée avec l'absence d'une maîtrise foncière publique, a vraisemblablement stérilisé la construction de toute activité sur la zone.

A l'opposé, le long des *ejes viales* a pu prendre place un tissu urbain que l'on pourrait décrire comme commun, représentatif d'une nouvelle centralité linéaire de quartier et d'une offre de locaux d'activité à l'échelle du tissu urbain dense (petits commerces, bureaux, nouvelle génération d'immeubles en copropriété ou en location). Le type de capitaux immobiliers ou d'investisseurs est différent ; d'un côté un capital éclaté lié à des petits ou moyens commerçants, propriétaires-bailleurs ou simplement aux propriétaires des terrains passant à la petite promotion d'immeubles en copropriété, petits ou moyens promoteurs ou spéculateurs ayant anticipé les programmes publics, organismes publics de logements, construction de bureau pour l'administration ; de l'autre le siège des banques et des grandes entreprises et le grand capital immobilier.

La stérilisation de ces zones pourrait donc s'expliquer par le fait que les grands investisseurs, fuyant la proximité de quartiers dévalorisés, ont choisi d'investir d'autres espaces. Or, les propriétaires, anciens ou nouveaux, souhaitent conserver leur terrain dans l'attente d'une extension du centre des affaires. On pourrait reprendre l'image que François Tomas proposait pour caractériser la stratégie ou l'attente de l'ensemble des propriétaires du centre, qui prend ici tout son sens : « (ils)...avaient tous vu dans la parcelle de leur *vecindad* l'assiette possible d'une Latino-américaine , la plus haute tour de Mexico »¹.

Soulignons toutefois qu'il est fort probable que malgré le tremblement de terre et ces impacts sur le quartier de Tlatelolco, cet axe soit l'assise d'un développement de centralité tertiaire. Les immeubles de bureaux de l'administration fédérale et du DF se sont multipliés récemment dans la zone, des moyennes surfaces se sont installées. Cependant ce réinvestissement urbain se fait sur le long terme, comme le symbolise l'arrêt de la construction pendant de nombreuses années de l'immeuble situé à l'angle

¹ cf. François Tomas, « Quartiers anciens et stratégies socio-spatiales à Mexico », *Revue de Géographie de Lyon*, Vol. 63, N°1, 1988, p.38-67.

entre l'avenue Juarez et la prolongation de Reforma, ouverte fin 1994 cette tour de 32 étages, est restée longtemps à moitié vide. C'est dans ce secteur que l'extension de l'axe de Reforma, à l'image de ce qu'il est entre Juarez et Chapultepec s'est faite le plus tôt. Elle fut arrêtée de nombreuses années et pourrait reprendre à moyen ou long terme grâce à des projets privés et publics. Soulignons que les temporalités des divers acteurs sont différentes : les propriétaires souhaitent attendre et leur stratégie sera peut-être rentable sur le long terme pour leurs enfants ou petits enfants, alors que l'échelle de temps des grands investisseurs suit les vicissitudes de l'économie du pays et des nouveaux grands projets publics.

- *Ejes viales : restructurer le tissu urbain dense*

Selon Carlos Hank Gonzalez, regent du D.F, de 1976 à 1982¹, le projet des *ejes viales*, autoroutes urbaines ou voies rapides, constituait un plan de « remodelage » de l'ensemble de la ville. En 1978, il se proposait de doter la ville de 34 nouveaux axes qui avec le Viaducto, Tlalpan et les circuits intérieur et extérieur formeraient non seulement l'infrastructure routière de base de la ville mais seraient aussi un instrument pour « unifier l'image de la ville » sur 500 km de linéaire². Avant la percée des *ejes viales*, l'avenue Insurgentes était le seul axe de traversée nord-sud de la ville.

En fait, entre 1979 et 1982, fin du mandat présidentiel de Lopez Portillo et du régent du DF, uniquement 350 km de nouveaux axes ont été tracés. Les prévisions initiales n'ont pu être réalisées mais pendant quatre ans la ville a subi de profondes modifications. ICA consortium de travaux publics qui réalisa aussi une grande partie de Tlatelolco et du métro, participa très activement aux travaux.

¹ après avoir été président municipal de Toluca (1955-1957), gouverneur de l'Etat de Mexico (1969-1975), et avant de tenter d'impulser une réforme de la constitution qui lui aurait permis de postuler pour la présidence de la république, malgré un père allemand, puis d'occuper le ministère du tourisme et de l'agriculture pendant le sexennat de Carlos Salinas (1988-1994). Carlos Hank Gonzalez a aussi construit une des plus grandes fortunes du pays.

² Cité par Alicia Ziccardi, *op. cit.*, p. 231.

Deux nouveaux axes traversèrent la Guerrero en 1979¹ ; de nombreuses *vecindades* furent détruites - plus que nécessaire selon certains chercheurs - et remplacées par des immeubles d'appartements de promotion privée ou des organismes publics de logement. La plus grande partie de la population déplacée ne put trouver place dans ces nouveaux programmes, les locataires recevant une indemnisation forfaitaire pour quitter leur logement. Le prix moyen des terrains le long des nouveaux axes fut multiplié par cinq². Les *ejes viales* ont pu être considérés comme un moyen de détruire des *vecindades* et un mécanisme permettant de doter de terrains par expropriation les organismes d'Etat, le DDF devenant propriétaire de la majorité des lots affectés³.

La construction des *ejes viales* constitue à l'évidence un plan de réaménagement de l'ensemble de la ville. Cependant les zones devant être affectées par les expropriations n'ont pas fait l'objet d'une réserve pour élargissement ou nouvelles voiries, publiée et rendue publique avec anticipation. Dans de nombreux cas, les expropriations se sont faites en même temps que le début des travaux. Ceux-ci furent souvent ralentis par des problèmes de définition de la propriété ou d'opposition des propriétaires.

Dans le cas de la colonia Guerrero, deux propriétaires ont gagné un *amparo* contre le DDF, le juge ayant considéré que les expropriations n'étaient pas légales car selon l'article 27 de la loi de développement urbain du DF, les *ejes viales* auraient dû être délimités précisément dans le plan général du DF et dans des plans de zones⁴. C'est l'inadéquation entre le programme de rénovation et l'ordre juridique constitué par les plans d'aménagement qui est stigmatisé.

Ces projets ont amplement modifié la structure du centre de la ville. Non seulement de véritables autoroutes urbaines ont été tracées au sein d'un tissu urbain dense, mais une nouvelle géographie de la valorisation et des pôles d'attraction a été instaurée, à partir de nouvelles proximités au centre, de positions valorisées sur des axes de transit. Au coeur même de quartiers dégradés des nouveaux espaces ont été ouverts à

¹ Par élargissement de la rue Guerrero d'une part et Alzate et Mosqueta d'autre part.

² cf. Georgina Florez Juarez, Carlos Brizuela, 1988, *op. cit.*, p. 37

³ cf. Ana Ma. Duran Contreras 1980, p. 82-83.

⁴ *ibid.*, p. 84.

la promotion et à la spéculation urbaine. Le long de ces axes, on a pu identifier une véritable pression immobilière, d'amplitude variable, et concernant des acteurs différents suivant les quartiers traversés, les directions des flux et la proximité de secteurs valorisés du centre. Sur la typologie des quartiers vient se greffer un développement à partir des nouveaux axes et des facilités de transport, qui se traduisent par une augmentation des prix du sol et le développement d'usages commerciaux. A l'inverse, sur certains *ejes viales*, véritables autoroutes urbaines, le bruit et les nuisances peuvent permettre le maintien ou la construction de logements locatifs pour les catégories défavorisées de la population.

*

* *

Les projets de l'Institut national du logement qui prévoyaient de restructurer le centre en remplaçant les quartiers populaires par des *super-manzanas* organisées autour de nouvelles voies rapides n'ont pas été réalisés. L'espace central de la ville de Mexico n'a pas été rénové selon un plan précis et coordonné. On peut néanmoins considérer que les grands travaux réalisés dans les années 1960 et 1970 ont profondément remodelé l'espace central. La rénovation du centre de Mexico a pris une forme éclatée et incomplète. Certaines unités de logements collectifs ont été construites au gré des opportunités foncières ou politiques des organismes de logements, des voies rapides ont été réalisées sans aucune articulation entre les deux éléments. A l'exception de Nonoalco-Tlatelolco, la modernisation de l'espace central n'a pas pris la forme de la production d'espace symbole de la modernité urbanistique. Si sur le papier il existe bien une séparation des flux, les *ejes viales* fonctionnent aussi comme rue, espace résidentiel, nouveaux espaces de centralité et dans certains cas lieu privilégié de l'implantation de commerçants «ambulants». L'historique des différentes actions de l'époque des grands travaux montre surtout la mise en place chaotique d'une mutation des espaces centraux et de la valorisation de certains espaces par des interventions publiques.

Par ailleurs, il serait nécessaire d'effectuer une étude de l'impact de la réalisation du métro - depuis 1969 création de 9 lignes et de plus de 150 stations¹ - dont plusieurs lignes traversent le centre. La réalisation du métro n'a pas été l'occasion de projet de rénovation mais les stations constituent de nouveaux centres de polarisation des flux piétonniers - en particulier Pino Suarez au sud du *zócalo*, et d'attraction d'activités commerciales et tertiaires et introduisent un nouveau type de pôle au sein de la géographie de la (re)valorisation mise en place par les interventions publiques.

¹ cf. Claude Bataillon, « Du neuf dans la ville de Mexico ? dix ans après le tremblement », *L'ordinaire latino-américain*, N°156, Toulouse, mars-avril 1985, p. 6.

II Protection du patrimoine, stratégie d'image et ingénierie institutionnelle

A partir de la publication du décret de zone fédérale de monuments historiques en 1980, sanctionnée en 1987 par une inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité, la protection du patrimoine devient un des référents des discours et des actions publics sur le centre-ville. On a vu que l'intervention des organismes fédéraux chargés de la protection du patrimoine était essentiellement conservatoire, mais le décret de 1980 introduit un nouveau type de zonage urbain qui sera le cadre de politiques publiques spécifiques dont l'objet dépasse la simple protection des monuments.

A- Protéger l'intégralité du tissu urbain hérité

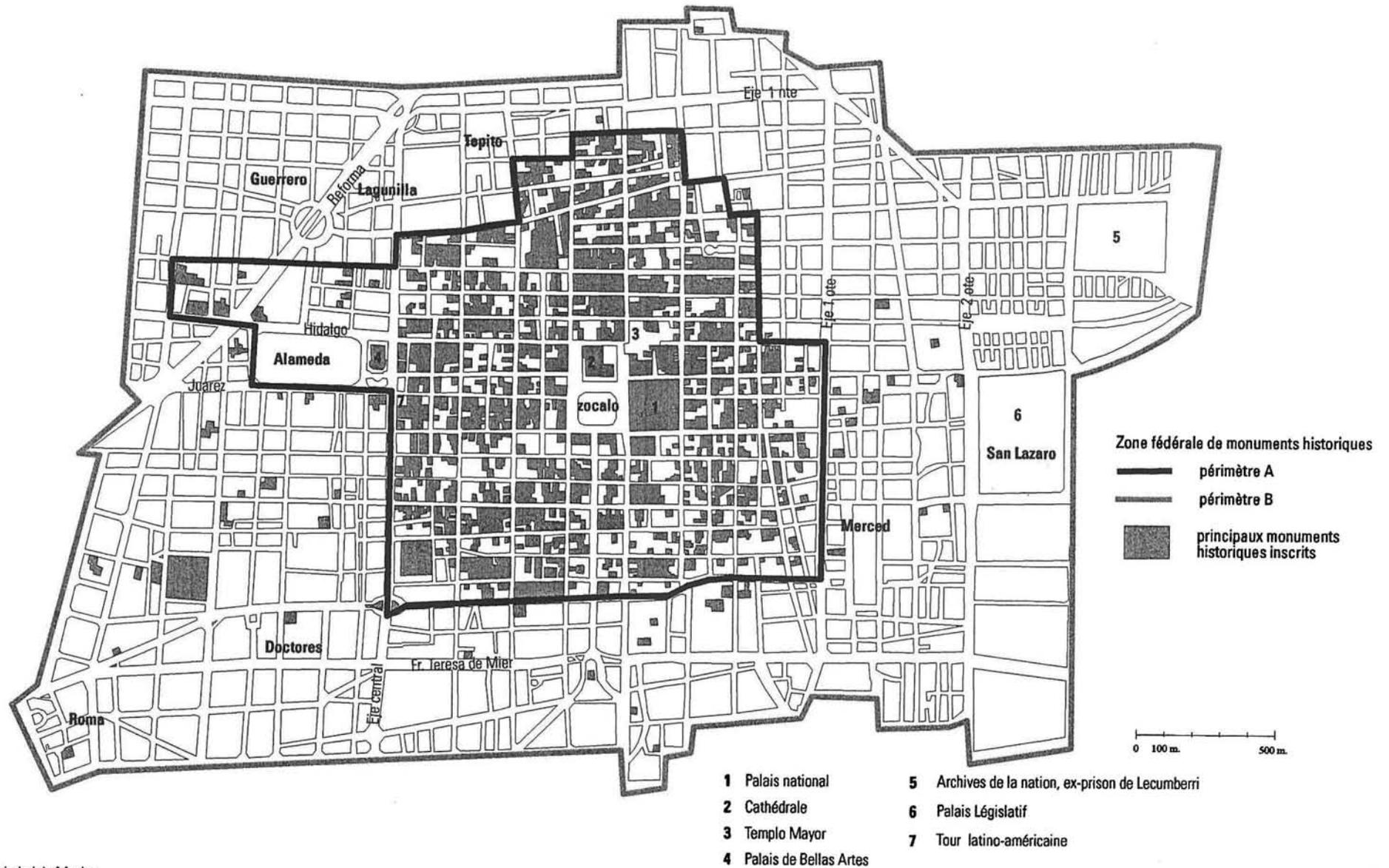
La zone de monuments historiques délimitée par le décret publié en 1980¹ couvre 9,1 km² des 600 km² qu'occupait l'agglomération de Mexico à cette époque. La zone protégée est subdivisée en deux sous-ensembles :

- un périmètre A de 3,7 km² qui regroupe 1 157 monuments historiques. Conception ample du traditionnel « *primer cuadro* », premier carré, ce périmètre est assimilable à la ville de la fin du XVIII^e ou du début du XIX^e.
- un périmètre B de 5,4 km² au sein duquel seulement 120 immeubles sont classés monuments historiques, qui englobe la plus grande partie des extensions de la ville jusqu'à la fin du XIX^e, essentiellement sous la forme de nouveaux quartiers pour classes populaires, espaces où dominant en particulier au nord et à l'ouest les *vecindades* construites à partir de cette époque pour loger les nouvelles populations d'ouvriers ou d'artisans.

Même si par rapport aux premières études le périmètre a été réduit, la déclaration d'un ample périmètre qui englobe les quartiers populaires entourant la ville coloniale, constitue une victoire pour les tenants de l'attribution d'un rôle d'urbanisme à la

¹ *Decreto por el que se declara una zona de monumentos históricos en la ciudad de México*, Diario Oficial, 11 avril 1980.

13 - Zone fédérale de monuments historiques



source : Atlas de la ciudad de Mexico

politique du patrimoine¹. Des années 1950 jusqu'aux années 1970, les discours et les actions des responsables de la ville assimilaient le centre historique à la *traza* coloniale ou au *primer cuadro*, zone de principale concentration de monuments, le reste de l'espace central étant considéré comme une zone paupérisée à rénover. La délimitation d'un ample périmètre B met théoriquement définitivement fin à ces projets, et contribue à créer une identité commune pour le centre de la ville coloniale et les quartiers populaires qui l'entourent. Quartiers populaires dont l'image est valorisée par leur appartenance au centre historique inscrit sur la liste du patrimoine mondial. Sous une autre optique, leur inscription au sein d'un périmètre B permet d'afficher la volonté d'une intervention publique particulière sur cette zone, distincte donc du reste du tissu urbain, tout en reproduisant une différence de traitement entre la « ceinture de taudis » et la *traza* historique.

Les instances responsables de l'application de la loi ont une même compétence sur les deux périmètres. Le périmètre A constitue la principale zone de protection, le périmètre B devant servir, en particulier, à délocaliser les activités encore présentes dans le périmètre A mais jugées « incompatibles » avec la protection du patrimoine². Les constructions neuves dans le périmètre B sont soumises, de la même manière que celles du périmètre A, à l'approbation de l'INAH, même si dans la pratique des critères différents d'image urbaine sont appliqués dans les deux zones.

Pour Salvador Diaz Berrio, le périmètre B devrait être étendu pour inclure les quartiers proches (Roma, l'ensemble de la Guerrero, Santa Maria etc.)³, dont il est important de contrôler les évolutions et qui comportent des édifices de la fin du XIX^e ou du début du XX^e qui pourraient être protégés. C'est aussi l'option proposée par le programme général de développement urbain du District fédéral de 1986⁴ qui introduisait la catégorie de « zones historiques non déclarées », zones décrites comme menacées par des pressions immobilières susceptibles « d'endommager leur architecture et organisation urbaine » (Roma, Guerrero, Hipodromo, Mixcoac). A

¹ cf. Salvador Diaz Berrio, 1986, *op. cit.*, p. 163.

² cf. Consejo del centro histórico de la ciudad de México, *El centro histórico de la ciudad de México, una propuesta emanada de la consulta pública 1984-1986*, Mexico, 1986, 12 p.

³ Salvador Diaz Berrio, *ibid.*

⁴ cf. DDF, *Programa general de desarrollo urbano para el Distrito Federal*, Mexico, 1986, s/p.

l'inverse pour Victor Ortiz Lajous, la superficie de protection devrait être réduite pour rendre possibles et rentables des projets de revitalisation dans la zone de la Merced ou de San Lazaro¹.

Le décret de zone de monuments a mis en place un Conseil du centre historique, dont la composition fut modifiée en 1984. Celui-ci est présidé par le régent du District fédéral et réunit l'ensemble des ministres et responsables d'administrations concernés par la gestion du centre historique². De la même façon que la ville de Mexico, siège des pouvoirs fédéraux, a été dotée d'un statut spécial (District fédéral)³, la protection du centre-ville où sont localisés le siège de la présidence de la république, de nombreux ministères et administrations fédérales a été confiée à un organisme spécifique, présidé par le régent de la ville mais au sein duquel les instances fédérales sont dominantes⁴. Cette commission a été doublée d'une commission spéciale du centre historique au sein du Comité de planification pour le développement du District fédéral (COPLADE-DF)⁵, créée en 1984, qui réunit l'ensemble des intervenants techniques et des acteurs locaux dans un groupe de discussion consultatif sur l'avenir du centre, la coordination et la programmation des interventions publiques.

Le conseil du centre historique, instance de concertation interministérielle, impulsa la création, fin 1990, de deux autres organismes chargés de mobiliser les représentants de l'initiative privée (*Patronato del centro historico*) et de permettre une intervention plus efficace sous une forme juridique indépendante de l'administration (*Fideicomiso centro historico*).

¹ cf. *La Jornada*, 24/08/88

² Le ministre de l'éducation (SEP), celui de développement urbain et d'écologie (SEDUE), du plan (SPP), du tourisme, le recteur de l'Université Autonome de Mexico (UNAM), les directeurs de l'INBA et de l'INAH.

³ Le premier district fédéral a été institué en 1828. Après plusieurs modifications de statuts ses limites actuelles ont été tracées en 1898. Le district fédéral est administré par un régent nommé par le président de la république depuis la suppression du régime municipal en 1928. Le nouveau statut instauré en 1993 introduisant une plus grande consultation populaire n'entrera en vigueur qu'en 1997.

⁴ Dans les villes de province cette instance réunit essentiellement des intervenants techniques.

⁵ COPLADE: *Comité de Planeación para el Desarrollo*

Le *Patronato del centro historico* est une association civile réunissant des personnalités du monde des affaires, de la politique ou de la culture souhaitant participer à la revitalisation du centre historique :

- un ancien ministre du budget de Gustavo Diaz Ordaz, Antonio Ortiz Mena ;
- un homme d'affaires de premier plan, deuxième fortune du pays, propriétaire de la chaîne de drugstores implantée dans les centres de nombreuses villes mexicaines, *Sanborns*, et du groupe CARSO dont une partie de la fortune provient d'activités de grossiste à la Merced : Carlos Slim Helú ;
- un leader des grossistes, Salvador Castillo ;
- le président du conseil de BANAMEX, Roberto Hernandez, banque qui a construit un nouveau siège dans le centre ;
- le journaliste vedette de la télévision A. Zabludovsky originaire de la Merced ;
- un écrivain, José Iturriaga, un des initiateurs de l'intérêt pour la restauration du centre-ville dans les années 1960 ;
- un architecte, ancien fonctionnaire de l'INBA, Juan Urquiega¹.

Le *Fideicomiso centro historico*, est un organisme technique de mise en oeuvre des programmes définis par le *Patronato* et le Conseil. Tulio Hernandez Gomez, ex-gouverneur de l'Etat de Tlaxcala, ex-président du PRI dans le District fédéral, était jusqu'en 1994 directeur exécutif du Conseil du centre historique et secrétaire technique du *Patronato*, établissant ainsi la liaison entre l'instance de concertation institutionnelle et l'organisme de promotion mobilisant des personnalités de premier plan.

La zone de monuments historiques transgresse et se superpose à l'organisation politico-administrative de l'espace urbain. A cette échelle ont été instaurées des instances de concertation, de coordination ou de programmation qui cherchent à renforcer la cohérence des interventions publiques et qui instaurent de fait une spécificité des modalités de la gestion administrative du centre historique.

Depuis 1971, le District fédéral est divisé en 16 délégations, entités d'administration déconcentrée ; la zone de monuments du centre historique s'étend

¹ Entretien Ricardo del Razo, *Sub. Administrador del Centro Histórico*, août 1994.

sur deux délégations. Le périmètre A et la plus grande partie du périmètre B se trouvent dans la délégation Cuauhtémoc, une petite partie du périmètre B à l'ouest (autour du nouveau Palais législatif, zone Candelaria-Merced) étant intégrée à la délégation Venustiano Carranza. Il semble que lors du tracé des délégations centrales, remplaçant les 12 « quartiers » (*cuarteles*) de la ville de Mexico¹, la délégation Cuauhtémoc ait été créée pour englober l'ensemble du centre. Elle s'étend en effet de Peralvillo-Tlatelolco jusqu'à Chapultepec-Condesa, intégrant la plus grande partie du centre historique, mais aussi l'avenue Reforma et la Zone rose. A l'ouest, l'*eje I oriente* (*anillo de Circunvalación*) était considérée comme la limite du centre historique ; cette limite a été franchie par la délimitation de la zone B qui intègre les Archives de la nation (ex-prison de Lecumberri) et le nouveau Palais législatif, ainsi que l'ensemble de la Merced.

Depuis 1988, la délégation Cuauhtémoc a mis en place des sous délégations dont une correspond à la zone Centro Historico-Tepito. Il s'agit de simples guichets déconcentrés de la délégation. En octobre 1993, une « Administration du centre historique » fut créée, organisme exerçant pour la délégation Cuauhtémoc les fonctions de gestion urbaine à l'échelle de la zone de protection. Cette Administration du centre historique prend en charge les problèmes de voiries et de gestion urbaine, mais doit surtout faire respecter la décision prise en 1993 de relocaliser les commerçants «ambulants».

¹ Jusqu'en 1971, le District fédéral était organisé en 12 délégations plus la ville de Mexico, divisée elle-même en 12 quartiers (*cuarteles*) , Cf, Gustavo Garza (comp.), *Atlas de la ciudad de México*, Mexico, DDT, El colegio de México, 1987, 431 p.

B - Contrôler l'usage de la rue

En juillet 1993, l'assemblée des représentants du District fédéral a décidé d'interdire toute forme de vente ambulante dans le centre¹, sur un périmètre correspondant approximativement au périmètre A du décret de zone de protection². Ce décret sanctionne un accord entre les autorités et les différentes organisations de vendeurs « ambulants » qui a permis de déplacer plus de 10 000 vendeurs « ambulants » des rues du centre vers 24 nouveaux marchés ou centres commerciaux installés sur des terrains vides, appartenant au District fédéral ou expropriés. Cet accord est le résultat de nombreuses années de négociations entre Manuel Camacho Solis, régent de la ville de 1988 à 1993, l'assemblée des représentants et les leaders des différentes associations.

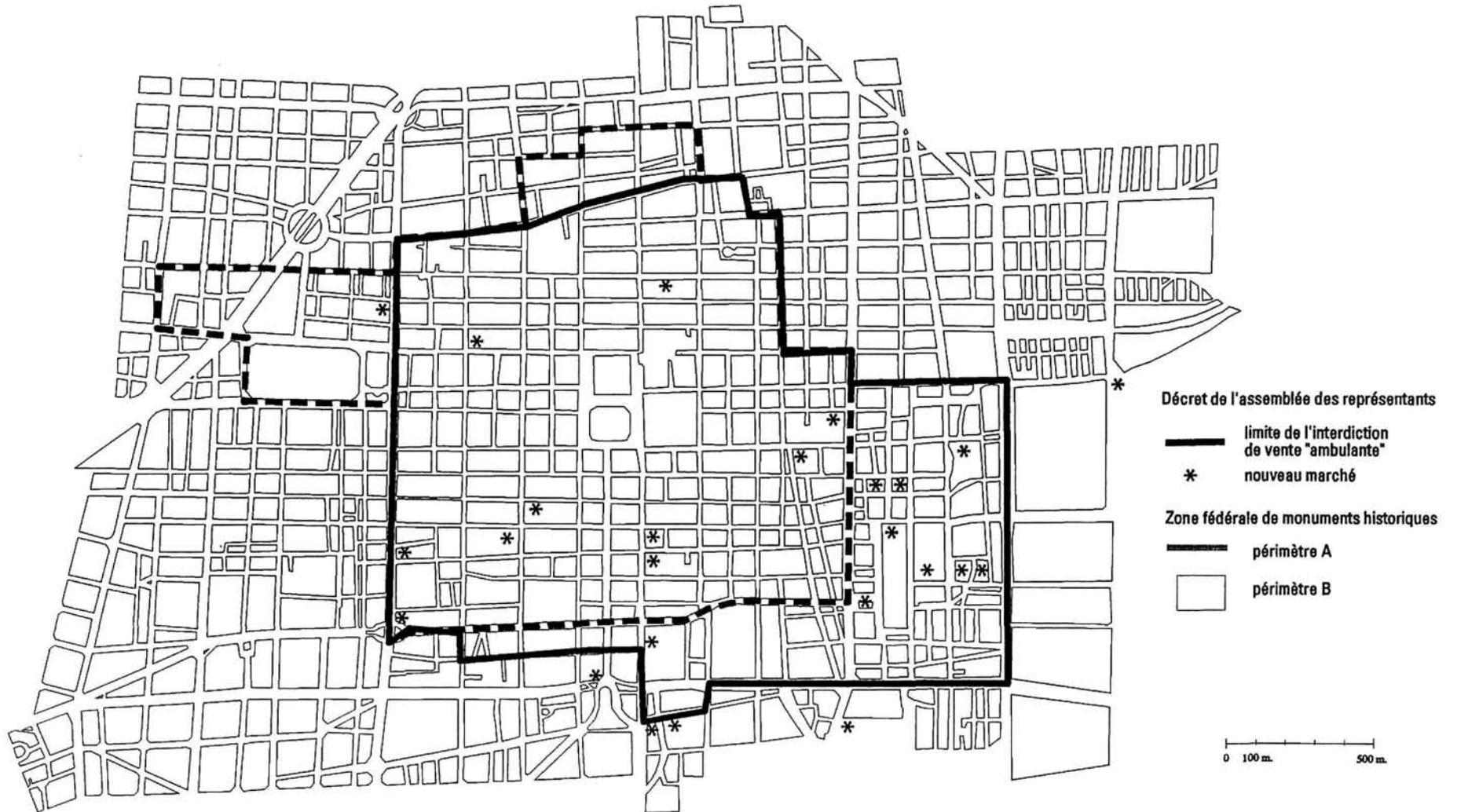
L'Assemblée de représentants, créée en 1987, est la première instance composée de représentants élus dans le District fédéral, dirigé par un régent nommé par le président de la république. Il s'agissait d'introduire dans le DF la réforme politique initiée par Miguel de la Madrid, et d'instaurer une instance de concertation et de négociation avec les partis d'opposition face à la difficile situation pour le pouvoir du PRI créée par les mobilisations à la suite des séismes de 1985 et les revendications de l'opposition. La première assemblée mise en place en 1988, alors que l'opposition avait été majoritaire dans la ville de Mexico lors des élections à la présidence de la république, constitua l'unique instance de représentation de l'opposition locale et fonctionna comme un relais entre l'administration et les organisations populaires ou sectorielles. L'Assemblée de représentants fut une des bases de la politique de négociation et d'ouverture mise en place par Manuel Camacho, régent du D.F³. Le

¹ « Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el departamento del Distrito Federal para la primera fase de desarrollo del programa de mejoramiento del comercio popular », *Diario Oficial*, Asamblea de representantes del distrito federal, 12 juillet 1993., voir aussi Antonio Azuela, « Fuera del huacal, aún en la calle, el comercio y el espacio público en el centro de la ciudad », *TRACE*, n° 17, p. 20-29.

² Voir carte, il s'agit de la plus grande partie de la zone A, moins une zone au Nord de l'Alameda, une zone à proximité de Tepito et à laquelle aurait été ajoutée la plus grande partie de la Merced.

³ La première assemblée (1988-1991) réunissait 34 membres du PRI, 18 du PAN, 2 du PARM, 6 du PMS-PRS, 6 du PFRCN, 3 du PPS ; la seconde (1991-1994) : 40 du PRI, 11 du PAN, 7 du PRD, 5 du PFRCN, 2 du PPS, 1 du PARM, cf. Mario Bassols Ricárdez, Roció Corona Martínez, « La

14 - Tentative de réorganisation du commerce de rue, 1993



sources : Asamblea de representantes, 1993 et Administracion del centro historico

fonctionnement de l'assemblée se caractérise par la recherche d'un consensus permettant que les décisions ne soient pas votées par le seul PRI.

L'interdiction du commerce « ambulant » dans le centre historique fut d'ailleurs un des deux seuls décrets émis par la seconde assemblée des représentants (1991-1994), qui pendant la période antérieure avait tenté en vain d'approuver un règlement du commerce « ambulant » sur l'ensemble du DF. Seule la référence à la protection du patrimoine a permis d'obtenir un consensus entre tous les partis. Ce fut aussi le seul acte de pouvoir coercitif de cette assemblée puisque l'autre décret concernait la suppression de règlements anciens du DF qui n'avaient jamais officiellement été annulés et qui pouvaient être mobilisés dans le cadre de conflits entre des groupes et l'administration¹.

Les commerçants « ambulants » furent relocalisés dans de nouveaux centres commerciaux construits à l'intérieur de la zone fédérale de protection. Lors des négociations sur la nécessaire délocalisation, l'efficacité de la constitution du périmètre de protection comme une zone ayant une identité commune et spécifique fut double : d'une part la délocalisation est justifiée par le caractère exceptionnel de l'espace urbain central, l'interdiction de la vente « ambulante » ne repose pas sur le caractère d'espace public des rues en question mais fait directement référence au décret de zone monumentale et à l'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité ; d'autre part pour les commerçants « ambulants » la relocalisation dans les nouveaux marchés est acceptable car ils restent dans la zone du décret, c'est-à-dire dans le « vrai » centre historique.

L'Administration du centre historique a été chargée de faire respecter cet accord, de prendre en charge la délocalisation des commerçants et surtout de maintenir les rues libres d'emprise de nouveaux commerçants. Le difficile contexte politique et économique des années 1994 et 1995, ainsi que la période électorale traditionnellement propice aux renégociations entre le gouvernement et les

asamblea de representantes del Distrito Federal, ¿ Una reforma que nadie quería ? », dans, *Zona metropolitana de la ciudad de México, complejo geográfico, socioeconómico y político*, Instituto de Investigaciones Económicas, D.DF, 439 p. , 1993, p. 339-371.

¹ Par ailleurs deux règlements furent approuvés (construction et justice) et le règlement du transport fut amendé, cf. le bilan d'activité de la seconde assemblée résumé dans *La Jornada*, 11/10/94.

organisations, a rendu beaucoup plus difficile ce contrôle. Deux ans après l'accord de 1993, de nombreux commerçants sont retournés dans les rues, une partie des nouveaux marchés créés sont aujourd'hui vides et le non-paiement des mensualités pour l'achat des locaux commerciaux devient un problème supplémentaire dans les relations entre les organisations et FonDDF, organisme chargé de la gestion financière des projets. Les commerçants considèrent les mensualités trop élevées mais surtout que le nombre de clients potentiels pénétrant à l'intérieur des nouveaux marchés est trop faible, d'autant que d'autres leaders et de nouvelles organisations encadrent de nouveaux « ambulants » prenant possession des rues. En juin 1995, il y aurait à l'intérieur de la zone d'interdiction plus de 3 500 « ambulants », dont une grande partie sous la modalité de *torero*, posant la marchandise sur le sol sur un morceau de plastique qu'ils referment pour partir en courant à l'arrivée des contrôleurs de la délégation. Plusieurs affrontements ont eu lieu. L'association des commerçants du centre historique exige l'application du décret¹, alors que les autorités de la délégation Cuauhtémoc affirment ne pas être en mesure de faire respecter la réglementation car les forces de sécurité nécessaires lui ont été refusées par l'administration centrale du DDF².

Dans l'ensemble du DF, l'aggravation de la situation économique à la suite de la dévaluation de décembre 1994 a provoqué un boom de commerce « ambulant ». Un recensement établi par le DF, jugé dépassé dès sa publication, dénombrait en juillet 1995 près de 98 000 « ambulants »³, dont 53% possédant des installations semi-fixes, 12% fixes, 12% de *toreros*, 2,3% réellement « ambulants ». Ces catégories soulignent une fois de plus la non-adaptation du terme « ambulants », employé au Mexique pour désigner des commerçants de rue, dont la majorité s'installent tous les jours au même endroit, et qui possèdent des installations en partie ou totalement fixes sur le trottoir ou sur la rue.

¹ Procentrico, *Asociación de comerciantes del centro histórico, La Jornada*, 14/07/95.

² *La Jornada*, 22/06/95.

³ *La Jornada*, 6/08/95, les résidents de la colonia Roma, estiment la croissance des commerçants ambulants à plus de 70% en un an, 9/06/95 ; ces chiffres sont présentés par l'administration du DF comme constituant un boom, notons néanmoins que ce phénomène est mal connu et qu'il existe des estimations contradictoires, la chambre de commerce dénombrait 120 000 commerçants « ambulants » au début des années 1990.

C - Stratégie d'image du centre

Les volontés d'embellissement des espaces centraux sont anciennes. Elles prirent d'abord la forme de réglementations spécifiques, d'aménagement des voiries ou des espaces publics. A la fin du XVIII^e siècle l'action du comte de Revillagigedo, vice-roi de 1791 à 1794, est considérée comme le premier antécédent systématique d'amélioration de l'image urbaine : suppression des bancs de marché sur la place centrale, pavage des rues, marquage des noms de rues, organisation des services de ramassage des ordures, et obligation faite aux propriétaires d'entretenir les façades¹.

Jérôme Monnet a décrit la progressive protection de l'image urbaine des abords du *zócalo* et de deux autres places centrales du centre historique dès les années 1930. Les mutations spécifiques de la place centrale se traduisant par la création dans les années 1950 d'une grande place vide, symbole du pouvoir central². La nécessité de renforcer l'image « historique » du centre de la ville s'est imposée, le paysage urbain est aujourd'hui le résultat d'une série d'interventions successives qui dès les années 1950 se proposèrent, avec plus ou moins de réussite, d'unifier l'image du centre de la ville et d'en renforcer l'historicité.

En 1954, l'ensemble des édifices autour du *zócalo* furent recouverts de plaques de *tezontle*, pierre volcanique, unifiant l'image globale de la place, mélangeant dans une même image d'historicité édifices récents (bureaux du district fédéral, 1935), édifices anciens modifiés (*ayuntamiento* du XVIII^e reconstruit en 1906) et le Mont de Piété dont la dernière transformation date de 1775. Ce type de re-création a marqué l'image urbaine des centres de nombreuses villes ou localités historiques par la généralisation d'un type de peinture ou la valorisation de certains matériaux (Xochimilco, Toluca)³.

¹ cf. Sonia Lombardo, « Esplendor y ocaso colonial de la ciudad de México », dans *Atlas de la ciudad de México*, Mexico, DDF, El Colegio de México, 1987, 430 p., p. 60-63, p.60.

² cf. Jérôme Monnet, *op. cit.* p. 100.

³ cf. Salvador Diaz Berrio, 1990, *op. cit.* p. 66.

• *Le programme de remodelage urbain, 1971-1976*

Dans les années 1970, un programme de remodelage urbain¹ se proposa de lutter contre le « désordre » des rues du centre et de revitaliser un espace urbain décrit comme « mal conservé et peu adapté aux nécessités de l'époque ». La prolifération de publicités et d'enseignes commerciales, des réseaux électriques et du téléphone, les ouvertures de nouvelles vitrines commerciales, les constructions sur les toits et la destruction d'immeubles historiques sont considérées comme de graves « fléaux » affectant l'image des rues du centre historique, provoquant une véritable « pollution visuelle ». Le diagnostic souligne aussi la nécessité de la création de nouveaux parkings, d'espaces verts et d'une réhabilitation des trottoirs et des rues. Pendant le mandat du régent Octavio Senties Gomez, en 1971 et 1972, un plan d'action fut mis en place en accord avec l'association des commerçants du centre et la participation des propriétaires, pour les rues du centre historique et de San Angel, Coyoacan et Tlalpan. Ce programme fut présenté comme une tentative intégrale de « restitution » de l'image urbaine. Il prévoyait :

- la restauration des monuments publics, la réhabilitation des façades et des espaces verts ;
- l'homogénéisation du mobilier urbain et des matériaux utilisés pour les trottoirs et le pavage des rues en remplacement de l'asphalte ;
- la suppression des réseaux aériens d'électricité et de téléphone ;
- la disparition des bancs fixes construits par les vendeurs « ambulants » ;
- l'homogénéisation de l'image urbaine : par le contrôle des hauteurs des constructions neuves, la construction sur les lots vides, la mise en place d'un collège d'architectes chargé de faire respecter l'image du centre ;
- l'instauration d'une réglementation d'enseignes commerciales et de publicités dans le centre.

Le programme concentra l'essentiel de son activité sur une zone comprise entre les rues Venustiano Carranza et Cuba, d'une part, et San Juan de Letran et 5 de febrero d'autre part. Pour tous les immeubles les autorités du DDF réalisèrent gratuitement

¹ DDF, *Remodelación urbana ciudad de México, 1971-1976*, Mexico, Dirección general de obras públicas, 157 p.

les études techniques de ravalement et d'homogénéisation de l'image des façades. Les auvents en pierres furent remplacés par des auvents en toile verte qui encore aujourd'hui contribuent à donner à cette partie du centre une certaine unité. C'est à cette époque qu'a été construite l'image spécifique de ce sous ensemble du centre historique, qui entre le *zócalo* et l'*eje central* forme, « l'hypercentre le plus important du centre historique... la concentration de commerces, de services et d'administration atteint des niveaux records »¹, c'est-à-dire le coeur d'un pôle « aisé-professionnel-moderne » formé par l'ouest du centre historique opposé dans la bipartition des activités commerciales à une zone nord-est « populaire-domestique-traditionnelle », marquée par les pôles de Tepito et de la Merced. La bipartition mise à jour par les enquêtes commerciales de Jérôme Monnet se retrouve aussi dans le bâti à l'ouest les constructions sont, en grande partie, des immeubles de quatre à cinq niveaux ayant remplacé au XIX^e des bâtiments plus anciens². Cette zone formait le centre commercial et administratif de la ville du XIX^e.

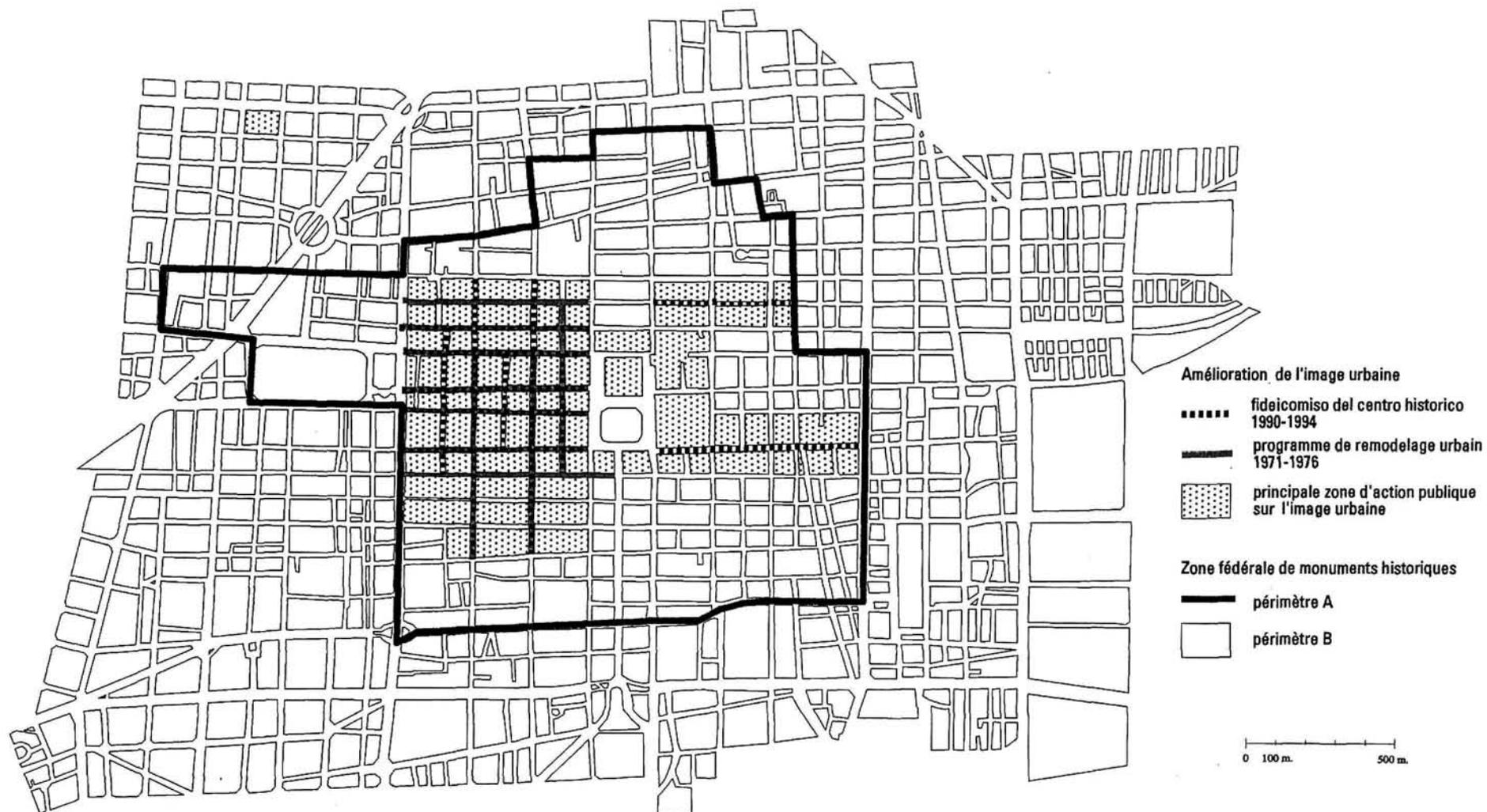
Il s'agit d'un projet d'amélioration de l'image urbaine ; aucune aide à la restauration ou réhabilitation n'est proposée aux propriétaires. Uniquement dans le cas de constructions récentes trop basses, il est suggéré d'homogénéiser les hauteurs. C'est à cette époque que certaines rues, en particulier nord/sud furent fermées à la circulation (Motolinia, Palma). L'amélioration des façades est à la charge des propriétaires des immeubles et des commerces, les travaux sur les espaces publics étant réalisés par le DDF. Le programme se présente comme autofinancé, 60% de l'investissement public devant être récupéré par la « coopération » des propriétaires par l'intermédiaire d'un taux spécifique d'imposition locale, de plus l'action du DDF doit canaliser les investissements privés. Chaque *peso* d'investissement public doit générer un montant supérieur d'investissement privé, le bilan publié par le DDF fait état de un à 2,7 pesos d'argent privé investi pour chaque peso public. Le total des investissements privés a été estimé à 50,7 millions de pesos alors que le financement public ne représente que 41,8 millions de pesos (1973)³.

¹ Jérôme Monnet, *op. cit.*, 1993, p. 127.

² *ibid.*, p. 145.

³ Dans ce type de bilan, cherchant à établir formellement l'innocuité du programme pour les finances de la ville, l'investissement public est souvent sous-estimé.

15 - Amélioration de l'image des rues du centre historique



• *La Fideicomiso du centre historique*

La création du *Fideicomiso* du centre historique en 1990 fut présentée comme une tentative de rupture avec les pratiques de restauration des années 1980 ; époque où l'action publique s'était concentrée sur la restauration de quelques monuments importants. Le Département du District fédéral, la direction générale des sites et du patrimoine fédéral de SAHOP puis de SEDUE ainsi que les universités restaurèrent des monuments le plus souvent destinés à un usage administratif ou à la création de centres sociaux ou culturels. Les interventions concernaient peu de monuments et essentiellement des immeubles appartenant au secteur public, ou qui étaient achetés et dans certains cas expropriés par les organismes publics. Il s'agissait d'une politique de restauration « lourde » nécessitant des financements importants mais ayant peu d'impact sur l'image globale du centre.

Le programme du *Fideicomiso*¹ se propose d'impulser avec un investissement moindre un changement d'image et une revalorisation de l'espace central. En fait, il s'agit d'une modalité d'intervention très proche de celle du plan de 1970 : les études et projets de restauration sont donnés aux propriétaires qui en font la demande. Ceux-ci peuvent aussi recevoir une aide pour obtenir les autorisations nécessaires du DF, de l'INAH ou de l'INBA. Les projets présentés par le *Fideicomiso* sont traités en priorité. Pour la réalisation des études techniques précises les propriétaires peuvent s'adresser aux collègues d'architectes qui, dans le cadre d'un accord avec le *Fideicomiso*, proposent des tarifs spéciaux.

Une série d'aides et d'avantages fiscaux sont proposés aux propriétaires pour la restauration d'immeubles classés monuments historiques. Ils peuvent déduire une partie des montants des travaux de leurs impôts sur le revenu et pendant un an bénéficier d'une exemption de taxe foncière et des droits pour permis de construire. L'aide la plus importante concerne les nouveaux acheteurs qui sont exonérés d'impôt sur le transfert de propriété et des droits d'inscription sur le registre public de la propriété.

¹ La présentation de l'activité du *Fideicomiso* repose sur un entretien avec Fernando Sanchez Paredes, *Fideicomiso* du centre historique, août 1994, et sur l'analyse de documents non publiés présentant un bilan de l'activité de cet organisme.

Un des objectifs affichés est de permettre de sortir de la situation d'abandon dans laquelle se trouve une grande partie des monuments du centre. De nombreux propriétaires ne pouvant fournir de preuves légales de possession (conflits de succession, évasion fiscale), ne souhaitent pas investir dans la restauration d'un bien sinon précaire du moins pour lequel ils ne peuvent solliciter d'autorisations officielles : une aide technique leur est proposée pour la régularisation de la propriété. Selon l'analyse du *Fideicomiso*, l'autre cause de l'abandon des monuments est l'incapacité ou le manque d'intérêt des propriétaires actuels à investir dans une restauration ou simplement dans une maintenance minimale de leurs immeubles. Il a donc été décidé de favoriser l'arrivée de nouveaux investisseurs dans le centre, en leur attribuant des conditions particulières d'achat et des exemptions fiscales sur les restaurations effectuées. Régularisation de la propriété et aides aux investisseurs sont présentées comme devant permettre, à terme, une amélioration de la couverture fiscale et donc avoir un impact positif sur les finances des délégations centrales. Le *Fideicomiso* facture son intervention aux propriétaires sur la base de 3% des économies réalisées grâce aux exemptions d'impôts ; la plus grande partie du personnel sont des « promoteurs » chargés de suivre l'évolution des projets, qui sont rémunérés par un pourcentage sur le montant des aides accordées aux propriétaires.

Le *Fideicomiso* a élaboré un programme d'amélioration de l'image des rues couplant une intervention sur l'espace public et le ravalement des façades. Ce programme fut appliqué entre 1991 et 1994 à 12 rues¹, dont 10 correspondent à l'espace compris entre le *zócalo* et l'*eje central*, dénommé « centre financier » par le *Fideicomiso* et le Conseil du centre historique. Toutes les rues sur lesquelles s'applique ce programme se trouvent dans cette zone à l'exception de la rue de San Ildefonso au nord est de la place centrale, proche du *Templo mayor* et du ministère de l'éducation publique, bordée par plusieurs monuments importants (anciens collèges Jésuites de San Pedro et de San Pablo, l'église Nuestra Señora de Loreto), et la rue de Corregidora, débouchant sur le Palais présidentiel et le *zócalo*. Suite à la construction du nouveau Palais législatif, inauguré en 1981 à San Lazaro en limite ouest du centre

¹ Tacuba, 5 de Mayo, Madero, 16 de Septiembre, Gante, Motolinia, Bolivar-Allende, Isabel la Católica-Chile, Palma, Donzeles, San Ildefonso et Corregidora

historique, les autorités du DF¹ s'étaient proposées de valoriser l'espace compris entre le *zócalo* et le Palais législatif, par l'amélioration de l'image urbaine, l'éviction des commerçants «ambulants», la réhabilitation des façades et la création de zones piétonnières. Ces travaux dans la rue Corregidora avaient pour but de constituer un axe monumental Palais national-Palais législatif sur le chemin parcouru par le président de la république se rendant devant la chambre des députés, pour présenter son bilan d'activité au début de chaque mois de septembre. Cet axe monumental est complété par les rues Moneda/Emiliano Zapata et Guatemala, et perpendiculairement par les rues Alhondiga/Santisima. Il s'agissait de tenter de créer une zone de valorisation à l'Est du *zócalo* entre les deux Palais du même type que celle existante entre le *zócalo* et l'Alameda. L'image urbaine de ces rues a changé : des organismes publics ont réhabilité des monuments importants, des façades ont été repeintes, mais le réinvestissement commercial et la mutation des activités espérée ne se sont pas réellement produits.

Dans les rues intégrées au programme du *Fideicomiso*, la délégation réalise des travaux d'amélioration des espaces publics et le ravalement des façades. Les matériaux utilisés pour le ravalement des façades sont payés par les propriétaires, alors que l'aménagement des espaces publics doit être facturé aux usagers : commerçants et habitants - y compris les locataires - sous la forme d'une taxe spécifique. Les façades de 280 immeubles ont été traitées dans le cadre de ce programme.

Pour les responsables du *Fideicomiso*, le processus de revitalisation du centre nécessite aussi un changement d'attitude de l'ensemble de la population face à la protection du patrimoine et à l'image du centre historique. Une série d'actions de promotion touristique ont été impulsées dans ce but, comportant la mise en place d'un autobus touristique parcourant le centre avec un guide, une série de conférences-dîners au profit de la restauration d'oeuvres historiques et de campagnes de promotion du centre.

¹ cf. *Plan parcial del centro histórico*, DDF, 1980.

Suite à la diffusion d'un message télévisuel demandant aux habitants d'agir pour le centre historique, de nombreuses personnes demandèrent à participer : ce fut le début du programme *Echame una manita*¹. Le samedi des brigades de volontaires participent au nettoyage des places du centre-ville et à de petits travaux de restauration, les volontaires étant encadrés par des spécialistes présentant les caractéristiques historiques des places réhabilitées. Le succès de ces journées fut tel, en particulier auprès de jeunes n'habitant pas dans le centre, que le *Fideicomiso* se sentant débordé supprima le programme devant l'apparition de leaders « naturels » des brigades de volontaires, se faisant fort d'amener toujours plus de jeunes à partir des collèges et lycées de la ville et cherchant à avoir en contrepartie un poids sur le fonctionnement du *Fideicomiso*. C'est donc paradoxalement le trop grand succès de la mobilisation en faveur du centre historique qui amena la suppression du programme *Echame una manita* devant l'incapacité du *Fideicomiso* à encadrer cette mobilisation et la peur de la généralisation d'une mobilisation de groupes cherchant à peser sur la nature des interventions dans le centre. La généralisation de la participation aurait nécessité la mise en place d'une gestion sociale et politique de la population impliquée, qui dépasse les capacités d'intervention souple et d'incitation financière du *Fideicomiso*.

L'aide à la restauration et la réhabilitation reste l'activité centrale du *Fideicomiso*. Au total, fin juillet 1994, le programme de revitalisation du centre historique avait touché 832 immeubles dont 251 étaient encore en travaux ; 57% sont des monuments historiques. Le coût total de ces interventions a été de 1,5 milliard de pesos (1994) (dont un milliard de financements privés). Les immeubles améliorés grâce à l'intervention de leurs propriétaires ou de nouveaux investisseurs représentent 94% du total ; les restaurations prises en charge par les organismes publics ne concernent donc que moins de 50 immeubles. L'intervention du *Fideicomiso* est d'abord une opération de ravalement des façades (51% des cas seulement 22% de restaurations et 20% de réhabilitations légères) et d'amélioration des locaux d'activités : plus de la moitié sont des aménagements de commerces et près de 20% de bureaux, seuls 15% des immeubles touchés sont des immeubles de logement.

¹ Donne moi un coût de main.

Au regard de la pratique de la fin des années 1980, l'intervention du *Fideicomiso* a donc profondément modifié la structure du processus d'intervention publique sur l'espace central. Début 1991, lors de la création du *Fideicomiso*, le bilan des travaux réalisés par le conseil du centre historique n'était que de 50 immeubles : dans la majorité des cas des monuments historiques restaurés par des organismes publics et utilisés pour des activités de bureaux.

Plus généralement une analyse de la localisation du total des montants investis dans des améliorations d'immeubles ou des restaurations¹, montre que 66,5% des montants investis et 83% des immeubles touchés se trouvent dans le périmètre A du décret de protection, pour près de 44% des montants et 54% des immeubles dans la partie ouest du centre historique (entre le *zócalo* et l'Alameda dans un périmètre constitué par les rues 5 de febrero, rep. de Brésil, Mesones, Eje Lazaro Cardenas, Belisario Dominguez), 25% des montants et 30,9% des immeubles dans la zone d'intervention sur l'image des rues. L'analyse des dépenses pour restauration et réhabilitation montre que même si les modalités d'intervention sur l'image urbaine sont du même ordre et se concentrent sur le même type d'espace, l'intervention du *Fideicomiso* a donc dépassé l'espace touché par le programme de 1971.

Toutefois, il faut souligner que la comparaison des montants investis est évidemment très fortement affectée par quelques restaurations importantes dans des édifices publics dont la localisation ne dépend pas des modalités d'intervention du *Fideicomiso* mais de la répartition sur l'ensemble du centre historique des monuments de propriété publique. Pour 54 immeubles (6% du total) le montant des travaux a dépassé 5 millions de pesos, représentant 80% des montants investis, 13 programmes de restauration de plus de 10 millions de pesos concentrent 53% de l'investissement total. Ces travaux importants correspondent le plus souvent à l'intervention d'organismes publics, de banques ou d'associations sociales et culturelles. Cette forte concentration des montants investis doit donc relativiser la mutation des modalités de l'intervention publique sur le centre incarné par le *Fideicomiso*. Si les grandes opérations de restauration ne représentent plus la seule forme d'intervention publique et si le *Fideicomiso* a mis en place des programmes pour aider les propriétaires a

¹ D'après la liste des immeubles présentée en annexe du bilan d'activité du *Fideicomiso*, août 1994.

améliorer leurs immeubles, quelques grandes restaurations concentrent les trois quarts des montants engagés sur l'espace du centre historique. Si l'on considère uniquement les 778 interventions de moins de 5 millions de pesos, le montant moyen des travaux n'est que de 372 000 pesos (1994).

L'intervention du *Fideicomiso* prend en compte l'ensemble du processus d'amélioration du bâti existant, 40% des interventions aidées ne concernent pas des monuments historiques, pour une part importante il s'agit de bureaux et de commerces, et plus de la moitié se localisent à l'ouest du *zócalo*. Tout se passe comme si, au moins dans le cas de l'intervention sur l'image des rues, le programme du *Fideicomiso*, dans le but de mobiliser les investisseurs privés, avait concentré son action sur la zone du centre où les commerçants et les propriétaires des immeubles étaient prêts à investir dans l'amélioration de l'image : l'hypercentre ou la « zone financière ». Comme s'il s'agissait de répéter 20 ans plus tard l'opération du programme de 1971. L'espace sur lequel le *Fideicomiso* a pris en charge l'amélioration intégrale de l'image urbaine se superpose de manière presque parfaite avec la zone d'intervention du programme de 1971 (voir carte). Son intervention ne se limite pas à cette zone puisque des aides pour les réhabilitations et restaurations sont prévues quelle que soit la localisation des immeubles, néanmoins la zone sur laquelle l'image des rues du centre a été le plus profondément marquée par l'intervention publique est encore une fois le cœur fonctionnel du centre historique.

La mise en perspective des programmes des années 1970 et 1990 permet de montrer que sur certaines zones valorisées du centre, les espaces urbains actuels sont le résultat de plusieurs générations de programmes de mise en valeur des façades et de l'image urbaine. La différenciation entre cette zone et le reste de l'espace central n'est pas seulement due à un bâti de qualité datant essentiellement du XIX^e, à un affinage commercial et à la présence d'activités valorisées. On peut penser qu'il existe un double processus cumulatif : l'action publique permet d'adapter l'image urbaine aux activités commerciales, l'amélioration de l'image urbaine et des espaces publics a en retour une action positive sur la valorisation de cet espace et les activités qui s'y maintiennent ou s'y implantent. Ce sont les propriétaires des commerces et des immeubles de cette zone qui sont les plus actifs pour demander la mise en place de programmes d'aide à la réhabilitation des façades.

D - Ingénierie institutionnelle

- *Transfert de potentialité : une péréquation entre les zones de nouvelle centralité et le centre historique.*

Le programme de transfert de potentialité de développement du centre historique matérialise la place particulière qu'occupe la politique du patrimoine au sein de la législation de l'urbanisme. L'accord publié en 1988 par le régent du District fédéral¹ considère que le centre historique présente l'infrastructure et les services suffisants pour permettre une intensité de construction de six fois la surface de terrain, alors que le règlement du décret de zone de monuments limite les constructions autorisées à 3,5 fois la surface du terrain, soit 4 étages et 12 mètres de hauteur.

Par cette référence théorique à un espace central intégré aux règles communes de l'urbanisme du District fédéral, l'administration locale reconnaît que les limites qu'introduisent les lois de protection constituent une perte potentielle pour le développement du centre historique et un manque à gagner pour les propriétaires. Le système de transfert rend cette potentialité perdue aux monuments du centre en leur attribuant la capacité de vendre ce droit de construire à d'autres immeubles situés dans des zones de nouvelle centralité², qui peuvent donc en acquérant les droits des immeubles du centre dépasser les normes autorisées ; le produit de cette vente devant servir à financer la restauration de monuments historiques.

Il s'agit de fait d'une fiction juridique qui matérialise les limites au droit de construire qu'introduit la politique de protection et les redistribue d'une autre façon dans la ville. Ce programme introduit une notion jusqu'ici absente du droit de l'urbanisme mexicain : la nécessaire compensation des restrictions au droit de propriété introduite par la loi de protection. On peut considérer que ce système est proche du droit de l'urbanisme espagnol, qui détermine des droits de développement types ou moyens (*aprovechamiento*) que les propriétaires doivent utiliser. Les règlements d'urbanisme introduisent des limites à l'utilisation de ces droits mais une

¹ *Acuerdo por el que se aprueba la aplicación del Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo del Centro Histórico de la ciudad de México*, Gaceta Oficial del Departamento del DF, 18 juillet 1988.

² Centre urbain, sous-centre urbain, couloir urbain dans la définition des plans d'urbanisme du DF.

banque municipale d'échanges de droits de développement organise les transferts entre les propriétaires¹, permettant théoriquement une juste répartition des coûts et des bénéfices de la planification urbaine. Sous des formes différentes, on retrouve des notions et des pratiques similaires dans les transferts de droit de superficie utilisés aux Etats Unis, et dans une moindre mesure en France sous la forme des « dérogations compensées » ou des « transferts de COS »², alors que la législation allemande reconnaît que toute limite introduite par les règlements d'urbanisme doit être compensée³ (notion d'intervention expropriante).

Au Mexique, la mise en oeuvre du transfert est limitée au centre historique. C'est donc la réglementation de protection du patrimoine qui apparaît comme occupant une position particulière, d'une certaine façon extérieure au droit de l'urbanisme commun. Les propriétaires ou les immeubles soumis à cette réglementation spécifique doivent recevoir une compensation. Dans le Programme général de développement du DF de 1986, cette procédure apparaissait limitée à une reconnaissance du droit des propriétaires qui pouvaient utiliser les droits de développement sur un autre terrain à l'extérieur du centre historique. A partir de l'accord de 1988, les droits de développement peuvent être vendus et il n'est plus fait référence aux propriétaires mais aux immeubles.

La vente ne se fait pas directement, elle s'effectue par l'intermédiaire d'un fonds qui reçoit le paiement de compensation et qui détermine sur quel immeuble l'utiliser. Les propriétaires du centre désireux de recevoir une aide doivent proposer un projet de réhabilitation respectant les critères et les priorités de la politique de revitalisation du DF. En fait, il n'y a pas de lien direct entre les immeubles émetteurs et les immeubles qui reçoivent les droits de développement, tout se passe comme s'il s'agissait de la création d'un fonds, géré par les autorités du DF, qui sert à financer des projets de réhabilitation d'immeubles historiques par l'intermédiaire d'une taxe sur

¹ cf. Eve Igonin Leygue, Thierry Igonin Leygue, *Politiques foncières comparées : Espagne*, Paris, Adef, 1991, 163 p., 14-17.

² cf. Jean Untermaier, « La compensation dans l'utilisation et la protection de l'espace », dans, *La règle et l'urbanisme*, Paris, adef, 1987, 353 p., p. 203-216.

³ Même si les compensations sont limitées de fait par la prise en compte d'obligations sociales liées à la propriété (*Sozialbindung*), cf. Corinne Moreau, *Politiques foncières comparées : Allemagne*, Paris, adef, 1990, 121 p., p. 19-21.

les projets de grande hauteur dans les nouveaux espaces de centralité¹. Dans la mise en oeuvre du programme de transfert, on est passé d'une recherche d'une stricte égalité des propriétaires face aux normes d'urbanisme, à la mise en oeuvre d'une égalité théorique entre les immeubles. L'implantation de ce système permettait aussi de passer outre les limitations de hauteurs considérées par de nombreux responsables du DF comme excessives et contradictoires avec une stratégie affichée de densification. Ces limitations avaient été intégrées dans les réglementations d'urbanisme alors que le souvenir des séismes était très présent et que les organisations, les partis et l'opinion publique militaient en faveur d'une limitation stricte de la hauteur des immeubles.

Une grande partie des immeubles ayant reçu un financement du système de transfert abritent des institutions publiques ou parapubliques (Musée José Luis Cuevas, la bibliothèque du congrès, la bibliothèque nationale de l'éducation), mais les ressources perçues peuvent aussi être utilisées pour l'aménagement d'espaces publics ou la réalisation des projets des instances intervenant sur le centre. Cinq ans après le début du programme en 1993, 15 projets importants de restauration, et, par l'intermédiaire du Conseil du centre historique, 81 traitements de façades, avaient été financés par le fonds. Des travaux ont été réalisés dans 30 *vecindades*. Au total, une quinzaine d'immeubles de grande hauteur ont versé des droits pour pouvoir construire 45 000 m² supplémentaires². Entre 1991 et 1994, 50 millions de pesos ont été obtenus par l'intermédiaire de ce fonds. Le projet de l'édifice Aguila, immeuble de 52 étages, devant prendre place sur l'avenue Réforma à la hauteur de l'Ange de l'Indépendance, devait générer 20 millions de pesos (1994) pour la réhabilitation d'immeubles historiques.

La fiction juridique sur laquelle repose le programme se prête à une traduction dans le langage de l'action sociale, Jorge Gamboa de Buen, coordinateur général de l'urbanisme et de la protection écologique du DF déclarait en 1994 à la presse : « il

¹ Pour les projets de grandes hauteurs, les autorités proposent - ou conditionnent le permis de construire à - une participation au programme, il existe néanmoins une autre solution juridique qui permet de demander une modification du plan, mais les délais sont très longs et cette procédure nécessite aussi un paiement compensatoire.

² Entretien avec les responsables du programme DDF, 1993.

s'agit d'une sorte de Robin des Bois, les édifices de grandes potentialités économiques apportent leur appui aux édifices handicapés... »¹, auquel répond l'écho d'un représentant des promoteurs : « ils vendent le ciel ».

• *Sanctionner la spécificité de la zone de protection : vers une délégation du centre historique ?*

Les nouvelles modalités de désignation du régent² et les nouvelles compétences accordées à l'Assemblée des représentants entreront en vigueur en 1997. Il est envisagé une refonte des périmètres des délégations qui passeraient de 16 à 21, les grandes délégations de Gustavo A. Madero, Ixtapalapa - plus de un million d'habitants - seront divisées en trois sous-ensembles. Une proposition appuyée par de nombreux intervenants sur le centre historique et par les partis politiques³ consiste à créer une nouvelle délégation du centre historique dans les limites du périmètre B. Le centre historique sera doté d'une délégation spécifique au même titre que la zone de protection écologique et rurale. Deux types de zonage d'urbanisme seraient donc « institutionnalisés » dans un but de rationalisation de l'intervention publique. Une autre option émanant de l'administration du DF serait la simple adjonction de l'ensemble du quartier de la Merced à la délégation Cuauthémoc, formant ainsi une délégation plus ample que les limites du décret mais intégrant l'ensemble du centre historique⁴.

Si ce projet voit le jour, l'institutionnalisation du centre historique sera alors réalisée : une délimitation créée pour la protection du patrimoine historique deviendra une échelle de l'organisation administrative du District fédéral. Dans l'optique des

¹ cf. entretien Jorge Gamboa de Buen, *coordinator general de reordinación urbana y protección ecológica, Proceso*, août 1994.

² élection directe selon les accords de 1996.

³ cf. la réunion entre le Secrétaire général du DF, Enrique Jackson, et les représentants du PRI, PAN et PRD, la création d'une délégation du centre historique constitue un des seuls points d'accord avant les négociations sur la refonte de l'ensemble des délégations dans le cadre de la réforme administrative, *La Jornada*, 26/10/94.

⁴ « Propuesta de modificación al número, tamaño y límites de las delegaciones políticas del Distrito Federal », résumé dans *Proceso*, 12/12/94.

dirigeants nationaux comme de l'administration du District fédéral, l'Administration du centre historique constitue l'embryon de cette délégation du centre historique. D'ores et déjà elle en exerce toutes les compétences à l'exclusion des compétences de police et d'ordre public, et de la tutelle formelle du délégué de la délégation Cuauhtémoc.

*
* *

Au centre de la ville de Mexico, un espace de 9,1 km² englobant la *traza* coloniale mais aussi les quartiers populaires entourant la ville historique de la fin du XIX^e forment une zone fédérale protégée par une réglementation spécifique. Cet espace institué en 1980 s'est progressivement renforcé en consistance juridique et réglementaire. Plusieurs organismes de concertation et d'intervention ont créé un réseau d'intervenants multiples, dont les actions renforcent la spécificité de cet espace par rapport au reste de l'espace urbain. Néanmoins, le système de protection des monuments historiques ne s'attache qu'à un contrôle des évolutions - destructions, constructions nouvelles - aucune procédure spécifique de restauration ou d'intervention urbaine n'a été mise en place par la législation fédérale. Alors que les discours sur la dégradation du centre proposent comme image répulsive la *vecindad* et les quartiers populaires centraux, les investissements en terme d'image et l'action des organismes chargés de revitaliser le centre historique se concentrent sur la zone valorisée et dont la valorisation apparaît comme possible. La nouvelle titulaire du Fideicomiso du centre historique déclare toutefois vouloir concentrer son action sur l'amélioration des logements et la création d'une offre de logements dans le centre¹.

Le périmètre de protection est devenu un zonage d'urbanisme, un enjeu pour la réglementation de l'usage des rues, et deviendra peut-être une échelle de déconcentration de l'administration du DF. Si la réforme politique du DF se poursuit, les délégations deviendront une échelle de représentation politique de la population. Ces dynamiques institutionnelles et d'intervention publique ont contribué à la construction progressive d'un espace spécifique sur la base des limites de la ville de la fin du XIX^e siècle, centre historique qui maintient et renforce son identité et son rôle symbolique pour les habitants d'une agglomération de 14 millions d'habitants.

¹ Margarita Sanchez Gavira, entretien, *la Jornada*, 22/04/95.

III Logements locatifs anciens : gestion et amélioration

Les tentatives d'éradication des taudis, les grands travaux et les spécificités de la gestion urbaine appliquée à l'échelle du zonage de protection du patrimoine n'ont pas affecté en profondeur la structure du parc de logement. Les dégradations des logements locatifs constituent un des principaux problèmes auquel se trouvent confrontés les habitants du centre et un enjeu des discours et des interventions des autorités publiques. Cet habitat se caractérise par un type de relation spécifique entre les propriétaires et les locataires, relations « conflictuelles » souvent bloquées de fait ou de droit. Les interventions publiques vont porter essentiellement sur des tentatives de modification de la législation réglementant la location et sur des programmes d'accès à la propriété et de réhabilitation des logements.

A - Blocage des loyers et dégradation du centre

Le blocage des loyers depuis 1942, constitue une des causes le plus souvent évoquées de la dégradation des conditions de vie dans les *vecindades*, et de la paupérisation des centres. Federico Gertz, dont on a cité les descriptions apocalyptiques du monde de la *vecindad*, notait dans les années 1960 :

« la cause principale de cette véritable lèpre et de ce désastre urbain est le blocage des loyers, qui a paralysé la construction de logements modestes et rompu l'équilibre entre l'offre et la demande précisément à l'époque à laquelle la capitale de la république a commencé réellement à croître d'une façon démesurée et lorsque la population s'est multipliée »¹.

A une époque où 86% des logements du District fédéral étaient loués (recensement de 1940), et dans un contexte d'inflation rapide causée par l'entrée en guerre du Mexique au côté des alliés, en mai 1942, la décision du blocage des loyers dans le District fédéral avait pour objet de limiter les impacts politiques et sociaux d'un difficile contexte économique. Concernant non seulement les logements mais aussi les

¹ *la causa principal de esa verdadera lepra y del desastre urbano es la congelacion de rentas, que paraliza la construcción de viviendas modestas y rompio el equilibrio entre su oferta y demanda precisamente cuando la capital de la república empezo, en verdad, a crecer en forma desmesurada y la población se multiplicó*, Federico Gertz Manero, *op. cit.* p. 7.

activités économiques, cette mesure ne visait pas la population du centre ou de quartiers défavorisés mais l'ensemble du DF.

Rappelons aussi que le souvenir des grandes grèves des loyers des années 1915 à 1930, dans de nombreuses villes (Mexico, Veracruz, Jalapa, Orizaba, Guadalajara, Merida, Puebla...) était encore proche¹. Dans le District fédéral, en 1922, le parti communiste avait réussi à impulser la création d'un syndicat de locataires et à mettre entre 40 000 et 55 000 familles (selon les estimations) en grève des loyers ; ce fut une véritable révolte contre les propriétaires des *vecindades* des quartiers populaires². Néanmoins le régime reprit rapidement le contrôle des organisations des quartiers populaires³ et impulsa, à la périphérie, des programmes publics de construction de logements pour travailleurs salariés. Mais la peur d'une révolte populaire sur la base d'un rejet des augmentations de loyers s'était installée. La législation sur les locations et les mesures d'aide aux locataires étaient devenues des questions politiquement sensibles. En particulier dans la ville de Mexico où le mouvement s'était terminé sans réelle modification du statut des locataires, alors que dans de nombreux Etats des lois favorables aux locataires furent votées par des pouvoirs locaux cherchant l'appui des mouvements urbains⁴.

Le blocage des loyers décidé en 1942 n'était qu'un volet d'une série de mesures d'urgence, incluant le blocage des prix et des salaires, se proposant de lutter contre l'inflation et la spéculation. Le contexte politique de l'année 1942 fut aussi marqué par la difficile renégociation par le président Manuel Avila Camacho (1940-1946), successeur de Lazaro Cardenas, de ses relations avec les syndicats et le mouvement

¹ cf. Juan Manuel Ramirez Saiz , *El movimiento urbano popular en México*, Mexico, siglo XXI, 1986, 224 p., 35.

² Le quartier Guerrero fut le centre de cette mobilisation, cf. Carlos Brizuela , Georgina Flores Juarez, « Los protagonistas de la reconstrucción, la Guerrero », dans, Cisneros Sosa Armando (coord.), *Rescate y reconstrucción del centro de la ciudad de México*, Mexico, UAM-Iztapalapa, 1988, 203 p., p.30-65.

³ La CROM, syndicat lié au régime, créa la même année une « Union de Voisins » (*Union de Vecinos*) , pour organiser les locataires.

⁴ Voir par exemple les lois du secteur locatif à Merida et Veracruz en 1922, l'accord avec les propriétaires pour une réduction des loyers à Mazatlan en 1935.

ouvrier¹ pour tenter d'instaurer une paix sociale favorable à l'industrialisation du pays. Très vraisemblablement concession du gouvernement aux syndicats à la veille de la signature d'un « pacte d'unité ouvrière »², dans lequel les syndicats acceptent de limiter les conflits, cette mesure permettait aussi à Manuel Avila Camacho de tenter de créer une base sociale attachée à sa personne dans un domaine non pris en compte par les politiques sociales cardenistes, qui reposaient sur l'appui des syndicats ouvriers et du secteur paysan³. En effet, après la généralisation de la réforme agraire et l'expropriation pétrolière, Cardenas n'était plus en mesure de faire adopter d'autres réformes perçues comme limitant la propriété privée sans remettre en cause le précaire équilibre sur lequel reposait son gouvernement : c'était faute d'un réel soutien du président qu'une proposition de loi du secteur locatif de 1938 n'avait pu être adoptée⁴.

En juillet 1942 fut publié le premier décret de blocage des loyers rendant obligatoire le renouvellement sans augmentation des baux des logements construits avant 1942. Plusieurs autres décrets en 1945, 1946 et 1947 précisent et limitent son application aux baux de locaux à usage d'habitation dont le loyer ne dépasse pas 300 pesos par mois. Sous certaines réserves ces décrets avaient, dans un premier temps, touché l'ensemble des commerces et des activités artisanales et industrielles. En 1948, sous la présidence de Miguel Aleman (1946-1952) la loi est prorogée indéfiniment. La législation introduit la possibilité d'une revalorisation des loyers après travaux d'amélioration, mais cette procédure qui doit obtenir l'accord du locataire n'a été que peu utilisée⁵. Les décrets de blocage des loyers n'ont pas impulsé un processus généralisé de mise au norme des logements, comme ce fut le cas en France, les

¹ cf. Luis Medina, « Del cardenismo al avilacamachismo », *Historia de la Revolución Mexicana 18*, México, El Colegio de México, 1978, 410 p., p.283-345.

² cf. Manuel Perlo, *Un estudio en torno a la dialectica de la relación política vivienda en México: 1922-1952*, Unam, IIS, cité par Alvaro J. Portillo, *El arrendamiento de vivienda en la ciudad de México*, Cuadernos Universitarios, UAM Iztapalapa, 1984, 110 p., p. 39.

³ La CNOP, *confederación de organizaciones populares* (confédération des organisations populaires) qui fut créée en 1943 allait devenir le principal instrument de concertation et de cooptation des organisations populaires urbaines. Elle comportait un secteur des locataires.

⁴ cf. Manuel Perlo Cohen, *Estado, vivienda y estructura urbana en el Cardenismo*, Cuadernos de investigación social 3, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1981, 85 p., p. 36.

⁵ cf. Federico Gertz Manero, *op. cit.*, p.28.

propriétaires effectuant des travaux pour sortir leur logement du cadre de la protection ou pour augmenter la valeur locative¹.

Le blocage des loyers est généralement utilisé comme explication de la dégradation du bâti et de la dévalorisation des propriétés des centres-villes, y compris dans des villes qui ne furent pas touchées par ces décrets². Les propriétaires ne retirant que de faibles revenus de leurs logements n'investissent plus. Or, l'impact réel de cette mesure est très mal connu. En 1942, 4 800 immeubles et 120 500 logements ou locaux commerciaux³ furent affectés par le décret. Les seuls chiffres récents disponibles sont des estimations de 1976 de la direction du cadastre portant sur une partie du centre : ce statut concerne alors 2 447 immeubles mais seulement 10 094 logements soit un peu plus de 20% des logements de la zone de référence⁴ ; pourcentage qu'il est possible d'extrapoler pour l'ensemble du centre-ville de Mexico avant 1985. Le programme d'amélioration du quartier de la Merced de 1983 estimait la part des immeubles d'habitation protégés par le blocage des loyers à 12% (40% dans des *vecindades*, 55% dans des appartements)⁵. On perçoit l'ampleur du changement ; en 1958 une étude de l'INV estimait que 63% du total des logements était des logements à loyer bloqué⁶.

La reconstruction suite aux tremblements de terre de 1985 et le programme *Casa Propia*⁷ ont permis à certains locataires d'accéder à la propriété de leur logement. Il ne resterait sur l'ensemble du DF, selon René Coulomb, qu'au plus 10 000 logements sous ce statut⁸. D'autres estimations considèrent que le nombre de logements

¹ cf. Alain Bourdin, *op. cit.*, p. 63.

² Par les explications de sens commun des habitants ou des propriétaires, reprises dans la presse mais aussi par certains analystes.

³ Le DF en 1940 comptait 1 750 000 hab.

⁴ cf. René Coulomb, « El impacto urbano del programa "Renovación habitacional popular », dans, *Cambiar de casa pero no de barrio, Estudios sobre la reconstrucción en la ciudad de México*, Mexico, UAM, CENVI, 1991, 465 p., p. 18-178, p.23.

⁵ cf. Departamento del Distrito Federal, La Merced, *op. cit.*, p. 74.

⁶ Cité par Enrique Valencia, *op. cit.*, p.20.

⁷ cf. *infra*.

⁸ cf. René Coulomb, Cristina Sánchez Mejorada, *¿ Todos propietarios ? Vivienda de alquiler y sectores populares en la ciudad de México*, Mexico, CENVI, 1991, 263 p., p.209.

concernés est encore plus réduit. Dans la plupart des *vecindades* du centre de la ville, comme l'ont montré les études réalisées à la suite des tremblements de terre, seulement quelques logements étaient encore touchés par le blocage des loyers¹.

L'étendue réelle de cette mesure a été fortement surestimée², les loyers bloqués ne concernant qu'une petite partie des logements dégradés du centre de Mexico. Le blocage des loyers eut cependant un impact décisif sur le comportement des propriétaires-bailleurs, réduisant le nombre de nouveaux logements construits pour location. L'impact négatif se concentre sur la ville centrale, où le stock de logements locatifs diminue de 7 840 unités entre 1940 et 1950, alors que la location s'accroît fortement dans les périphéries. Sur l'ensemble de la ville, la diminution du rythme de production des logements locatifs n'intervient qu'en 1960. René Coulomb a montré que l'on ne doit pas considérer que les décrets de blocage se sont traduits par une réduction de la location comme mode de logement³.

En 1954, pour tenter de relancer la construction de logements locatifs, un décret proposa d'exonérer d'impôt foncier pendant 15 ans les propriétaires de terrains construisant des logements mis en location avant fin 1961 et loués moins de 350 pesos⁴. C'est aussi l'époque où les organismes publics de logements produisent des ensembles d'habitat locatif pour certains types de salariés et pour les fonctionnaires. L'IMSS⁵ et l'ISSSTE⁶ ont construit, entre 1949 et 1963, 14 000 logements locatifs dans le District fédéral⁷. La faible augmentation des loyers a transformé ce type de promotion en une importante subvention. Les coûts administratifs et de gestion des

¹ A la Merced, seulement dans 20% des immeubles touchés par le blocage des loyers le nombre de logements concernés se situe entre 70 et 100%, cf D.DF, *op. cit.*, p.75.

² Par exemple par un plaidoyer contre le blocage des loyers qui affirmait qu'en 1960 : 300 000 logements et 1,5 million de personnes bénéficiaient de cette mesure, chiffres difficilement plausibles. Federico Gertz Manero, *op. cit.*, p. 68.

³ cf. René Coulomb, *op. cit.*, p. 65, p. 240.

⁴ cf. Bravo Ramirez Francisco J., « El arrendamiento de la vivienda en nuestro sistema jurídico vigente », *Vivienda*, Vol.6, N°4, julio/agosto 1981, p. 344-357.

⁵ *Instituto Mexicano del Seguro Social*; Institut Mexicain de Sécurité Sociale

⁶ *Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado*, Institut de Sécurité Sociale au Service des Travailleurs de l'Etat.

⁷ cf. Gustavo Garza, Martha Schteingart, *La acción habitacional del Estado en México, Mexico*, El Colegio de Mexico, 1978, 244 p., p. 204-219.

espaces communs dépassent dans de nombreux cas les loyers perçus. Depuis 1984 ces deux organismes ont mis en vente leurs programmes malgré la résistance des habitants¹. Par la suite les organismes publics de logements ne réaliseront que des logements destinés à la vente. D'autres dispositifs financiers d'aide à la production de logements sociaux en location mis en place par la suite n'eurent que très peu d'impact².

Une interprétation qui fut (est) assez répandue parmi les chercheurs mexicains insiste sur le caractère fonctionnel du blocage des loyers permettant à un faible coût la reproduction d'une partie importante de la force de travail³. Il est certain qu'à la fin des années 1940, époque d'industrialisation rapide, l'existence de logements bon marché dans le centre permettait de maintenir de bas salaires, et qu'à ce titre le décret n'a pas été réellement combattu par les secteurs industriels. Cependant, après la très forte croissance urbaine des quarante dernières années, il est difficile de percevoir un impact de cette mesure sur le marché de l'emploi. Elle ne concerne plus qu'un sous-secteur du marché du logement locatif central. Le faible coût du logement a vraisemblablement permis à une partie non négligeable de la population d'investir une part plus importante de leurs revenus dans d'autres secteurs, en particulier l'éducation de leurs enfants, et fut une des conditions permettant une mobilité sociale ascendante .

Les décrets de blocage des loyers ont créé une catégorie spécifique de logements et de population dans le centre de la ville de Mexico. Ce statut du logement, minoritaire et non représentatif de la situation des habitants du centre de la ville, n'en a pas moins eu un impact important sur les relations entre propriétaires et locataires. Il était impossible pour un propriétaire de mettre fin au bail d'un locataire protégé par les décrets des années 1940 sans l'accord de celui-ci. Pour les pouvoirs publics, cette mesure fut beaucoup plus facile à faire respecter qu'un blocage des prix et des salaires. Le blocage des loyers avait aussi l'avantage de créer une population

¹ cf. René Coulomb, *op. cit.*, 1988, p.9-25.

² cf. René Coulomb; *op. cit.*, p. 263.

³ cf. Angel Mercado, « Resistencia de pobladores en el centro de la ciudad de México », dans, Jorge Alonso (coord.), *Los movimientos sociales en el Valle de México*, Mexico, CIESAS, 1986, 415 p., p. 265-296.

bénéficiaire spécifique, base potentielle non sectorielle d'appui au régime dans une période troublée.

La population bénéficiaire n'est en effet pas définie sectoriellement - comme dans le cas des politiques sociales du régime - mais par sa résidence dans le DF. Il ne s'agit pas non plus d'une population délimitée précisément par son revenu, le critère d'un loyer de 300 pesos semble avoir été suffisamment large pour inclure une grande partie de la classe moyenne émergente. Les bénéficiaires de cette mesure ou leurs héritiers¹ constituent le témoignage vivant d'un certain type de relation entre les populations urbaines et le pouvoir politique, d'un moment historique où au sortir du cardenisme le nouveau président Manuel Avila Camacho tentait de renforcer son ancrage populaire, à partir de la population du DF, qui à cette époque, encore plus qu'aujourd'hui, constituait une base déterminante pour les mobilisations et manifestations marquant les luttes entre groupes de pouvoirs à l'échelle nationale.

Une aide spécifique leur a été attribuée, perçue par ces populations et leurs héritiers comme un droit inaliénable, tout retour en arrière devant faire l'objet d'un dédommagement de la part des propriétaires ou de l'Etat. Dédommagement d'ailleurs prévu par les expériences de réhabilitation des *vecindades* des années 1960 et 1970 et par les propositions visant à mettre fin au système, comme ce texte des années 1960 qui proposait de créer un programme spécifique de construction de logements périphériques pour les bénéficiaires de locations bloquées, les propriétaires s'engageant à prendre à leur charge l'apport personnel nécessaire à l'achat d'un logement préfabriqué.

Pour les habitants, ces logements étaient devenus, quel que soit leur revenu actuel, une ressource, celle d'un logement très bon marché ; avantage qui, ajouté à une situation centrale de proximité de possibilités d'emploi et d'approvisionnement, explique leur maintien sur place - dans des logements souvent très dégradés - même si leurs revenus ont augmenté. Ressource théoriquement sans valeur, elle peut aussi

¹ De fait, le blocage des loyers persiste aussi longtemps que le locataire original ou un autre membre de sa famille qui vivait dans le logement en 1948 occupe ce logement. Même si théoriquement c'est le titulaire du contrat qui bénéficie de la prorogation du bail, dans la pratique il semble que dans de nombreux cas le bail ne soit pas modifié après le décès du titulaire.

devenir le moyen d'obtenir un revenu annexe en sous-louant certaines pièces au prix du marché¹.

Pour un grand nombre de *vecindades* du centre historique, les décrets ont néanmoins bloqué leur réutilisation : même si le manque d'entretien a causé d'importantes dégradations, le maintien du *statu quo* a permis de sauver de nombreux monuments historiques qui auraient été détruits et remplacés par des immeubles de commerces, bureaux ou appartements².

B - Modification du statut des logements locatifs

En 1992, le décret de blocage des loyers a été supprimé³, et une série de mesures transitoires doivent permettre l'incorporation progressive des locaux et logements protégés dans le droit commun. Ce sont d'abord les locaux d'activités qui ont été libérés, puis les logements en commençant par les loyers les plus élevés. Les locataires obtiennent une priorité et éventuellement des aides publiques pour l'achat de leur logement ou l'obtention d'un logement des organismes publics de logement. Il semble que cette réforme ait fait l'objet d'un consensus de l'ensemble des partis politiques. Les organisations populaires ne se mobilisèrent pas contre l'abrogation du blocage des loyers. Le faible nombre de logements concernés, encore réduit par l'impact des séismes de 1985 puis de la reconstruction, a permis la mise en place de cette réforme sans réelle opposition. D'autant que l'impact négatif du blocage des loyers, et

¹ Plusieurs études soulignent le fait que les logements à loyers gelés sont souvent grands et sont devenus, en particulier pour des personnes âgées, sources de revenus, cf. Durán Contreras Ana Ma., Lopez Prado Ma. Magdalena et al., *La renovación urbana de la colonia Guerrero*, Mexico, UAM, Cuadernos de investigación, 1980, 115 p., p.40 ; voir aussi Claude Bataillon, Hélène Rivière D'Arc, *op. cit.*, p. 106-107.

² cf. Rodriguez Morales Leopoldo, Alejandra Massolo, « El centro histórico de la ciudad de México : definición, transformación y problemática », dans, *La rehabilitación de la vivienda : una alternativa para la conservación de los centros históricos*, Mexico, INAH, 1988, 88 p., p.7-26., p.17. y Angel Mercado, *op. cit.*, p. 274.

³cf. *Decreto que abroga el diverso que prorroga los contratos de arrendamiento de las casas o locales que se citan*, Diario Oficial, 30/12/92. cf. José Luis Ordóñez Ruíz, *Las rentas congeladas y su descongelación*, Mexico, Limusa, 1993, 85 p. et Emilio Pradilla Cobos, « Reforma inquilinaria, libre mercado y derechos de los inquilinos », *Ciudades*, n°20, 1993, p. 13-20.

l'existence de nombreuses situations irrégulières de sous location, ou de transfert de baux, étaient admis par tous les groupes en présence.

Par contre, la modification du statut commun des loyers dont les augmentations étaient encadrées souleva une importante opposition. Les réformes approuvées en juillet 1993 - concernant le Code Civil et la loi de protection du consommateur - libèrent de fait la durée des contrats et leurs augmentations et rendent plus faciles les expulsions¹. Devant les difficultés de leur mise en application sur un thème fortement conflictuel et la mobilisation des organisations populaires², et après l'intervention directe du président de la république, en septembre 1993, les dispositions réformant la législation sur les logements loués furent amendées par un article instaurant, jusqu'en 1998, une période de transition pendant laquelle les nouvelles dispositions ne s'appliquent qu'aux logements neufs ou réhabilités pour lesquels un nouveau bail est signé, ou aux locations dont la finalité n'est pas le logement. Dispositions qui introduisent un nouveau type de différenciation concernant la protection des locataires en fonction de l'ancienneté de la construction.

Cette prorogation, adoptée par la chambre des députés, ne fut votée que par le PRI, les représentants du PAN s'abstinrent et les autres parties d'opposition PRD, PPS, PARM et PFCRN votèrent contre. Néanmoins, les représentants du PRD considèrent le report de l'application du décret comme un succès du mouvement populaire urbain, il s'agissait en effet d'une revendication de l'*Asemblea de barrios*³. Les locataires actuels ne seront pas touchés dans l'immédiat par la libération des loyers.

¹ Les évaluations de la politique mexicaine du logement financées par la Banque Mondiale en 1989 concluaient à la nécessité de modifier les législations du logement locatif, voir l'étude sur le logement locatif citée par International bank for reconstruction and development, *Projet completion report, Mexico, Housing finance project*, 1994, 27 p.

² De nombreuses manifestations, dont l'interruption d'une session parlementaire, *Procesos*, 23/08/93.

³ Dont un des représentants déclare ne pas comprendre l'opposition du PRD aux dispositions transitoires, alors qu'il avait participé et approuvé les négociations avec le régent, cf. *La Jornada*, 10/09/93, alors que d'autres organisations n'ont pas accepté la négociation et tentèrent de maintenir active une mobilisation pour le retrait total des réformes.

La réforme du statut des logements locatifs se met en place selon des modalités contradictoires¹. D'une part, il est instauré une réelle libéralisation des loyers, avec l'accord et sous la pression des représentants de l'initiative privée, pour relancer la construction de logements loués, et d'autre part les autorités acceptent les revendications des organisations populaires et de l'opposition, qui refusent néanmoins de voter la prorogation. Ce processus permet de prendre en compte des revendications opposées, tant en limitant les effets réels et symboliques de la libération des loyers dans le DF où encore plus de 25% des logements sont loués². Cette posture particulière du gouvernement est exprimée, on ne peut plus clairement, par le communiqué de presse publié par la présidence de la république à la suite de la négociation avec les organisations populaires, expliquant que le président allait faire parvenir au congrès une proposition : « qui supprimera toute insécurité pour les locataires, mais qui maintiendra les nouvelles dispositions qui doivent impulser le logement locatif, en préservant les droits des propriétaires »³. Cette transmutation d'une situation politique difficile en consensus constitue un bon exemple de la spécificité de l'action publique et de la pratique politique dans le DF pendant la période saliniste.

C - Réhabilitation et rénovation de *vecindades* : situation avant les séismes de 1985

A partir des années 1960 dans la ville de Mexico, comme dans de nombreux Etats, des organismes publics de logement ont mis en place des programmes d'amélioration de l'habitat ancien dégradé. Il s'agit soit de réhabiliter les logements existants soit le plus souvent de construire de nouveaux immeubles après démolition des logements

¹ Rappelons que le débat sur la législation du secteur locatif fut particulièrement actif dans les années 1970 et 1980, de nombreux partis, associations ou représentants des promoteurs et des propriétaires ont proposé des réformes législatives, cf. R. Coulomb, *op. cit.*, p. 408-409.

² Selon le recensement de 1990, notons cependant que 8% des logements sont classés en « autres situations » ne correspondant ni à la propriété ni à la location, une partie importante de ces logements correspondent à des locations, cf. INEGI, 1993.

³ *Proceso*, 9/08/93.

insalubres. Dans les deux cas ces programmes se proposent d'éradiquer les logements insalubres et de faire disparaître la *vecindad* comme image de la dégradation urbaine.

La Direction Générale du logement populaire¹ du DF (DGHP) a mis en place dans les années 1970 un programme d'amélioration de *vecindades* qui repose sur l'achat par le DDF de la *vecindad*, l'amélioration de l'habitat et la revente aux locataires. Programme dont l'impact fut limitée à quelques cas. La délégation Cuauhtémoc dans les années 1970 impulsa un programme de « remodelage de *vecindades* ». Il s'agit d'interventions d'urgence lorsque l'état des édifices présente un danger pour les habitants : renforcement des murs, réfection des toits. Les pouvoirs publics se proposaient de réaliser un suivi de l'ensemble des bâtiments de la délégation. Les services techniques devaient identifier les bâtiments à réparer, rechercher le propriétaire pour l'obliger à réaliser les travaux, ou prendre en charge directement la réhabilitation qui devra être remboursée par la suite par le propriétaire. Ce type d'intervention reposant sur le règlement de construction du DF et sur le Code civil qui font obligation au propriétaire d'entretenir les *vecindades*, se propose de résoudre le blocage de la situation des *vecindades* par une contrainte administrative. La dégradation des bâtiments est donc déclarée illégale lorsqu'elle est jugée dangereuse pour les habitants. L'application de la législation rendrait caduque la principale stratégie des propriétaires pour modifier l'usage de leurs bâtiments et expulser les locataires : l'attente d'un danger avéré ou d'un effondrement. Mais la généralisation de ce type d'intervention dépasse les capacités d'action de l'administration du DF. Il semble que seulement quelques cas exemplaires furent menés à bien, soit lorsqu'il fut possible de faire pression sur un propriétaire, soit en cas d'urgence avérée permettant de réaliser une intervention pilote. Ce programme n'a permis de remodeler que 44 *vecindades*, essentiellement dans la Guerrero². Dans la délégation Venustiano Carranza des travaux de réparation de toiture furent réalisés dans deux grandes *vecindades*, avec la participation de locataires et l'aide de la délégation.

¹ DGHP : *Dirección General de la Habitación Popular*

² cf. COPEVI, *Estudio de regeneración urbana, plan director para el desarrollo urbano del Distrito Federal*, Mexico, DDF, 1988, p. et, Brizuela Carlos, Flores Jaurez Georgina, « Los protagonistas de la reconstrucción, la Guerrero », dans, Cisneros Sosa Armando (coord.), *Rescate y reconstrucción del centro de la ciudad de México*, Mexico, UAM-Iztapalapa, 1988, 203 p., p.30-65.

L'INDECO, Institut national pour le développement de la communauté et du logement, organisme fédéral de promotion de logement social créé en 1970 pour remplacer l'Institut national du logement (INV), réalisa en 1973 un programme de remodelage urbain présenté comme complémentaire de l'action d'amélioration de *vecindades* du DDF. Il s'agissait de construire des immeubles de logements sociaux sur des terrains occupés jusqu'ici par des bâtiments insalubres ou des *vecindades*. Certains envisageaient de construire des logements provisoires sur la rue pendant que les travaux de construction des nouveaux immeubles se déroulaient sur les parcelles¹. Encore une fois la difficulté principale fut d'acquérir des terrains ; incendies et éboulements constituant les principales opportunités. INDECO construisit à la fois des logements mis sur le marché et des logements permettant de reloger les habitants originels. La vente de logements au prix du marché devant permettre de subventionner les logements offerts aux anciens locataires. Ce type de montage n'est possible que si le terrain permet une densification. En échange de conditions particulières d'achat, l'ex-locataire abandonne ses droits éventuels à un loyer bloqué. Cinq cents logements ont été réalisés dans la période 1973-1976². Au total entre 1974 et 1983, 90 *vecindades* furent réhabilitées, principalement dans le quartier Guerrero, les interventions se concentrèrent sur des *vecindades* détruites pour des incendies ou inondations. Souvent cette réhabilitation impulsa un changement de population³. On est très loin des besoins identifiés par INDECO pour justifier la mise en place du programme : en 1976 un responsable de cet organisme considérait que 4 000 *vecindades* étaient sur le point de s'effondrer⁴.

Entre 1972 et 1982, INDECO est intervenu avec INFONAVIT dans le cadre d'un ambitieux programme de rénovation de Tepito (Plan Tepito). Grâce à la participation des organisations du quartier, les pouvoirs publics ont réussi à constituer une réserve

¹ cf. Alejandro Mangino, « Regeneración del centro histórico de la ciudad de México », *Symposium sobre restauración de monumentos y sitios*, Mexico, INAH, 1972.

² cf. Gustavo Garza, Martha Schteingart, *op. cit.* et COPEVI, *op. cit.*

³ cf. René Coulomb, *op. cit.*, 1983, p.41.

⁴ René Coulomb, « El impacto urbano del programa Renovación habitacional popular », dans, *Cambiar de casa pero no de barrio, Estudios sobre la reconstrucción en la Ciudad de México*, Mexico, UAM, CENVI, 1991, 465 p., p. 18-178., p.42.

foncière importante, plus de 40 000 m², dont la moitié était encore inutilisée en 1985¹. Par rapport aux objectifs initiaux peu de logements furent construits : 750 logements sur trois îlots démolis et reconstruits.

Malgré une concertation avec les représentants du quartier depuis le début de l'intervention, le Plan Tepito qui intégra par la suite des projets de réorganisation commerciale fut rejeté par les habitants. Les immeubles de cinq étages construits ne conservaient pas les caractéristiques de la *vecindad*, revendiquées comme partie prenante de la culture de Tepito. D'autre part la reconstruction fut très lente et en 1985 encore 350 personnes vivaient dans des logements provisoires. Cette reconstruction s'effectuant en dé-densifiant, certaines familles n'avaient pas pu trouver de place dans les logements reconstruits.

A partir de 1980, les organisations d'habitants impulsèrent la réalisation d'un plan alternatif d'aménagement du quartier. Celui-ci, réalisé par des architectes de la Faculté d'Architecture (autogobierno) de l'UNAM, proposa un projet urbain intégral et des interventions fines respectant la tradition commerciale du quartier et la sociabilité propre à la *vecindad*². Ce plan qui ne sera jamais réalisé est considéré comme un exemple de projet urbain opposé au « paradigme fonctionnaliste » et tentant de créer une contre culture architectonique³.

Au début des années 1970, BANOBRAS construisit 153 logements et 10 commerces en 17 projets dans le centre de la ville (délégation Venustiano Carranza). Ces projets prennent place sur des terrains vides et seulement dans trois cas remplacent des *vecindades* existantes. Par la suite, avec une forte participation des délégations Venustiano Carranza et Cuauhtémoc, un programme de substitution de *vecindades* fut mis en place (au total construction de 750 logements). La faisabilité de tels projets dépend du prix d'achat des terrains, mais les habitants des *vecindades* substituées sont le plus souvent incapables d'accéder aux crédits qui leur est proposé

¹ cf. René Coulomb, *op. cit.* p.42. et Luisa Aguilar Urbina , « Reconstrucción de vecindades en Tepito », dans, Cisneros Sosa Armando (coord.), *Rescate y reconstrucción del centro de la ciudad de México*, Mexico, UAM-Iztapalapa, 1988, 203 p., p.66-95.

² cf. Taller 5, *Plan de mejoramiento para el Barrio de Tepito, programa de vivienda, facultad de arquitectura*, Tesis profesional , UNAM, Mexico, 1982.

³ Rafael Lopez Rangel, *Mas alla del postmodernismo*, 1985, p.78.

(malgré une subvention de 40% sur les crédits sociaux courants) ou refusent de participer au programme. Sur les 750 logements construits, seulement 142 ont été occupés par des habitants des *vecindades* détruites. Les locataires bénéficiant de loyers bloqués, mais ne participant pas au programme, furent indemnisés par le propriétaire pour qu'ils acceptent de partir volontairement, condition nécessaire à la réalisation des nouveaux logements. Les nouveaux habitants sont généralement d'un niveau socio-économique plus élevé que la population originale¹.

A partir de 1984, la délégation Cuauhtémoc a lancé un programme d'achat de *vecindades* et de reconstruction de logements qui mobilise les ressources de FONHAPO proposant des crédits à des non salariés et des personnes ayant de très faibles ressources, dont le mode d'intervention est proche de ceux des organismes qui prendront en charge la reconstruction à la suite du tremblement de terre de 1985².

Un seul organisme fédéral propose des aides pour la réhabilitation de logements accessibles sur l'ensemble du pays. Le programme d'amélioration de logements de FONHAPO, qui ne comporte pas dans tous les cas d'aides pour l'achat de l'immeuble a représenté sur l'ensemble du Mexique, entre 1981 et 1986, 27 775 logements soit 14% des logements financés par le fonds.³

C'est souvent une situation de catastrophe - éboulements ou inondations - qui permet l'intervention des organismes publics de logement. Ce fut le cas pour la première intervention d'INDECO à Tepito, dès avant le Plan Tepito : construction de 55 logements suite à un éboulement dans une *vecindad*, qui se solda par deux morts et de nombreux blessés. La situation d'urgence oblige les locataires à se mobiliser pour demander une intervention publique, pour résister aux tentatives d'expulsion, ou pour tenter de prendre en charge une amélioration de leur condition de vie. Dans le quartier Guerrero, l'effondrement de *vecindades* fut à l'origine de la mobilisation des locataires, qui donna naissance en 1976 à la coopérative Guerrero. Cette coopérative réussit à faire financer un projet spécifique par INFONAVIT. Dans le même contexte

¹ Copevi *ibid.* p.10-14. et Gutierrez Elias , Corona Concepcion, « La reconstrucción en la colonia Morelos », dans, Cisneros Sosa Armando (coord.), *Rescate y reconstrucción del centro de la ciudad de México*, Mexico, UAM-Iztapalapa, 1988, 203 p., p.96-123.

² René Coulomb, *op. cit.* p. 43.

³ FONHAPO, *Memoria de actividades 1981-1986*, Mexico, 1987, 52 p.

fut créée l'Union des voisins du quartier Guerrero¹ qui grâce à l'appui des architectes d'une ONG, *Casa y Ciudad*, prendra en charge la réparation des logements². Bien avant le tremblement de terre de 1985, les habitants de la Guerrero manifestaient sous une banderole proclamant à la fois leur volonté de rester dans le quartier et de lutter pour l'amélioration de l'état des logements : « Nous mourrons dans la Guerrero mais pas sous les éboulements »³. La coopérative Guerrero impulsa une campagne de sensibilisation et des brigades de réparation d'urgence pendant la saison des pluies qui cause chaque année l'effondrement de plusieurs *vecindades*, provoquant l'éviction des habitants. Réparations auxquelles s'opposent les propriétaires pour qui l'effondrement d'un mur ou d'une partie du toit est la seule façon de libérer leurs immeubles des locataires⁴.

*
* * *

Ces programmes de logements ne représentent qu'une très faible part de la politique globale de logement qui prend la forme de construction de grands ensembles à la périphérie. Ils n'ont eu qu'un impact très limité sur les conditions de logements en centre-ville. Cependant ils constituent des expériences d'interventions publiques qui ont permis aux techniciens, universitaires et militants, d'identifier les difficultés de la mise en place de ce type de programme, au premier rang desquels l'acquisition des terrains, et les limitations introduites par des réglementations qui augmentent le coût de toute rénovation et réhabilitation. Le plus souvent les propriétaires refusent de vendre aux locataires, pensant obtenir un meilleur prix en réhabilitant leur *vecindad* pour mettre sur le marché des logements en copropriété à de nouveaux arrivants ou en tentant de vendre le terrain ou la *vecindad* après éviction des locataires.

A la veille des séismes de 1985, la situation dans les quartiers populaires du centre apparaît une fois de plus comme bloquée. Les expériences et les programmes d'intervention publique comme les réalisations de quelques organisations populaires

¹ *Union de vecinos de la colonia Guerrero.*

² cf. Carlos Brizuela, Georgina Flores Juarez, *op. cit.*

³ *Moriremos en la Guerrero, pero no aplastados.*

⁴ cf René Coulomb, « Organizaciones populares y planeación urbana en un barrio deteriorado de la ciudad de México », dans, Jorge Alonso (coord.), *Los movimientos sociales en el Valle de México*, Mexico, CIESAS, 1986, 415 p., p. 297-317, p. 310.

mobilisant des habitants des *vecindades* du centre sont restés des expériences. Chacune se présentait comme pilote, permettant de mettre à jour un mode d'intervention reproductible, mais elles se sont toutes empêtrées dans la complexité d'une intervention publique dans ce milieu spécifique. En dehors de programmes particuliers, aucune procédure d'appui à la réhabilitation des logements n'a été instaurée parallèlement aux lois de protection du centre historique, aucune aide à la personne ne permet de supporter une augmentation des loyers dans le cas de réhabilitations réalisées par les propriétaires. Pour les autorités publiques, la question de l'intervention sur le logement locatif ancien apparaît soit comme une lutte contre l'insalubrité ou le danger avéré, soit comme une question locale, à l'échelle de la délégation Cuauhtémoc ou d'opérations limitées à certains quartiers (Tepito). La plus grande partie des ressources est destinée à faire face à la rapidité et à la massivité de la croissance périphérique et de la gestion de l'introduction des services à l'échelle de l'agglomération (transport, drainage profond). Les séismes de 1985 vont modifier l'ordre des priorités et replacer l'habitat locatif ancien au centre des préoccupations techniques, politiques et des investissements du pouvoir fédéral.

IV Reconstruction des quartiers anciens « racines de notre ville »¹

« C'est un nouveau bâtiment, mais le lieu est le même, les fondations sont ici, les gens et les traditions sont ici », témoignage d'un habitant après son relogement Casa Blanca, Afareria 24, Tepito².

A - Séismes de 1985 : une catastrophe sans précédent

- *Impacts des séismes*

Le sous sol de la ville de Mexico est périodiquement secoué par d'importants mouvements sismiques. Les tremblements de terre sensibles sont très fréquents, mais les secousses se traduisant par des destructions d'édifices sont beaucoup plus rares. Malgré l'absence de mesures fiables des tremblements de terre historiques, on peut considérer que les séismes de 1985 ont été les plus violents et les plus destructeurs de l'histoire de la ville³. L'intensité fut similaire à celle de 1911, mais les dommages furent beaucoup plus importants vraisemblablement à cause de l'état du sous-sol et du type de constructions. La durée (90 secondes) a été pratiquement le double de celle du tremblement de terre de 1957 qui endommagea sérieusement plus de 100 immeubles et causa la mort de trente personnes.

Le 19 septembre 1985, la ville de Mexico a subi un séisme d'une intensité de 8,1 sur l'échelle de Richter. Le 20 septembre, la répétition du même processus sismique a produit plusieurs répliques, dont la plus importante fut de 7,8. Les ondes de choc se sont propagées sur 400 km depuis l'épicentre au large des côtes du Pacifique. Au centre de la ville, elles ont été amplifiées par les sédiments meubles du fond de l'ancien lac⁴, produisant des vibrations de deux secondes. Cette périodicité

¹ *barrios antiguos : raíces de nuestra ciudad*, sous titre du principal programme de reconstruction.

² « Sera nuevo edificio; pero es el mismo lugar ahí están los cimientos, ahí esta toda la gente y las tradiciones », cité Rafael Lopez Jimenez, 1988, p. 49.

³ cf. INAH, *Cronologias, historias para temblar: 19 de septiembre de 1985*, Mexico, INAH, 1987, 245 p.

⁴ Alain Vanneph avance l'hypothèse d'un rôle déterminant de l'effet de « compactage » dû à une détérioration du sous-sol sous l'effet du drainage artificiel et d'un pompage excessif de la nappe qui

correspond aux vibrations d'édifices de 10 étages, ce qui expliquerait, selon certains spécialistes, qu'une grande partie des dommages graves ait concerné des édifices élevés ou les dégâts que ceux-ci ont causés en s'effondrant sur les immeubles proches. Les édifices historiques ont aussi été durement touchés, souvent à cause de la pression exercée par les mouvements des constructions plus récentes proches. Comme lors des séismes de 1957 et de 1979, l'impact le plus important s'est concentré sur le centre de la ville, 56% des immeubles endommagés sont localisés dans la délégation Cuauhtémoc¹.

Un tremblement de terre de cette amplitude n'avait pas été prévu par les règlements de construction. Le règlement en vigueur en 1985 avait été approuvé en 1976, il introduisait un contrôle plus strict des constructions tenant compte des nombreuses destructions du tremblement de terre de 1957. Or, dans de nombreux cas, celui-ci n'avait pas été respecté, en particulier en ce qui concerne la distance nécessaire entre les constructions ou l'utilisation des immeubles (ateliers clandestins, stockage de matériel, machines lourdes, etc.) ; de nombreuses constructions n'avaient pas été approuvées et souvent les matériaux utilisés ne correspondaient pas aux projets. Selon un des responsables de la planification urbaine du District fédéral, plus de 30% des constructions neuves ne possèdent pas de permis de construire, et près de 10% des immeubles de l'espace urbain dense ont été construits sans autorisation².

Selon les chiffres du DDF, 12 747 constructions ont été endommagées : pour 60% des immeubles d'habitations, 14% des commerces, 13% d'institutions d'éducation et 6% des locaux professionnels³. Les services publics ont été durement touchés : 30% de la capacité totale d'hospitalisation de la ville a disparu, le Centre médical national⁴ a été totalement détruit ; près de 10% des victimes auraient été tuées lors de

avait déstabilisé et incliné de nombreux édifices du centre depuis de nombreuses années, « Le séisme à Mexico », *Cahiers d'Amérique Latine*, n°7, 1985, p.7-31.

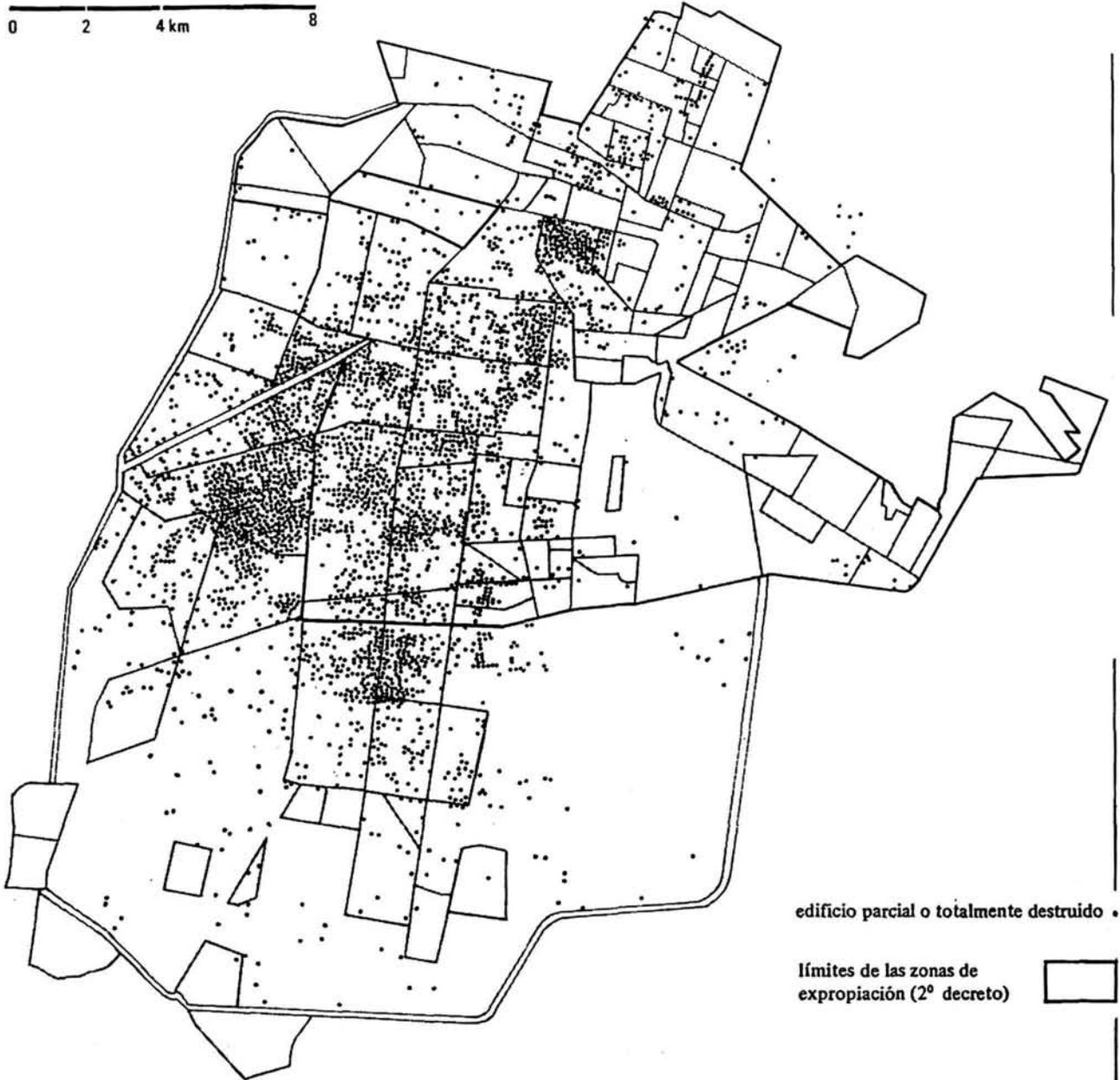
¹ cf. le numéro spécial de « 19 de septiembre », *Información científica y tecnológica*, vol 7, n°110, novembre 1985.

² Entretien avec Fernando Torroella, *Director de administración y uso del suelo del departamento del Distrito Federal*, Mexico, 1988.

³ cf. Renovación Habitacional Popular, *Memoria de la reconstrucción*, Mexico, RHP, 1988, 183 p., p. 12.

⁴ *Centro medico*: 2 600 lits.

0 2 4 km 8



16 - Séismes de 1985, Edifices affectés, tirée de F. Tomas, 1987.

l'effondrement des hôpitaux¹ ; 343 immeubles d'organismes publics furent détruits, ceux-ci regroupaient 1,7 km² de bureaux et abritaient 150 000 fonctionnaires. Selon la CEPAL, plus de 150 000 personnes ont perdu leur emploi dans le secteur privé dont 40 000 dans 500 petites et moyennes industries. La chambre de l'industrie textile estime que 800 ateliers et petites entreprises ont dû fermer.

Le tremblement de terre a révélé l'ampleur des fonctions de production qui s'étaient maintenues dans le centre. Dans la zone de San Antonio Abad, plus de 600 ouvrières d'ateliers textiles, souvent informels, ont trouvé la mort. La mobilisation des ouvrières textiles non déclarées et qui furent mises à la rue sans indemnisation après le tremblement de terre donna naissance au Syndicat des couturières 19 septembre (*Sindicatos de costureras 19 de septiembre*)².

Selon les chiffres officiels - fortement controversés - de la Commission métropolitaine d'urgence³, 4 501 personnes ont été tuées et 16 000 blessées, 180 000 logements ont été endommagés et 50 000 familles ont dû être déplacées. Selon un bilan réalisé un an après le séisme par la principale organisation de sinistrés⁴, le séisme aurait fait 45 000 victimes. Dans la ville centrale 30 000 logements furent totalement détruits, et, selon les estimations de la CEPAL, 60 000 logements endommagés. Cependant, les estimations divergent : un responsable du gouvernement déclarait un an après le séisme que 100 000 logements avaient été sinistrés et que près de 20 000 familles n'avaient pu bénéficier des programmes de reconstruction et de relogement⁵. Entre 80 000 et 100 000 logements sinistrés, semble être une estimation plausible,

¹ cf. Julio Frenk , Miguel A. Gonzalez , Jaime Sepulvera , « Los sismos de septiembre y la salud en México », *Estudios demográficos y urbanos*, 4, Vol 2, n°1, El colegio de Mexico, 1987, p. 121-139. et Renée Di Pardo O et all, *Terremoto y sociedad*, Cuadernos de la casa chata, N°157, 1987, 145 p.

² cf. *La Jornada*, 19/10/85, 19/09/86, 20/09/86.

³ CME : *Comisión metropolitana de urgencia*.

⁴ cf. Villa A. Manuel, « La politización innecesaria: el regimen político mexicana y sus exigencias de pasividad ciudadana a los damnificados », *Estudios demográficos y urbanos*, 4, Vol 2, n°1, El colegio de México, 1987, p. 27-51., p. 40.

⁵ cf. René Coulomb , « El impacto urbano del programa Renovación habitacional popular », dans, *Cambiar de casa pero no de barrio*, *Estudios sobre la reconstrucción en la Ciudad de México*, Mexico, UAM, CENVI, 1991, 465 p., p. 18-178, p. 59.

c'est-à-dire 6% du parc de logement du DF, et 25% de celui des délégations Venustiano Carranza et Cuauhtémoc¹.

• *Mobilisation de la « société civile »*

Les séismes de 1985 ont très durement touché le tissu urbain et les infrastructures du centre de la ville. Ils ont aussi profondément modifié les perceptions des quartiers centraux et de leurs habitants, et les relations entre ces habitants et les représentants des administrations et des pouvoirs politiques. Les habitants des quartiers centraux réapparaissent sur la scène publique non seulement comme *damnificados*², durement affectés par cette catastrophe urbaine sans précédent, mais aussi sur la base de leur capacité de mobilisation et d'organisation pour exiger un relogement sur place et une participation au processus de reconstruction. Alors que les pouvoirs publics, les médias, les militants et les chercheurs avaient placé, depuis le début des années 1970, les quartiers périphériques au centre de leur préoccupation, les habitants des quartiers populaires centraux ont paradoxalement retrouvé « droit de cité » en perdant leur logement à la suite des séismes de 1985. De nombreuses chroniques du séisme ou de la reconstruction furent publiées dans la presse ou sous forme de livres. Au delà de l'analyse de la catastrophe ce sont de véritables « histoires de vie » des habitants du centre qui contribuèrent à faire des *damnificados* des séismes ou « de la vie » un véritable type urbain, identifié à la résidence au centre de la ville³.

La solidarité des habitants et des organisations populaires, qui ont pris en charge les premiers secours face à la défaillance des pouvoirs publics, la mobilisation des *damnificados*, les modalités de gestion sociale des programmes de reconstruction marquent encore aujourd'hui fortement les discours et les relations politiques dans le

¹ cf. Priscilla Connolly, « La política habitacional después de los sismos », *Estudios demográficos y urbanos*, 4, Vol 2, n°1, El Colegio de Mexico, 1987, p. 101-120, p. 103.

² sinistrés.

³ cf. Elena Poniatowska, *Nada, nadie, las voces del temblor*, Mexico, Era, 1988, 311 p. Cristina Pacheco, *Zona de desastre*, Océano, Mexico, 1986, 141 p., Rafael López Jimenez, *Un lugar para vivir; historias de la reconstrucción*, Mexico, Océano, 1988, 141 p., Humberto Musacchio, *Ciudad quebrada*, Mexico, Océano, 1985, 136 p., Teresa Carbo et all, *Una lectura del sismo en la prensa capitalina*, Cuadernos de la casa chata N°147, Mexico, CIESAS, 1987, 154 p., *Historias para Temblar : 19 de septiembre de 1985*, INAH, Mexico, 1987, 246 p.

centre de Mexico mais aussi dans l'ensemble du pays. Les tremblements de terre ont été l'occasion de l'émergence d'une « société civile », fortement médiatisée, dont la mobilisation a pesé sur les modalités de l'action publique de reconstruction et de relogement des populations. Dans les premiers jours, les autorités ont été incapables d'organiser les secours - en partie à cause de la destruction de nombreux ministères - le bouclage de la zone par l'armée avait pour objectif premier le maintien de l'ordre. Les organisations populaires, des organisations sectorielles indépendantes, les universités, des groupes de sauveteurs volontaires sont apparus comme des acteurs autonomes face à des autorités fédérales et locales désorganisées. La capacité d'auto-organisation et les preuves multiples de la solidarité de toute la population avec les habitants affectés, amplement commentées et analysées par les journaux et les intellectuels, sont devenues une référence pour la vie politique du pays.

Les tremblements de terres constituèrent aussi une fracture politique. Le processus de mobilisation et de négociation qui caractérisa la reconstruction fut marqué par deux tendances que l'on retrouve au coeur des évolutions politiques récentes : la perte de confiance des populations dans la capacité du régime à résoudre leurs problèmes concrets - qui se manifestera en particulier par les résultats des élections de 1988 - et la recherche par les pouvoirs publics de nouvelles modalités d'interventions susceptibles de permettre de construire une nouvelle légitimité pour l'action publique. Solidarité - *solidaridad* - qui deviendra le leitmotiv des programmes d'action sociale salinistes, réunissant l'aide aux populations les plus défavorisées et une grande partie des investissements en infrastructure, a d'abord été le qualificatif attribué à la réaction de la population de la ville prenant en charge l'aide aux personnes affectées par les séismes de 1985. La référence à la solidarité avait été le symbole de la défaillance de l'Etat, elle deviendra l'expression d'une nouvelle modalité d'intervention publique qui se veut plus efficace, encadrant les dynamiques propres de la « société civile ».

B - Typifier des sous-ensembles spatiaux pour construire des catégories d'ayants droit de l'aide publique

Dans la rhétorique des programmes de reconstruction exprimée par le directeur de *Renovación Habitacional Popular*¹, Miguel Aguilera Gomez, les tremblements de terre ont mis à jour le dénuement des habitants d'une partie du centre de la ville ; mais « la solution ne doit pas être de cacher les pauvres à la périphérie, mais de les protéger avec un logement digne »². Face à cette situation d'urgence d'une ampleur sans précédent, et une fois surmontée la désorganisation des autorités fédérales, l'action publique de reconstruction et de relogement nécessita la construction de catégories distinctes de populations relevant de modalités différentes d'intervention publique. Dès octobre 1985, la commission métropolitaine d'urgence puis le programme d'urgence distinguaient trois types d'espaces, assimilés à trois types de populations touchées par le désastre :

- les habitants des grands ensembles, Nonoalco-Tlatelolco, Unidad Benito Juarez ;
- les quartiers résidentiels « Roma, Juarez, Cuauhtémoc, Condesa et les quartiers proches » c'est-à-dire des espaces regroupant une population de classes moyennes dont une partie est propriétaire de son logement ;
- les quartiers populaires (Tepito, Peralvillo, Morelos, Guerrero, etc) espaces caractérisés par la présence de *vecindades* où la mobilisation était la plus forte pour exiger une reconstruction sur place³.

Cette géographie sociale assimile, à grand traits, des populations à des sous-ensembles urbains, alors même que de nombreux quartiers se caractérisent par une forte hétérogénéité sociale. Les *vecindades* ou logements populaires localisés dans des quartiers considérés « résidentiels » ne sont pas pris en compte. La stratégie des

¹ Rénovation de l'Habitat Populaire, principal programme de reconstruction et de logement, cf. *infra*.

² cf. *Renovación Habitacional Popular*, *op. cit.*, p.121.

³ cf Priscilla Connolly, *ibid.*, p. 105, Emilio Duhau , « La formación de una política social: el caso del programa de Renovación Habitacional Popular en la ciudad de Mexico", *Estudios demográficos y urbanos*, 4, Vol 2, n°1, El Colegio de Mexico, 1987, p.75-100, p. 78.

pouvoirs publics vise à circonscrire leur intervention directe. Celle-ci se concentrera sur les quartiers populaires et sur Tlatelolco. Les populations des quartiers résidentiels sont considérées - quel que soit leur niveau de revenu réel - comme pouvant accéder à un crédit bancaire ou des organismes de logement. A l'opposé, les organismes publics présupposent que peu d'habitants des quartiers populaires - c'est-à-dire une nouvelle fois un espace assimilable à la « ceinture de taudis » entourant le centre - étaient susceptibles d'accéder à un logement selon les critères des organismes de logement, une nouvelle modalité d'intervention s'avérait donc nécessaire. La construction de catégories de bénéficiaires des programmes publics est fortement marquée par les perceptions du centre et du type de population qui le compose.

Ce processus révèle, d'une part, le faible niveau de connaissance réelle de la structure sociale de chaque quartier, et, d'autre part, que pour pouvoir appréhender la situation d'urgence les pouvoirs publics doivent réduire une population hétérogène à des groupes définis - a priori - comme homogènes. La grande diversité des situations sociales des populations des quartiers populaires ne permet pas d'utiliser des modes classiques de définition des ayants droit (sur la base de catégories de ressources). Il s'agit d'un processus de typification spatiale qui permet de structurer l'intervention publique.

Les habitants des *vecindades* et des immeubles d'appartements en location des quartiers populaires constituent la population bénéficiaire du principal programme de reconstruction et de relogement, indépendamment de leur revenu réel, des dommages causés par le séisme et en laissant de côté les populations des *vecindades* situées dans d'autres situations urbaines. Cette assimilation entre *vecindad* et pauvreté urbaine est, on l'a vu, ancienne. Elle sera renforcée par les modalités de l'action publique de reconstruction qui pour la première fois reconnaîtra et valorisera la spécificité de la *vecindad* comme communauté, tout en supprimant la *vecindad* comme mode de relation sociale entre propriétaire et locataire.

- *Fase I : reloger les ayants droit des organismes publics de logements*

Le programme d'urgence de logement *Fase I*¹ était destiné, théoriquement, à une population spécifique répartie sur l'ensemble des logements sinistrés : les travailleurs salariés affiliés aux régimes de sécurité sociale pouvant bénéficier de crédits des organismes publics de promotion de logements, catégorie étendue à une partie des habitants des grands ensembles (Benito Juarez, programme de l'ISSSTE pour fonctionnaires et certains habitants de Tlatelolco). Mais dans la stratégie du programme d'urgence, *Fase I* devait surtout permettre de résoudre le problème de logement des habitants des quartiers « résidentiels » qui n'étaient pas propriétaires, c'est-à-dire les résidents d'immeubles locatifs privés.

Tous les organismes de logement ont été sommés d'ouvrir leurs logements vacants et leurs programmes en cours. Les premières estimations considéraient nécessaires 8 756 logements² mais la demande réelle fut plus importante, en particulier à cause de l'ouverture de *Fase I* à la population de l'ensemble de la ville. Au total, 16 077 familles ont pu bénéficier de ce programme, 8 629 recevant un logement et 7 449 un crédit pour l'achat d'un logement en dehors du secteur public³.

En fait, 14 143 logements disponibles avaient été recensés auprès des organismes de logements. Mais l'adéquation entre les populations sinistrées et les modalités traditionnelles d'attribution fut difficile. En particulier dans le cas d'INFONAVIT, principal constructeur de logement social, dont les gestionnaires refusèrent d'offrir leurs programmes à des populations non ayants droit⁴ et de distribuer des logements de programmes déjà attribués à des syndicats. José Campillo Sainz, directeur

¹ PEV1 : *Programa emergente de vivienda Fase I, programa d'urgence de logement Fase I.*

² 3 020 pour des habitants de Tlatelolco, 736 pour l'unité Benito Juarez, 5 000 pour les habitants des quartiers de classe moyennes, cf. Priscilla Connolly, *op. cit.*

³ cf. José Luis Mecatl , Marco Antonio Michel , Alicia Ziccardi , *Casa a los damnificados, dos años de política habitacional en la reconstrucción de la ciudad de México*, Mexico, UNAM, 107 p., p. 29-30.

⁴ INFONAVIT : *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, Institut du fonds national du logement pour les travailleurs est un organisme de logement financé par une taxe de 5% sur les salaires payés par les entreprises. Seuls les employés des entreprises s'acquittant de cette taxe peuvent prétendre à un logement dans un programme d'INFONAVIT. Par ailleurs les logements sont généralement distribués par les syndicats qui participent à la promotion des unités de logements.

d'INFONAVIT, rappela que selon les statuts de cet organisme seulement 10% des logements doivent être destinés à des cas d'urgence en dehors des programmes en cours et que les logements d'INFONAVIT sont la propriété des travailleurs qui participent à leur financement¹.

Seulement 67% (3 802) des 5 618 logements disponibles dans les programmes d'INFONAVIT furent attribués dans le cadre de *Fase I*, 22,5% (889) des logements de FOVI/banca² (3 945) et 50% (807) d'AURIS³ (1 620). Pour ces deux dernières catégories de logements de promotion publique, il fut difficile de trouver des habitants pouvant justifier de ressources dépassant quatre salaires minimums. FOVISSSTE⁴, organisme de logement pour les fonctionnaires, ouvrit largement ses programmes en attribuant la totalité des logements disponibles (2 600) et 88% des crédits⁵.

Les deux principaux programmes de reconstruction furent des programmes liés à des groupes de populations définis par la localisation de leur résidence. Le programme de reconstruction démocratique de Tlatelolco et *Renovación habitacional popular* destiné à assurer la reconstruction des *vecindades*, des quartiers populaires, ayant fait l'objet d'une expropriation.

• *Reconstruire Tlatelolco*

L'ensemble Nonoalco-Tlatelolco fut durement touché par le séisme. L'effondrement de l'édifice Nuevo Leon causa probablement plus de 1 000 victimes et une grande partie des immeubles furent endommagés dans leur structure. Les habitants regroupés dans plusieurs associations particulièrement actives exigèrent la

¹ cf. *Proceso*, 14/10/85

² FOVI: *Fondo de operación y descuento bancario a la vivienda*, fond bancaire d'opération et de réduction pour le logement, organisme canalisant une partie des fonds des banques vers le financement de logement social.

³ AURIS : *Instituto de acción urbana e integración social*, Institut d'action urbaine et d'intégration sociale, organisme de logement de l'Etat de Mexico.

⁴ FOVISSSTE : *Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado*, Fonds du logement de l'institut de sécurité et services sociaux pour les travailleurs de l'Etat.

⁵ cf. Priscilla Connolly, 1987, *op. cit.*, p. 107-113., et José Luis Mecatl , Marco Antonio Michel , Alicia Ziccardi, *op. cit.*, p. 25.

reconstruction et réhabilitation des immeubles sur place et une enquête sur les responsabilités des organismes gestionnaires. Des travaux de consolidation auraient dû être réalisés dans plusieurs immeubles dès avant le séisme¹. 1 726 familles ont accepté un logement ou un crédit dans le cadre de *Fase I*, dont 576 familles ayant droit de FOVISSSTE. Les 700 locataires des chambres de bonnes (*cuartos de azotea*), garages et autres locaux adaptés pour le logement, furent reconnus comme ayant droit et relogés, 220 par RHP, les autres furent pris en charge par *Fase II*. Un accord entre les organisations d'habitants et SEDUE permit la mise en place d'un programme de reconstruction qualifié de démocratique. Au total, huit édifices ont été démolis, 32 ont dû faire l'objet de travaux importants et 60 de réparations mineures. Sur un total de 12 000 logements, 9 744 logements furent remis en état³. La reconstruction de Tlatelolco fut lente à démarrer à cause de relations difficiles entre les pouvoirs publics et les organisations représentant les habitants. De plus, sa mise en oeuvre nécessita le relogement provisoire ou définitif d'une partie des habitants. Fin 1994, il restait encore un immeuble à démolir, l'édifice Atizapan dont 150 familles demandent la reconstruction⁴. Le processus de reconstruction de Tlatelolco a été déclaré achevé en mars 1995, le ministère du développement social considère qu'à cette date les conditions d'habitabilité ont été restituées⁵.

¹ cf. les déclarations de Cuauhtémoc Abarca Chavez, dirigeant de la *Coordinadora de residentes de Tlatelolco*, qui s'oppose à la démolition de l'édifice Nuevo Leon avant la fin de l'enquête et rappelle qu'en juillet 1985, FONHAPO avait été officiellement mis en cause pour n'avoir pas réalisé les travaux d'entretiens nécessaires dans ce bâtiment, *La Jornada*, 20/07/86.

² cf. *infra*.

³ cf. José Luis Mecatl, Marco Antonio Michel, Alicia Ziccardi, *op. cit.*, p. 43-54.

⁴ cf. *La Jornada*, 19/09/94.

⁵ cf. *Reforma*, 23/04/95.

C - *Renovación Habitacional Popular* : entre programme d'urgence et résorption de l'habitat insalubre

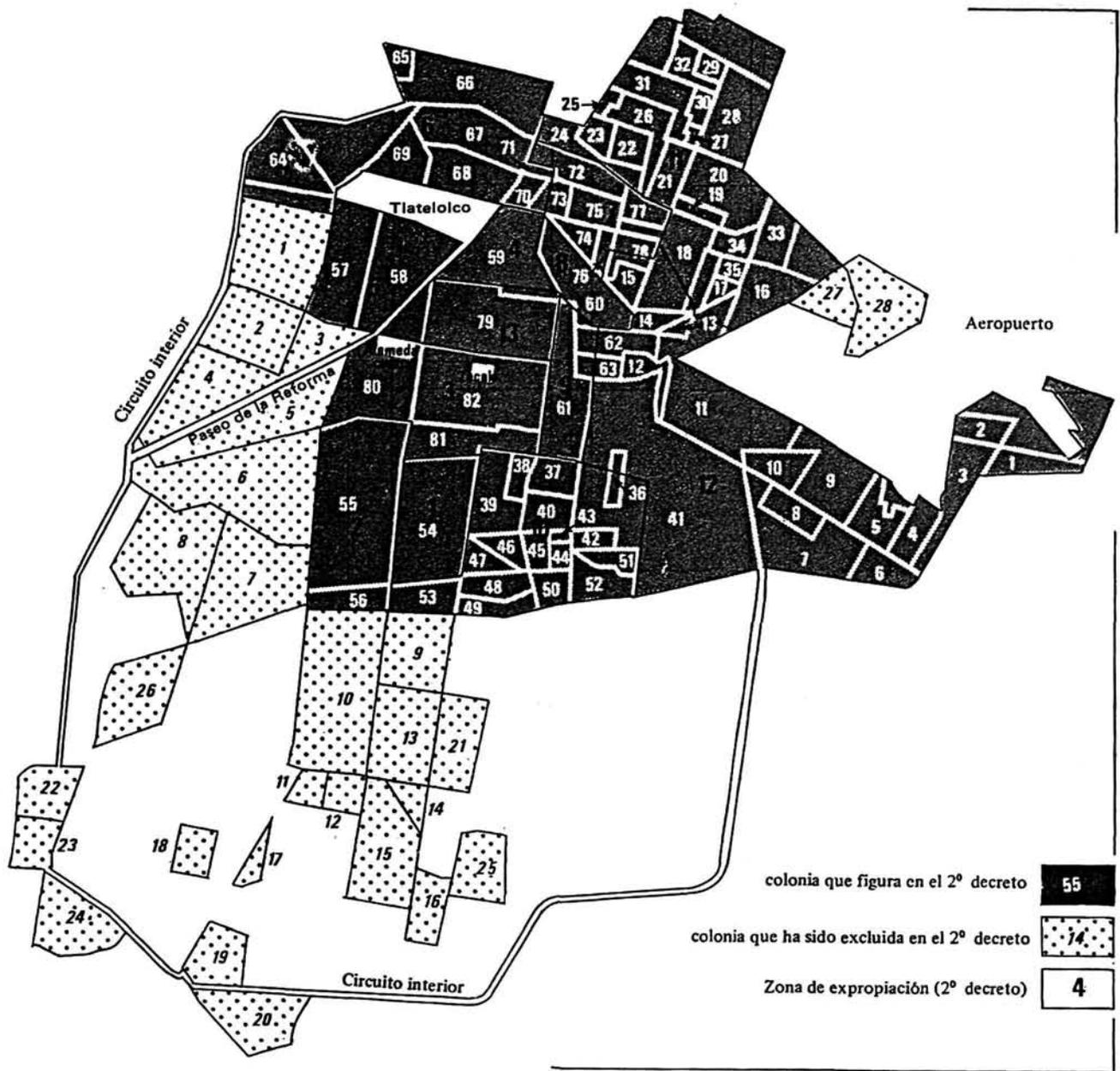
• *L'expropriation*

Des impacts urbains différenciés

La délimitation des logements intégrés au principal programme de reconstruction a été réalisé par l'expropriation de 4 332 lots soit une superficie de plus de 2 millions de m², selon le décret du 21 octobre 1985. Dans la rhétorique des autorités, la légitimité de l'expropriation reposait sur la situation d'urgence et l'ampleur du désastre. Néanmoins, l'adéquation entre les immeubles sinistrés et les lots expropriés ne fut pas totale. De plus, la procédure d'expropriation a nécessité la publication de deux décrets, le premier, du 11 octobre, concernait un plus grand nombre d'immeubles (5 476) et une superficie supérieure de près de 400 000 m². François Tomas a montré, en établissant et comparant les cartes des édifices sinistrés et la distribution des immeubles intégrés dans les deux décrets, qu'il n'existait pas de superposition directe entre les zones de concentration des dommages et l'aire d'expropriation. L'expropriation n'a pas été conçue à partir de critères uniquement techniques d'état des logements. Les immeubles expropriés sont concentrés sur une zone intégrant une partie du centre de la ville. Au total, seulement 56% des immeubles affectés par le séisme se trouvent à l'intérieur de la zone d'expropriation. L'espace au sein duquel se répartissent les immeubles expropriés a une superficie totale de 47 km², incluant 66% de la délégation Cuauhtémoc, 79% de la délégation Venustiano Carranza et 8% de la délégation Gustavo Madero¹.

Des quartiers entiers n'ont pas été intégrés dans le programme d'expropriation en particulier au sud du centre historique : Viaducto-Piedad, Moderna, Narvarte Piedad, Escandon. Dans d'autres quartiers du sud ou du sud-ouest seuls quelques immeubles furent expropriés (Alamos, Narvarte, Juarez, Niños Heroes, Hipodromo Condesa) ; alors qu'à l'opposé dans le centre historique de nombreuses *vecindades* ont été expropriées indépendamment des effets du séisme. Le plus grand nombre d'immeubles

¹ cf. René Coulomb, 1991, *op. cit.*, p. 20, p. 59.



Colonias que figuran en el 2º decreto: 1 - Cuchilla Pantitlán; 2 - El Caracol; 3 - A. López Mateos; 4 - Aviación Civil; 5 - Cuatro Arboles; 6 - Puebla; 7 - Ignacio Zaragoza; 8 - Gómez Farías; 9 - Federal; 10 - Santa Cruz Aviación; 11 - Moctezuma; 12 - 7 de Julio; 13 - Azteca; 14 - Venustiano Carranza; 15 - Michoacana; 16 - Romero Rubio; 17 - Damián Carmona; 18 - 20 de Noviembre; 19 - Malinche; 20 - F. Casas Alemán; 21 - La Joya; 22 - Mártires de Río Blanco; 23 - Emiliano Zapata; 24 - 7 de Noviembre; 25 - La Joyita; 26 - Tabla de San Augusto; 27 - Ampliación Mártires de Río Blanco; 28 - Gertrudis Sánchez; 29 - 2ª Sección Gómez Sánchez; 30 - Faja de oro; 31 - Bondoquito; 32 - Aragón Inguarán; 33 - Simón Bolívar; 34 - Ampliación Simón Bolívar; 35 - Primero de Mayo; 36 - Aeronáutica Militar; 37 - Merced Balbuena; 38 - Esperanza; 39 - Tránsito; 40 - Boturini; 41 - El Parque; 42 - Alvaro Obregón; 43 - Aarón Sáenz; 44 - Sevilla; 45 - Artes Gráficas; 46 - Paulino Navarro; 47 - Vista Alegre; 48 - Ampliación Asturias; 49 - Asturias; 50 - Jamaica; 51 - Magdalena Mixhuca; 52 Pueblo Magdalena Mixhuca; 53 - Algarín; 54 - Obrera; 55 - Doctores; 56 - Buenos Aires; 57 - Buenavista; 58 - Guerrero; 59 Morelos; 60 - Morelos; 61 - Centro; 62 - Penitenciaría; 63 - 10 de Mayo; 64 - Atlampa; 65 - Héros de Nacozari; 66 - Vallejo; 67 - Peralvillo; 68 - Exhipódromo de Peralvillo; 69 - San Simón Tolnáhuac; 70 - Maza; 71 - Felipe Pescador; 72 - Valle Gómez; 73 - Nicolás Bravo; 74 - Emiliano Carranza; 75 - Popular Rastro; 76 - Janitzio; 77 - Felipe Angeles; 78 - Ampliación Michoacana; 79 a 82 - Centro.

Colonias que han sido excluidas en el 2º decreto: 1 - Santa María la Ribera; 2 - San Rafael; 3 - Revolución; 4 - Cuauhtémoc; 5 - Juárez; 6 - Roma Norte; 7 - Roma Sur; 8 - Hipódromo Condesa; 9 - Alamos; 10 - Narvarte; 11 - Vertiz-Narvarte; 12 - Independencia; 13 - Niños Héros; 14 - Américas Unidas; 15 - San Simón; 16 - Portales; 17 - Santa Cruz Atoyac; 18 - Tlacoquemécatl; 19 - Pueblo Xoco; 20 - El Carmen; 21 - Nativitas; 22 - Nonoalco; 23 - Mixcoac; 24 - San José Insurgentes; 25 - Zacahuitzco; 26 - Nápoles; 27 - Pensador Mexicano; 28 - Peñón de los Baños.

17 - Quartiers et décrets d'expropriation, tirée de F. Tomas, 1987.

expropriés se localise dans la « ceinture de taudis », principalement dans les quartiers de la Merced et de Tepito. La différence entre les deux décrets renforce cette tendance, 33 quartiers (*colonias*) sont exclus de l'expropriation, essentiellement au Sud. Dans la *colonia centro*, on note une diminution des superficies expropriées à l'ouest, une augmentation au sud et surtout au nord¹.

Au total, 3 311 immeubles regroupant 44 788 familles et 1 021 lots vides ont été expropriés. Les décrets d'expropriation ont ouvertement privilégié les immeubles de logements locatifs en mauvais état et dans lesquels les services étaient déficients ou d'usage commun, ainsi que les terrains vides ou abandonnés². Certaines *vecindades* qui avaient été rachetées par leurs occupants n'ont pas été prises en compte. Le deuxième décret a exclu tous les immeubles occupés par leur propriétaire. L'expropriation a touché 20% du parc locatif de la zone d'expropriation, mais 80% à Tepito, 73% dans la Morelos, 63% dans la zone Merced-Tomatlan³. Au total, 41% des *vecindades* de la zone ont été affectées par l'expropriation et 20% des immeubles d'appartements. Une série d'enquêtes dans une partie des quartiers touchés par l'expropriation (Doctores, Tepito-Morelos, Merced, Guerrero) montre que les *vecindades* sont sur-représentées au sein des immeubles expropriés (54% du total soit 10 points de plus que les 45% de *vecindades* dans la zone), 45% des lots expropriés sont occupés par des immeubles d'appartements qui représentent 55% des édifices de la zone⁴. Le processus d'expropriation a incorporé en priorité les *vecindades*, type d'habitat symbole de la dégradation du centre, alors que l'habitat dominant dans la zone d'expropriation est composé d'immeubles d'appartements.

A Tepito, 3 400 logements dans 218 immeubles furent expropriés, soit près de 46% de la superficie occupée par des constructions à usage d'habitation. Si l'on ajoute cette superficie à la réserve foncière que possédait le DDF dans le quartier à la

¹ François Tomas , « Las estrategias socio-espaciales en los barrios céntricos de México: los decretos de expropiación de octubre 1985 », *Trace*, Mexico, IFAL, CEMCA, N°11, 1987, p. 7-19.

² C'est ainsi que le bilan du principal organisme de reconstruction définit la stratégie du décret d'expropriation, cf. RHP, *op. cit.* p. 14.

³ cf. René Coulomb, 1991, *op. cit.*, p. 59-61.

⁴ Notons aussi que les immeubles d'appartements en mauvais état, indépendamment des impacts des séismes, sont aussi sur-représentés dans l'expropriation. (35% et seulement 21,4% dans la zone).

suite du plan Tepito¹, les pouvoirs publics ont acquis la maîtrise foncière de près de 60% de la superficie habitable du quartier². Dans le cas de la Merced, le choix des lots expropriés a répondu, selon le DDF, à deux objectifs : inclure les immeubles sinistrés mais aussi les terrains et immeubles sous-utilisés, vides ou abandonnés (248 lots expropriés dont 17 terrains vides)³. Selon René Coulomb, le degré de mobilisation des habitants a joué un rôle important, rôle révélé par la concentration de *vecindades*, peu ou pas affectées par le séisme, expropriées dans certains quartiers ; ce fut le cas, par exemple, dans la Guerrero.

L'expropriation a donc été, autant qu'une politique de reconstruction des logements affectés par le séisme, un instrument de politique urbaine pour la rénovation de l'habitat des quartiers populaires. Il faut néanmoins relativiser l'impact de l'expropriation sur l'état global des logements. Si l'expropriation a dépassé les stricts dommages des séismes, elle n'a pas affecté l'ensemble de l'habitat dégradé ; l'enquête portant sur les quartiers Doctores, Tepito-Morelos, Guerrero, Merced, conclut que près de 60% des immeubles d'habitation en mauvais état n'ont pas été expropriés⁴.

D'autre part, dans les quartiers considérés comme « résidentiels », la reconstruction a été laissée aux habitants ou à d'hypothétiques nouveaux investisseurs. L'intervention publique s'est concentrée sur l'habitat des quartiers populaires, de nombreuses *vecindades*, dont certaines comportant des logements à loyers bloqués, n'ont pas été expropriées dans ce type de quartier, ce fut en particulier le cas dans la Roma norte⁵.

La principale spécificité du programme de reconstruction a été de reconstruire les logements sur place et d'accepter la première revendication des populations

¹ cf. *supra*.

² cf. Adriana Lopez Monjardin, « Tepito », dans *Historias para temblar: 19 de septiembre de 1985*, Mexico, INAH, 1987, 245 p., 181-197, p. 188. En 1987 il fut décidé d'attribuer des logements aux personnes affectées par le plan Tepito dans les mêmes conditions que celles de RHP., cf. *La Jornada*, 24/02/87.

³ cf. Departamento del Distrito Federal, *La Merced, proyecto de programa de mejoramiento urbano*, Mexico, 1983, 205 p., p. 4.

⁴ René Coulomb, *op. cit.*

⁵ cf. Emilio Duhau 1987, *op. cit.*, p.78.

sinistrées : le respect de leur « enracinement » dans les quartiers centraux et un relogement non seulement dans le même quartier mais sur la même parcelle. Le décret d'expropriation prévoyait de vendre les logements reconstruits aux habitants, d'éviter l'expulsion des populations vers la périphérie et de respecter l'identification des populations aux quartiers centraux¹. Dans les programmes de la commission métropolitaine d'urgence la reconstruction des quartiers anciens est intitulé : « *quartiers anciens : racines de notre ville* »². L'expropriation et le programme RHP consacrent la fin des tentatives de rénovation des quartiers populaires et des interventions basées sur l'expulsion des habitants.

Le relogement massif des habitants sur place, après reconstruction ou amélioration des logements, constitue une reconnaissance de l'identité des quartiers populaires, mais en dehors de la zone d'expropriation, des populations aux niveaux de vie comparables furent exclues du programme de reconstruction. On verra qu'un autre type d'intervention sous une forme plus classique d'amélioration de *vecindades* a été mis en place pour ces populations laissées pour compte du programme de reconstruction.

Répondant à la demande populaire et tirant les leçons de nombreuses tentatives d'amélioration des *vecindades*, le programme de reconstruction a d'emblée supprimé le principal obstacle à la mise en place d'une intervention publique massive sur ce type d'habitat : l'acquisition des immeubles et la réticence des propriétaires à participer à des programmes de revitalisation. Seule la situation d'urgence et la mobilisation des populations sinistrées a rendu possible ce type d'intervention. Tout ce passe comme si l'expropriation ne constituait une modalité d'intervention légitime que pour réussir la revitalisation et la reconstruction de la « ceinture de taudis », zone sur laquelle avant le séisme les pressions pour un changement d'usage du sol n'étaient pratiquement pas présentes³.

¹ cf. Antonio Azuela , « De inquilinos a propietarios. Derecho y política en el programa de renovación habitacional popular », *Estudios demográficos y urbanos*, 4, Vol 2, n°1, El Colegio de México, 1987, p.53-73., p. 57.

² *barrios antiguos : raíces de nuestra ciudad.*

³ cf. René Coulomb , Cristina Sánchez Mejorada , ¿ *Todos propietarios ? Vivienda de alquiler y sectores populares en la ciudad de México*, Mexico, CENVI, 1991, 263 p., p. 55.

Dans les zones plus valorisées ou potentiellement valorisables - dans une vision d'avant séisme - au Sud et Sud Ouest du centre historique, l'intervention de l'Etat est plus diffuse, laissant une grande partie des reconstructions aux propriétaires, ne prenant en compte l'habitat locatif taudifié que selon des modalités classiques d'intervention.

Un mode d'intervention conflictuel

L'expropriation a été présentée comme un choix du président de la république, Miguel de la Madrid (1982-1988) - premier artisan du tournant libéral - qui trouvait ainsi l'occasion de démontrer son attachement au caractère social du régime issu de la révolution et de refonder un consensus social fortement mis à mal par la fracture entre les autorités publiques et les habitants, qui s'était manifestée dans les jours qui suivirent le tremblement de terre. Avant la décision présidentielle, certains acteurs ont fait pression pour que le séisme soit le prétexte de la création d'un programme de rénovation dans le centre de la ville. Même après l'annonce de l'expropriation, certains urbanistes militèrent pour que celle-ci constitue la base d'un programme de réhabilitation du centre historique, plus que le moyen d'une politique de reconstruction des logements sur place. C'est ce qu'il est possible de lire, en novembre 1985, sous la plume de l'ingénieur Noreña, responsable des travaux publics du DDF :

« Je suis convaincu, qu'il faut re-dessiner le centre historique, ouvrir de nouveaux espaces piétonniers, des espaces verts, repenser les axes de transports. Je dis peut-être une bêtise mais je pense que l'expropriation devrait intégrer les monuments historiques qui sont aux mains des particuliers, de nombreux immeubles sont des *vecindades* que leurs propriétaires cherchent à détruire, bien sûr, il faudra reloger la population qui y habite »¹.

Certains groupes au sein de l'administration fédérale militèrent pour la transformation en espaces verts des zones touchées par les séismes. La prise en

¹ *...estoy convencido que se debe rediseñar el centro histórico: abrir espacios peatonales, áreas verdes y redistribuir las vialidades. A lo mejor estoy diciendo una barbaridad, pero creo que la expropiación debería alcanzar a los monumentos históricos que están en manos de particulares. Muchos de esos inmuebles son vecindades que los dueños pretenden destruir, desde luego, antes es menester reubicar adecuadamente a la población que allí habita, Información científica y tecnológica, CONACYT, novembre 1985.*

compte de l'ampleur des impacts sociaux des séismes et la nécessité d'une négociation avec les organisations d'habitants se traduit par un renouvellement des fonctionnaires : le ministre de SEDUE, Guillermo Carrillo Arena, considéré comme responsable de la mauvaise gestion du dossier dans les semaines qui suivirent la catastrophe fut remplacé par Manuel Camacho Solis ; Jose Parcerlo Lopez, premier titulaire de RHP, ne resta en poste que quelque mois et fut remplacé par Manuel Aguilera Gomez¹. Les responsables de la délégation Cuauhtémoc (Carlos Fabre del Rivero laissa sa place à Enrique Jackson) et de trois autres délégations du DF furent également remplacés. La réussite du programme de reconstruction amènera Manuel Camacho Solis à jouer un rôle politique de premier plan. Il deviendra régent du DF, pendant la période saliniste, et réussira à reconstruire une légitimité pour le régime dans la ville malgré les résultats des élections de 1988, avant d'apparaître, lors de la succession présidentielle de 1994, comme une alternative à une stratégie politique uniquement basée sur la poursuite de la réforme libérale.

L'expropriation a été une demande des habitants mobilisés. Elle était considérée comme le seul moyen d'éviter que les propriétaires ne profitent du séisme pour mettre à la rue les locataires². Dans une attitude caractéristique, selon Antonio Azuela, du poids de relations paternalistes entre l'Etat et la « société civile », des organisations populaires, ouvertement opposées au gouvernement, s'adressèrent au président de la république pour demander le respect de leur droit à vivre sur place. Elles exigèrent la prise en main directe par l'Etat de la situation d'urgence. Les responsables politiques ont justifié le choix de l'expropriation, mesure extrême pour un gouvernement revendiquant un virage néo-libéral, comme une mesure d'urgence devant le risque d'une explosion sociale généralisée³. Il s'agit d'une dramatisation de la situation, l'enjeu réel était le maintien de l'hégémonie et de la légitimité du régime dans le DF en évitant la transformation de la mobilisation pour le relogement en une base sociale pour l'opposition de gauche.

¹ Directeur général de RHP, qui deviendra sénateur puis dirigeant du PRI dans le DF et régent intérimaire en 1994 en remplacement de Manuel Camacho.

² cf. Antonio Azuela 1987, *op. cit.*, p. 56.

³ Voir en particulier les déclarations de Carlos Salinas de Gortari, alors ministre du plan et du budget (SPP), *Proceso*, 14/10/85.

Pour une partie des propriétaires de *vecindades*, l'expropriation a été l'occasion de se défaire de leur propriété dans de bonnes conditions. Même dans le cas de logements loués en dehors du système de locations bloquées, les revenus des loyers étaient, en général, inférieurs aux intérêts payés pour la possession des Bons de reconstruction (Bores)¹, cotés en bourses et qui ont servi à indemniser les propriétaires². Entre les deux décrets de nombreux propriétaires de *vecindades* à loyers bloqués demandèrent leur expropriation³.

Seulement 1 280 propriétaires ont déposé une demande d'annulation du décret et le nombre de jugements d'*amparo*⁴ a atteint 450⁵. De nombreux *amparos* furent concédés (une centaine) sur la base d'une insuffisante justification de l'utilité publique de l'expropriation de chaque parcelle. Manuel Aguilera Gomez s'insurgea contre les juges qui en rendant des sentences favorables aux propriétaires empêchèrent le bon fonctionnement du programme⁶.

Ce sont les propriétaires dont les immeubles ont été détruits qui s'opposèrent le plus violemment à l'expropriation : ils pouvaient espérer enfin réussir à négocier le terrain vide ; alors qu'une partie des constructions étaient classées monuments historiques⁷. Une centaine d'*amparos* concernent des quartiers où un usage non résidentiel est envisageable (dans la Merced, au nord de la Transito et de Doctores, dans la Guerrero au sud du Paseo de la reforma). Dans certaines zones les *amparos* se sont traduit par une réduction significative du programme, de 8% des lots expropriés dans la Guerrero, de 15% dans le cas de la Merced. Cependant, l'impact de ces recours fut limité par le fait que tant à Tepito que dans la Merced, le programme de reconstruction a intégré suite à la mobilisation des habitants certains immeubles non expropriés (au moins 40 cas). Paradoxalement certains immeubles pour lesquels les

¹ BORES : *Bonos de la reconstrucción*

² cf. Antonio Azuela 1987, *op. cit.*, p. 60.

³ cf. Ramon Aguirre , régent du DF, *La Jornada*, 29/10/85.

⁴ Recours juridique protégeant le demandeur contre l'effet d'une décision publique.

⁵ cf. Antonio Azuela 1987, *op. cit.*, p. 72.

⁶ *La Jornada*, 17/07/86

⁷ cf. Antonio Azuela 1987, *op. cit.*, p. 60. et Ramon Aguirre, régent du DF, *Proceso*, 14/10/85.

propriétaires avait obtenu un *amparo* furent maintenus dans le programme¹. En effet, lorsque les juges rendent leur verdict, RHP a souvent commencé les travaux, si un *amparo* est concédé, une négociation financière devient nécessaire avec les propriétaires².

Comme toute mesure affectant la propriété privée, l'expropriation déclencha une violente réaction de l'opposition de droite (PAN³) et de secteurs proches des milieux d'affaires et industriels. Elle fut présentée comme le retour à des pratiques représentatives de l'identité populiste, ou même, selon certains commentateurs, « marxiste » du régime mexicain. Des groupes d'industriels de Monterrey exigèrent du FMI une pression pour ramener le gouvernement vers des pratiques plus conformes à l'orthodoxie libérale⁴. Le vice-président de la chambre des propriétaires d'immeubles du DF dénonça une mesure « étatiste et populiste » qu'il comparait avec le décret de blocage des loyers⁵, alors que le dirigeant national du Conseil de coordination des entrepreneurs (CCE) constatait l'impossibilité du développement de la libre entreprise, le climat de confiance ayant été rompu⁶. A l'opposé certains spécialistes et partis politiques demandèrent l'extension du décret d'expropriation à l'ensemble des lots vides du centre, ce qui selon Jaime Ortiz Lajou⁷ aurait permis de construire 10 000 logements supplémentaires.

¹ cf. René Coulomb, *op. cit.*, p. 62. p. 70.

² cf. Antonio Azuela, « La metrópoli mexicana : sus instituciones en los años ochenta », dans *La zona metropolitana de la ciudad de México, problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas*, Mexico, CONAPO, 1992, 288 p., p. 217-235, p. 222.

³ PAN: *Partido de Acción Nacional*, Parti d'Action Nationale.

⁴ cf. Carlos Monsiváis, « La sociedad y el temblor », dans *Historias para temblar: 19 de septiembre de 1985*, Mexico, INAH, 1987, 245 p., p. 173.

⁵ Antonio Diego Fernandez, *Proceso*, 21/10/85.

⁶ CCE : *Consejo Coordinador Empresarial*.

⁷ Ancien directeur des biens immeubles et de la restauration de SEDUE et membre de la direction de FASE II cf. *Proceso*, 16/06/86. voir aussi les déclarations du PSUM, *Partido Socialista Unificado de México*, dans le même sens, *Proceso*, 21/10/85.

- *L'accès à la propriété*

La décision affirmée dès la publication des décrets d'expropriation d'attribuer les logements reconstruits en pleine propriété, suscita une vive controverse. Certains secteurs au sein du PRI ou des organismes responsables de la politique du logement et certains représentants de l'opposition de gauche militèrent pour la mise en place d'une forme de possession, location ou propriété restreinte ne permettant pas la libre circulation des biens. Cependant la location ne fut pas réellement envisagée devant le refus des autorités de recréer un ample secteur locatif géré par l'Etat qu'il aurait été nécessaire de subventionner à long terme. Par ailleurs, on a vu que les organismes de logements sociaux mexicains n'attribuent depuis la fin des années 1970 que des logements en propriété. Ces propositions reposaient sur la volonté de contrôler les évolutions de la population bénéficiaire du programme de reconstruction, devant la menace, réelle ou supposée, d'une appropriation des nouveaux logements par un autre type de population ou des spéculateurs.

Un député du PRT, Calvo Zarco, déclara à la Chambre qu'il souhaitait la mise en place « d'une série de régulations qui rendent plus difficiles, mais n'empêchent pas totalement le transfert des propriétés, sinon, si on laisse les nouvelles propriétés au libre arbitre des forces du marché, celles-ci seront rapidement incorporées au marché immobilier spéculatif, qui à terme ne bénéficiera qu'aux grands propriétaires urbains »¹. Des représentants de la CUD, Coordination unique des sinistrés², se prononcèrent contre le statut de copropriété proposé par RHP, considérant qu'il serait important de maintenir un parc de logements locatifs dans le centre et que la pleine propriété se traduirait par l'expulsion des populations³.

¹ *Ciertamente debe haber una serie de regulaciones que dificulten, aunque no imposibiliten, la transferencia de propiedades, pues de otra forma, dejando las nuevas propiedades al libre albedrío de las fuerzas de mercado, estas se incorporaran muy rapidamente, señores, al mercado especulativo inmobiliario, que a la larga solo beneficiaria a los grandes casatenientes urbanos (Congreso de la Union 1986: T 72, H2). cité par Emilio Duhau , « La formación de una política social: el caso del programa de Renovación Habitacional Popular en la ciudad de México », *Estudios demográficos y urbanos*, 4, Vol 2, n°1, El Colegio de México, 1987, p.75-100.*

² CUD: *Coordinadora Unica de Damnificados*

³ cf. *La Jornada*, 18/04/86.

Cependant, il est fort probable que tout type de restriction de l'usage des logements reconstruits n'aurait conduit qu'à créer de nouvelles formes d'illégalités, de sous location ou d'échanges cachés. De plus, l'exemple de Tlatelolco où les habitants étaient titulaires de certificats de participation immobilière amena les autorités à limiter l'intervention publique à la construction des logements¹. Il s'agissait d'une forme spécifique de copropriété, où les parties communes et l'entretien étaient restés à la charge des organismes publics gestionnaires, situation qui nécessitait une subvention publique permanente et qui a obligé les pouvoirs publics à accepter la responsabilité totale de la reconstruction ; alors même que FONHAPO avait tenté depuis plusieurs années sans succès de transformer les « certificats de possession » en pleine propriété.

D'autre part, l'organisme gestionnaire du programme de reconstruction a été présenté dès sa création comme une instance d'intervention exceptionnelle devant disparaître une fois les logements construits. Antonio Azuela souligne que la volonté d'attribuer une pleine propriété le plus rapidement possible fut ici poussée jusqu'à la décision de ne pas faire peser d'hypothèques sur les nouvelles constructions. Il montre aussi que malgré la proclamation de la mise en place d'un nouveau régime de propriété « copropriété de voisinage »², celui-ci ne se différencie en rien du régime général de copropriété. La nouvelle loi de copropriété a été l'occasion d'un débat idéologique sur les formes de propriétés - débat toujours actif au Mexique, et toujours doublé de prises de position sur la nature même du régime et de la révolution mexicaine - plus qu'un espace de production de nouvelles normes juridiques³. La nouvelle réglementation formalise le rôle de l'assemblée des copropriétaires. Des locataires unis par des liens de sociabilité issus d'un mode d'habitat spécifique - la *vecindad* - sont transformés en copropriétaires. La *vecindad* comme communauté a survécu aux séismes et se trouve d'une certaine façon institutionnalisée au sein de l'assemblée de copropriétaires qui prend la suite des assemblées de *vecindades* ayant

¹ cf. Antonio Azuela, *op. cit.*, p. 66-67.

² *propiedad en condominio de caracter vecinal*, défini par la *Ley de condominios*, *Diario Oficial*, 9 mai 1986.

³ Antonio Azuela, *ibid.*, p. 71.

participé aux négociations avec RHP, qui sont donc intégrées dans le droit urbain commun.

Les analyses précises de l'évolution de ce nouveau parc de logements populaires font défaut. Mais les remboursements ont pris fin, au plus tard, début 1995, et l'on assistera vraisemblablement à des évolutions similaires au reste du parc de copropriété, des mutations pour causes diverses ont d'ailleurs eu lieu dès l'entrée dans les lieux. Processus qui peut se traduire dans certaines zones plus valorisées par une tendance à la mutation de la population. Cependant, il est peu probable que des investisseurs aient été intéressés par l'appropriation de nombreux logements pour recréer un parc locatif en centre-ville¹. Les modalités particulières de la reconstruction se sont, à l'opposé, traduites dans un premier temps par un renforcement de l'enracinement des populations dans le centre, même si dans certains cas l'attribution d'un logement a pu constituer une ressource rapidement monnayable, d'autant plus que la valeur de vente a été estimée au double du montant total des remboursements².

Le bénéfice de l'attribution d'un logement en pleine propriété doit être mesuré en fonction de la situation antérieure des habitants relogés. Les personnes qui se trouvaient dans des situations irrégulières - occupations illégales, sous location, contrats non renouvelés - voient leurs droits reconnus par le décret, de la même façon que les habitants qui étaient menacés d'expulsion. A l'opposé ceux qui payaient une location bloquée pour un logement en mauvais état devront, s'ils souhaitent rester dans le centre, payer plus et acheter leur logement, et ceux qui bénéficiaient d'un logement de relativement bonne qualité aspirent à un logement plus grand que les 40 m² du prototype de RHP³.

¹ cf. Emilio Duhau, *op. cit.*, p. 97.

² Soit 6 millions de pesos de 1987 pour 3 millions de remboursements selon Peter Ward, 1991, *op. cit.*, p. 261.

³ cf. Antonio Azuela, *op. cit.*, p. 61, Priscilla Connolly, « Implicaciones sociales del programa renovación habitacional popular », dans, *Cambiar de casa pero no de barrio, Estudios sobre la reconstrucción en la Ciudad de México*, Mexico, UAM, CENVI, 1991, 465 p., p. 179-348.

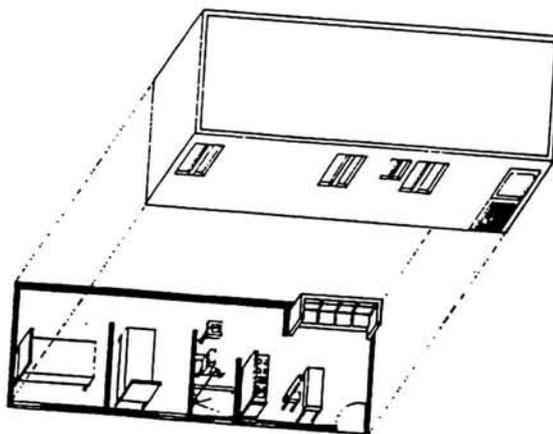
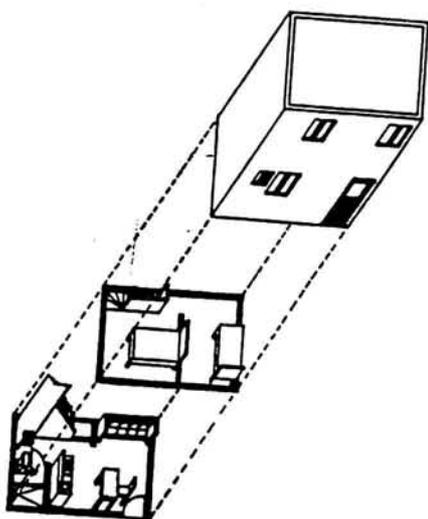
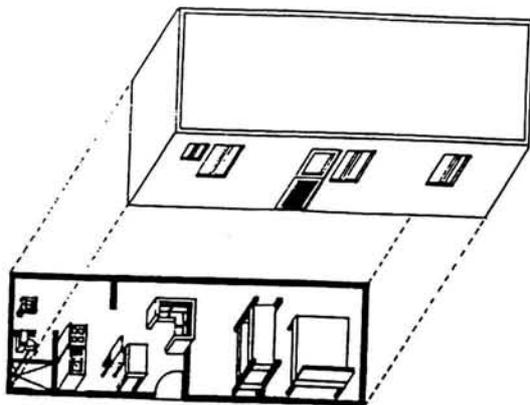
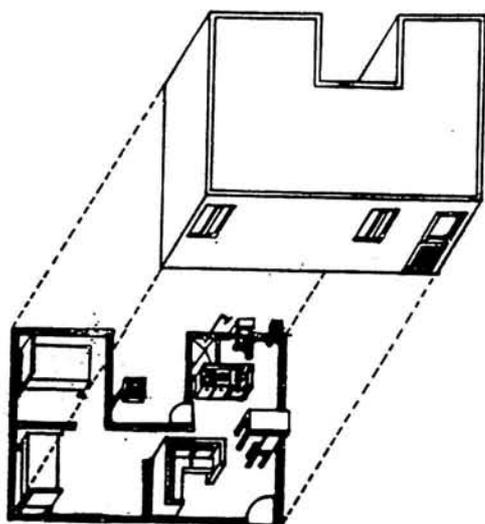
- *Bilan de la reconstruction*

En deux ans, d'octobre 1985 à septembre 1987, le programme de reconstruction a relogé 259 600 personnes dans 45 133 appartements répartis dans 2 985 immeubles¹. Un organisme provisoire fut créé : *Renovación Habitacional Popular*, dépendant à la fois de SEDUE et du DDF. Les conditions d'acquisition ont été meilleures que celles des programmes de logements sociaux existants, y compris les programmes de FONHAPO pour « non salariés ». Tous les chefs de famille résidant dans des immeubles expropriés furent considérés « sujet de crédit », quel que soit leurs statuts d'occupation et leurs revenus. Aucun apport personnel ne fut exigé et le surcoût pour réhabilitation, estimé à près de 32%, fut pris en charge par les autorités publiques. Dans l'ensemble, les conditions des prêts furent similaires aux programmes de FONHAPO, les remboursements devant s'effectuer sur huit ans avec des montants mensuels ne dépassant pas 20 à 30% du salaire minimum. Le financement du programme a été pris en charge par le budget fédéral et par un prêt de la BIRD², filiale de la Banque Mondiale, prévu à l'origine pour un programme dans le Golfe du Mexique³. RHP fut un des premiers programmes de construction de logements réalisés au Mexique grâce aux prêts d'organismes internationaux. L'utilisation de ce type de financement oblige normalement à un autofinancement du programme de logement. En fait, il s'agit d'un programme très largement subventionné tout en respectant formellement les critères imposés par la Banque Mondiale. Les apports de la BIRD utilisés pour financer une partie des constructions sont récupérés par les remboursements, alors que l'argent provenant du budget fédéral sert à financer les investissements non récupérables. La subvention attribuée aux habitants des *vecindades* expropriées fut très importante. Selon Priscilla Connolly, RHP reproduit une des caractéristiques de la politique mexicaine du logement, accentuée ici par le coût de l'expropriation, « qui canalise une forte concentration de ressources

¹ *Renovación Habitacional Popular, op. cit.*, p. 109.

² BIRD : Banque internationale pour la reconstruction et le développement.

³ cf. Emilio Duhau, *op. cit.*, p. 91.



18 - Module de RHP, tirée de RHP, 1989.

économiques, sociales et politiques, en une seule fois, pour le bénéfice exclusif d'un secteur spécifique et limité de la population »¹.

Néanmoins, pour la majorité des familles, les remboursements et le paiement des impôts et autres charges (eau, électricité) constituent une dépense supérieure au loyer antérieur. Au début du programme les habitants bénéficiant de loyers bloqués furent les plus réticents à accepter un changement de statut². Néanmoins, la grande majorité des habitants relogés considèrent que l'accès à la propriété et l'amélioration des conditions de logement offrent une amélioration de leur situation rendant acceptable l'augmentation des dépenses destinées au logement³.

L'intervention publique de reconstruction a homogénéisé des situations très diverses de statut du logement et de revenus. Pour des logements expropriés, 30% des familles payaient moins de 500 pesos et près de 20% plus de 5 000 pesos⁴. Les revenus de 40% des familles étaient inférieurs à deux salaires minimums, et seulement 11% des familles ont des ressources supérieures à 3,5 salaires minimums. 35% de la population totale occupée est employée dans le secteur informel dont 62% comme commerçants « ambulants »⁵. Les conditions de logements étaient aussi très diversifiées : près de 70% des familles devaient partager des sanitaires communs à la *vecindad*, dans 40% des cas il n'y avait pas de douche⁶.

Lorsque plusieurs générations d'une même famille occupaient le même logement, le certificat donnant accès au programme de reconstruction fut normalement attribué à un seul membre de la famille. Dans certains cas néanmoins plusieurs groupes furent considérés comme ayants droit, une seule unité familiale étant relogée au même

¹ Pricilla Connolly, 1991, *op. cit.*, p. 117-118.

² cf. Carlos Brizuela, Georgina Flores Juárez, « Los protagonistas de la reconstrucción, la Guerrero », dans Cisneros Sosa Armando (coord.), *Rescate y reconstrucción del centro de la ciudad de México*, Mexico, UAM-Iztapalapa, 1988, 203 p., p.30-65, p. 47.

³ Priscilla Connolly, 1991, *op. cit.*, p. 183.

⁴ soit de 24% à plus de 8 fois le salaire minimum journalier de 1985 (1250 pesos).

⁵ cf. statistique de RHP citée par Emilio Duhau, *op. cit.*, p 97. et Benigno Morelos José, « Empleo y sismo: la situación ocupacional de la población damnificada », *Estudios demográficos y urbanos*, 4, Vol 2, n°1, El Colegio de México, 1987, p. 9-27.

⁶ L'usage des bains publics représentait pour de nombreuses familles un coût supérieur au loyer cf. RHP, *op. cit.*, p.32.

endroit. Les ayants droit supplémentaires provenant de famille « dédoublée » (approximativement 2 000) furent installés dans des immeubles construits sur des lots vides, ou dans un lotissement construit par RHP sur des terrains appartenant à l'aéroport international de Mexico¹ (1 247 logements).

La reconstruction a été effectuée sur la base de plusieurs prototypes de logements de 40 m². Les habitants ont pu participer au choix des modules mis en place sur chaque terrain. Il s'agit globalement d'une amélioration de la taille des logements, puisque la superficie moyenne des logements expropriés n'était que de 32 m². Mais pour près de 20% des familles les nouveaux logements sont plus petits² et il est désormais difficile de partager cet espace à plusieurs familles ou d'en sous louer une partie pour alléger les charges.

Il s'agit essentiellement d'un programme de démolition et construction de nouveaux immeubles, 83% des logements ont été reconstruits entièrement (plus 4% de logements préfabriqués), seulement 12% ont été réhabilités et un pour cent ont fait l'objet de petites réparations³. Une des originalités du programme a été de mener de front constructions neuves et réhabilitations, mais la réhabilitation s'est avérée plus difficile que prévue. Les premiers projets prévoyaient de réhabiliter 25% des logements et 10% de petites réparations. Plus de 10 000 logements devant être réhabilités selon les premières études de RHP ont donc été détruits⁴.

RHP est d'abord un programme de rénovation, mais il faut souligner la volonté de reconstruire au plus près du tissu urbain antérieur. Si les immeubles à usage non résidentiel ont été exclus de l'expropriation, 40% des *vecindades* comportaient un ou plusieurs locaux commerciaux ; RHP a construit ou réhabilité 3 616 locaux commerciaux. Même dans le cas d'une contiguïté entre plusieurs lots expropriés le parcellaire original fut respecté. Les habitants et leurs organisations s'opposèrent à la construction d'un seul immeuble sur plusieurs terrains⁵.

¹ *ibid.*, p. 185.

² cf. *Renovación Habitacional Popular, op. cit.*, p. 32.

³ cf. *Renovación Habitacional Popular, op. cit.*, p. 110.

⁴ cf. Priscilla Connolly, 1987, *op. cit.*, p. 115.

⁵ *ibid.*, p. 10.

L'expropriation lot par lot, la volonté de maintenir les populations sur place - non seulement dans le même quartier mais, dans la grande majorité des cas, sur le même terrain - s'est traduit par la constitution d'un nouveau parc de logements en copropriété s'insérant dans la trame urbaine existante et respectant le parcellaire. A l'opposé des tentatives antérieures de rénovation, il ne s'agit pas de destructions d'îlots entiers pour mettre en place des grands ensembles. De plus, le maintien d'activités commerciales en façade et de l'organisation autour d'un patio central fermé par un portail ont reproduit une image urbaine proche de celle des quartiers avant le séisme, tout en modernisant une grande partie des édifices.

- *Assouplissement des mesures de protection du patrimoine historique et des règlements d'urbanisme*

Près de 30% des biens expropriés (1 219 lots) sont localisés au sein de la zone de monuments historiques : 224 dans le périmètre A et 995 dans le périmètre B. A cause des recours interposés par les propriétaires ou des coûts de réhabilitation, 423 immeubles localisés dans le périmètre de protection ont été exclus du programme de RHP¹. La totalité des immeubles expropriés au sein de la zone de protection ne sont pas des monuments historiques ou culturels mais toute démolition ou construction au sein de cette zone doit obtenir l'accord des organismes responsables de la protection du patrimoine. Au total, 426 immeubles furent démolis et reconstruits et 370 conservés en totalité ou en partie.

Les travaux dans des immeubles déclarés monuments historiques ne commencèrent qu'un an après le séisme et après la signature en octobre 1986 d'un accord entre RHP et l'INAH. Pendant pratiquement un an, les logiques contradictoires des techniciens de RHP et de l'INAH se sont opposées. RHP considérait qu'il était impossible de restaurer les monuments historiques en respectant les normes de l'INAH qui imposent un respect total de la structure originale et des matériaux utilisés. Les gestionnaires du programme de reconstruction proposaient soit de détruire les immeubles existants pour reconstruire sur la base des modules de RHP, soit d'exclure du programme tous

¹ cf. René Coulomb, *op. cit.*, p. 139.

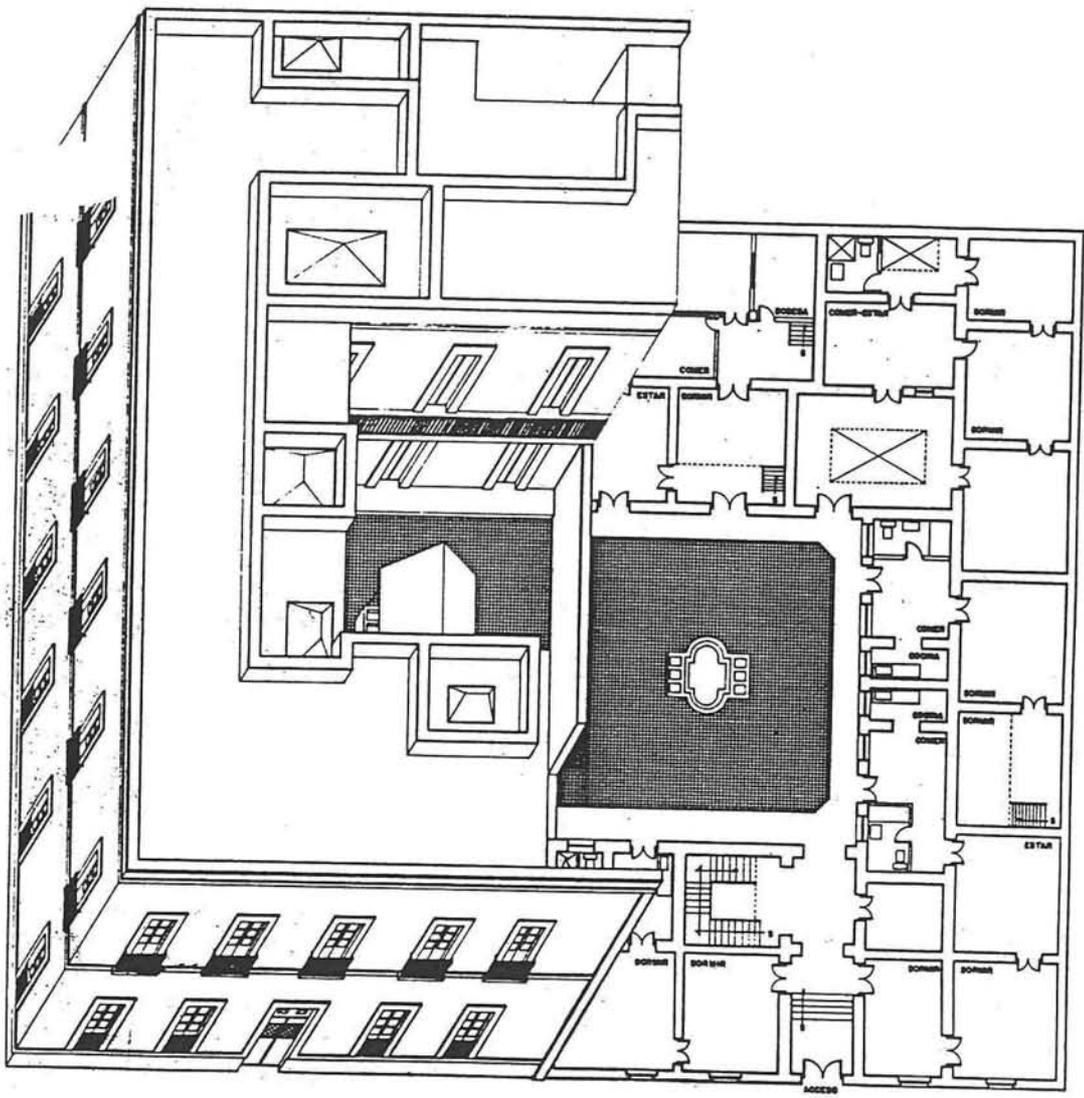
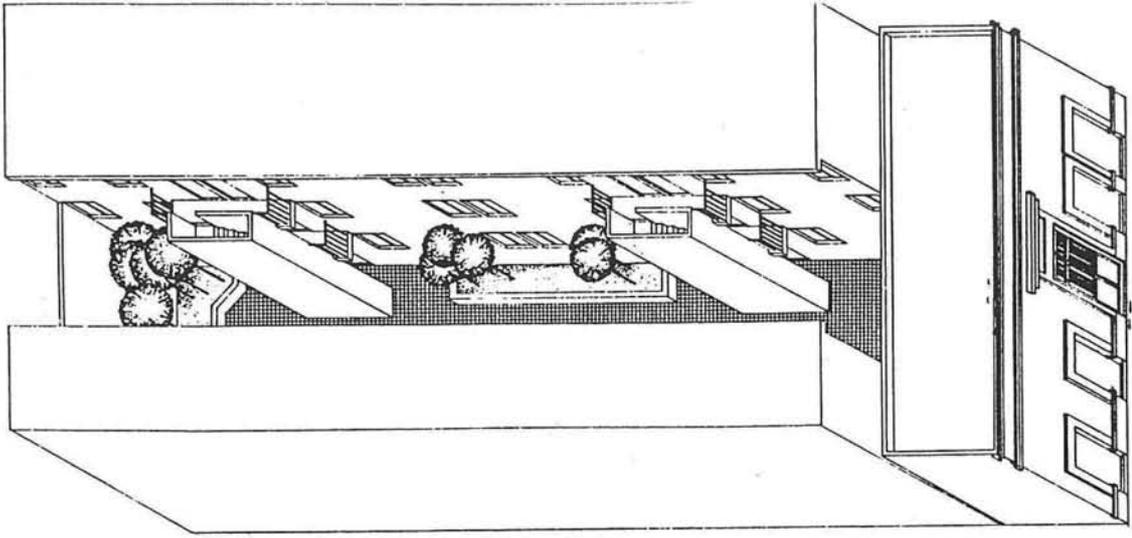
les immeubles que l'INAH souhaitait protéger et reloger les habitants sur d'autres terrains ; toute intervention dans un monument en respectant les normes de l'INAH aurait dépassé les cadres financiers du programme de reconstruction¹.

L'accord entre l'INAH et RHP introduit une procédure nouvelle au Mexique : la réhabilitation. L'INAH a accepté de réduire les normes techniques de respect des constructions existantes et d'élargir les interventions acceptées, et RHP a pris en charge un surcoût pour la reconstruction de logements au sein de monuments en respectant certains éléments de structure. Devant l'impossibilité de réaliser une restauration de tous les monuments affectés par le séisme selon les modalités d'intervention traditionnelle de l'INAH, la direction des monuments historiques a choisi de privilégier le maintien d'un usage résidentiel au sein des anciens palais ou hôtels particuliers transformés en *vecindades*. Exclure ces immeubles de la reconstruction, en relogant les habitants sur d'autres lots, se serait vraisemblablement traduit par leur abandon, car, non seulement aucun nouvel investisseur n'aurait accepté d'envisager une restauration, mais l'INAH et le DF ne disposent que de ressources limitées pour restauration. La réhabilitation apparaît donc, dans la logique des responsables de l'INAH, comme un moindre mal permettant de sauver quelques éléments du patrimoine² dans un contexte d'urgence et de forte pression des pouvoirs politiques et de l'opinion publique.

L'introduction du concept de réhabilitation établit pour la première fois un lien entre la pratique technique de l'INAH - de production de normes d'intervention sur le patrimoine historique - et les prises de position de nombreux dirigeants et chercheurs de l'institut, qui, en accord avec les textes des organismes internationaux de coopération sur la protection du patrimoine, souhaitaient la préservation du caractère populaire des centres historiques. On a vu que l'intervention de l'INAH est essentiellement conservatoire et qu'aucune modalité d'amélioration de l'habitat n'était liée au système de protection. La catastrophe de 1985 obligea la direction de l'INAH

¹ cf. *Renovación Habitacional Popular*, *op. cit.*, p. 70.

² cf. Paz Arrelano Pedro, « El programa de renovación habitacional popular y la rehabilitación de monumentos históricos », dans, *La rehabilitación de la vivienda: una alternativa para la conservación de los centros históricos*, Mexico, INAH, 1988, 88 p., p. 27-49, p. 63.



19 - Reconstruction et réhabilitation, projets de RHP, tirée de RHP, 1989.

à prendre conscience de la contradiction entre les réglementations existantes et le maintien de formes d'habitat populaire dans le centre historique.

Selon une commission interdisciplinaire de l'INAH mise en place après les séismes¹, la *vecindad*, qui ne doit pas être assimilée à un taudis, constitue un mode d'habitat fonctionnel et seul le manque d'entretien est responsable de la détérioration. Les habitants possèdent grâce à leur vie en *vecindad* une forme d'organisation communautaire, enracinée historiquement. Les immeubles historiques utilisés comme *vecindad* doivent continuer à exister dans le centre de Mexico. Il s'agit de la reconnaissance de la *vecindad* comme une forme particulière de patrimoine culturel.

L'accord de collaboration entre les deux organismes publics définit une série minimale de contraintes pour l'intervention de RHP : l'alignement, le volume et la hauteur des nouvelles constructions. L'usage de matériaux modernes est autorisé à condition qu'ils ne soient pas apparents. Dans certains cas, il est prévu de ne conserver que la façade ou une partie de l'édifice. L'adaptation des modules de RHP à la conservation d'une partie de l'édifice se fait par simple juxtaposition entre les éléments modernes et les éléments conservés souvent séparés par un espace vide. Ce type de pratique est fort éloigné d'une réhabilitation respectant la spécificité de chaque immeuble, souhaitée par les restaurateurs, qui aurait nécessité l'adaptation des projets et modalités de construction de RHP à chaque cas particulier².

Pour certains monuments expropriés (25), le coût de la réhabilitation dépassait le plafond de RHP. Ces immeubles furent donnés au District fédéral pour leur restauration à usage non résidentiel. L'accord entre l'INAH et RHP porta sur 186 immeubles ; pour 73, il s'agit d'une reconstruction avec un projet de façade spécifique, et, pour 113, de réhabilitation totale ou partielle³. Après l'abandon des

¹ *Comision interdisciplinaria del INAH para investigar los efectos del sismo en el centro histórico de la ciudad de México, octubre 1985*, cité par Salvador Diaz Berrio, « La recuperación habitacional en centros históricos ; urgencias y emergencia », *Antropología*, N°13, 1987, p.7-10.

² cf. Virginia Isaak Basso, Alfredo Hernandez Angeles , « Rehabilitación de monumentos históricos », dans, *La rehabilitación de la vivienda...*, *op. cit.*, p. 51-83, p. 79.

³ cf. René Coulomb, *op. cit.*, p. 140.

projets de RHP sur 9 autres immeubles, 82 monuments historiques furent réhabilités totalement et pour 22 monuments une partie de l'édifice fut conservée¹.

La situation d'urgence a aussi démontré les déficiences du catalogue des monuments historiques élaboré par l'INAH. Une nouvelle étude des immeubles expropriés a été nécessaire. Dans le quartier de la Merced, 14 immeubles expropriés qui n'apparaissent pas sur la liste des monuments historiques ont été intégrés à l'accord INAH / RHP². Pour certains immeubles, résultats de plusieurs modifications, le classement ne se justifiait pas mais l'INAH imposa la conservation de la façade et le respect de l'image urbaine.

Le séisme fut aussi l'occasion de l'affirmation du rôle de l'INBA qui adopta une position plus stricte que celle de l'INAH, alors même que son activité de protection du patrimoine est beaucoup moins importante. Un accord fut néanmoins passé entre RHP et l'INBA pour l'intervention dans des immeubles classés monuments artistiques³. L'INBA concentra son attention sur les immeubles de la colonia Guerrero. Sur 102 immeubles, 45 furent démolis, 21 réhabilités totalement, 18 partiellement et la façade conservée dans 18 cas⁴.

Si les habitants revendiquent leur enracinement dans le quartier et lieu d'habitat, ils apparaissent peu attachés aux signes d'historicité de leur *vecindad*. Bien sûr, certains groupes manifestent une volonté de préserver la *vecindad* dans sa structure historique, mais dans la plupart des cas la démolition/reconstruction est préférée à la réhabilitation. Le patrimoine historique n'est pour beaucoup qu'un synonyme de dégradation de l'habitat⁵. Certaines organisations mettent en cause le classement de l'ensemble des immeubles historiques et demandent une stricte application de la notion de monument historique, telle qu'elle apparaît dans la loi de 1972, en limitant

¹ cf. Memoria RHP, p.73.

² Selon un document interne de la direction générale de l'INAH cité par René Coulomb, *op. cit.*, p. 202-207.

³ Il s'agit comme on l'a vu de monuments construits au XX^e siècle, la ville de Mexico est une des seules villes où l'INBA a eu une action significative de classement de monuments artistiques.

⁴ cf. Memoria RHP, p. 73.

⁵ cf. Pedro Paz Arrellano, *op. cit.*, p. 39.

le classement aux immeubles liés à un événement historique¹. Les entretiens réalisés par Pedro Paz Arrellano montrent que dans de nombreux cas, les habitants semblent avoir appris le classement de leur *vecindad* comme monument historique après le séisme, et qu'ils établissent une distinction entre les monuments publics restaurés et leur *vecindad* qui n'a reçu aucune attention spécifique de la part des autorités publiques, pensant apporter la preuve - *a contrario* - que leur *vecindad* ne constitue pas un monument important puisqu'elle n'a jamais fait l'objet d'une intervention de l'INAH². Lorsque les habitants se prononcent en faveur de la réhabilitation, c'est, le plus souvent, dans l'espoir de conserver un logement plus grand que le prototype de RHP.

L'intervention de RHP dans des monuments historiques ne fut possible que grâce à un assouplissement des normes existantes. Plus généralement, le programme bénéficia de dérogations lui permettant de ne pas respecter les règlements d'urbanisme existants. Ces dérogations ont permis une occupation des lots expropriés plus dense que celle permise par les règlements d'urbanisme. Les constructions obligatoires de parkings et la réalisation d'espaces verts ou les paiements compensatoires n'ont pas été respectés. Reloger l'ensemble des habitants sur place en respectant les règlements d'urbanisme et de protection du patrimoine aurait été impossible.

- *Gestion sociale et politique de la reconstruction.*

En mai 1986 fut signé entre les représentants de 51 ONG et organisations d'habitants, et RHP, un accord de concertation démocratique. Les autorités publiques souhaitaient renégocier une légitimité pour l'intervention centralisée de RHP, et reconquérir l'appui populaire qui s'était érodé devant la lenteur de la mise en place du programme et les difficultés de définition des ayants droit. L'ancien directeur de RHP, José Parceró Lopez, ancien député du PRI et leader de la CNOP, qui avait été directeur de la Direction du logement populaire du DF, fut démis et remplacé en avril

¹ cf. Virginia Isaak Basso, Alfredo Hernandez Angeles, *op. cit.*, p. 69.

² cf. Pedro Paz Arrellano, *op. cit.* p. 42.

1986 par Manuel Aguilera Gomez, qui incarne la nouvelle politique de dialogue et de concertation.

Cet accord reconnaît les organisations populaires comme interlocuteurs. Entre septembre 1985 et mai 1986, la mobilisation des habitants du centre avait été forte pour exiger de participer au programme de reconstruction et l'accélération du relogement. Des manifestations dans le centre de la ville ou à proximité de la résidence présidentielle réunirent les diverses organisations issues de la mobilisation des habitants sinistrés. Des organisations de locataires préexistantes aux séismes ont constitué la base de cette mobilisation (dans la Guerrero, Tepito et l'*Union Popular Nueva Tenochtitlan* dans le quartier Centro).

En octobre 1985, une instance de coordination des organisations populaires a été formée (la CUD : *Coordinadora Unica de Damnificados*), dont la première manifestation le 26 octobre 1985 mobilisa plus de 35 000 personnes demandant à être reçues par le président de la république. Pendant plusieurs mois le *zócalo* fut occupé par des meetings permanents. Les organisations reprochaient au gouvernement la lenteur du relogement, demandaient l'extension des programmes à leurs adhérents non pris en compte par RHP et dénonçaient les tentatives d'utilisation de l'attribution des certificats d'ayant droit pour obliger les habitants à intégrer les comités de reconstruction mis en place par le PRI¹. La CUD regroupe 25 organisations de quartiers, *uniones de vecinos y damnificados*² et vraisemblablement plus de 10 000 familles, la coordination apparaît comme la principale force en négociation avec les autorités publiques. Conformément aux pratiques de l'ingénierie politique mexicaine, des organisations concurrentes, liées au PRI ou au PST³, ont été mises en place en partie pour limiter le pouvoir de la coordination⁴.

¹ Voir la chronologie de la mobilisation populaire publiée par Manuel Villa, *op. cit.*, p. 38-41., et la Jornada.

² Unions de voisins et de sinistrés

³ PST : *Partido Socialista de los Trabajadores*, Parti Socialiste des Travailleurs, parti incarnant une gauche « loyale » au gouvernement, servant depuis le sexennat d'Etcheverria de relais entre le régime et divers mouvement sociaux.

⁴ cf. Emilio Duhau, *op. cit.*, 84.

Après la signature de l'accord de concertation, les travaux de reconstruction s'effectuèrent en accord avec les organisations populaires, qui d'une certaine façon reprirent le programme à leur compte. Les modalités particulières de gestion sociale de RHP ont permis de reconquérir une crédibilité pour l'action publique. Certaines demandes des organisations furent incorporées aux pratiques de reconstruction. Ce mode de participation introduit un contrôle social sur l'action publique. Le programme de reconstruction constitue une nouvelle forme d'intervention où la relation avec les populations ne repose plus sur la médiation des organisations liées au parti hégémonique mais sur une relation directe entre les autorités techniques et administratives et les organisations sociales acceptant la participation. En contrepartie, les habitants et leurs organisations sont devenus des interlocuteurs privilégiés et participent au contrôle des travaux. Le plus souvent ce sont les organisations qui convoquent à des cérémonies d'attribution des logements et tentent de médiatiser leur rôle d'intermédiaire entre les habitants et le programme public¹.

Pour chaque immeuble exproprié, l'assemblée des habitants devint l'interlocuteur de RHP bien avant la reconstruction des logements. Dans la majorité des cas, les habitants, même logés dans des campements provisoires construits sur les espaces publics proches du centre, avaient maintenu une organisation par *vecindad*². En cas de conflit entre plusieurs groupes l'arbitrage de RHP devint déterminant, dans certains cas un vote fut organisé et les groupes minoritaires replacés dans un autre immeuble³. En cas de scission entre deux groupes d'une même *vecindad*, les habitants devant partir demandent à être relogés ensemble. La mobilisation et le conflit politique renforçant la cohésion du groupe, il devient en effet plus important d'être relogé ensemble que d'être relogé au même endroit. Il est vraisemblable que ce soit autant la sociabilité et l'entraide dans une situation d'urgence que l'expérience ancienne de la

¹ Voir de nombreux articles de presse en 1987 où les organisations présentent le bilan de leur action en terme de nombre de logements RHP attribués, dans certain cas elles revendiquent, comme une réussite de leur intervention, l'intégration de l'immeuble au sein du programme d'expropriation.

² cf. Luisa Aguilar Urbina, « Reconstrucción de vecindades en Tepito », dans, Cisneros Sosa Armando (coord.), *Rescate y reconstrucción del centro de la ciudad de México*, Mexico, UAM-Iztapalapa, 1988, 203 p., p.66-95.

³ cf. Elias Gutierrez , Concepcion Corona, « La reconstrucción en la colonia Morelos », dans, Cisneros Sosa Armando (coord.), *ibid.*, p.96-123. p. 119.

co-présence dans un espace restreint qui donne sa cohésion au groupe. Les choix de différentes stratégies de mobilisation ou les oppositions entre leaders semblent pouvoir faire éclater facilement le groupe issu de la *vecindad*. On doit donc relativiser une assimilation trop directe entre *vecindad* et communauté sociale spécifique intégrant l'ensemble des habitants. Comme le montrent aussi certains exemples où les assemblées de *vecindad* tentèrent d'exclure des familles considérées comme indignes du nouveau cadre urbain, dont les membres sont qualifiés de voleurs, prostitués ou drogués¹. Le processus de relogement constitue la possibilité d'un renforcement de la cohésion du groupe pouvant se faire éventuellement au détriment de personnalités controversées. Rafael Lopez Jimenez, fonctionnaire de RHP, a décrit précisément les modalités de cette gestion micro-sociale en liaison avec les assemblées d'habitants : depuis l'éclatement de familles impliquant des voisins jusqu'à l'expulsion d'une femme ayant tué le chat mascotte de la *vecindad*².

Par ailleurs, la présence et la généralisation d'organisations de quartier participant aux négociations avec RHP se sont traduites par un renforcement de l'échelle du quartier comme base de l'action collective. Une enquête de RHP montre que plus de 70% des habitants ont participé au moins deux fois par mois à des réunions à l'échelle du quartier³.

- *La voie de la reconstruction non gouvernementale*

Dans un premier temps les autorités, souhaitant canaliser l'aide internationale vers les programmes publics, avaient empêché le développement de programmes de reconstruction grâce aux financements d'organisations non gouvernementales⁴. Puis, l'accord de concertation démocratique signé en 1986 intégra les organisations non

¹ cf. René Coulomb, *op. cit.*, p. 189.

² cf. Rafael Lopez Jimenez, *op. cit.*, p. 134-136.

³ cf. Renovación Habitacional Popular, *op. cit.*, p. 29.

⁴ La présentation du rôle des ONG repose sur l'étude d'évaluation réalisée par Emilio Duhau, « Las organizaciones no gubernamentales y su participación en la reconstrucción », en, *Cambiar de casa pero no de barrio*, *op. cit.*, p. 349-408. voir aussi José Luis Mecatl et al, *op. cit.*, p. 87-99.

gouvernementales¹ et leur ouvrit la possibilité d'une intervention directe dans la reconstruction. Ces organisations ont pu intervenir en liaison avec les associations de résidents et RHP sur des terrains expropriés (2 419 logements), ou choisir d'inscrire leur action en complément de l'action publique par la reconstruction d'immeubles non expropriés ou le relogement dans des lotissements à la périphérie (4 467 logements). Par ailleurs, la Croix Rouge mexicaine et la Croix Rouge suisse apportèrent leur soutien aux sinistrés en dehors de la ville de Mexico dans le Jalisco et le Guerrero (4 774 logements). La Croix Rouge participa au financement pour la subvention de l'achat des immeubles dans le cadre du programme *Fase II*. Au total, les organisations non gouvernementales ont apporté plus de 54 millions de dollars pour la reconstruction.

Les autorités ont fixé un cadre strict à l'intervention des ONG. Pour pouvoir intervenir sur des terrains expropriés, les conditions financières et les normes techniques des programmes ont dû être calquées sur celles appliquées par RHP.

L'offre et le type de logements proposés par les programmes financés par les ONG sont donc similaires à l'offre publique de reconstruction. Cet encadrement a été analysé par certaines organisations comme une volonté de limiter l'impact et l'exemplarité des projets indépendants. Dans certains cas, on observe de fortes tensions entre les autorités publiques et les organisations non gouvernementales. Dans un premier temps, le manque de légitimité de la reconstruction publique et les doutes pesant sur l'efficacité du programme ont poussé de nombreuses organisations de sinistrés à se tourner vers des ONG. En janvier 1986, une enquête de RHP révélait que, sur près de 53% des terrains, des organisations - partis politiques, organisations sociales ou religieuses, universités - avaient déjà commencé à travailler avec les populations. Ces groupes exerçaient une forte pression pour participer à l'élaboration des modalités de la reconstruction.

¹ Trois organismes ont eu une intervention importante Cruz Roja Mexicana, Cruz Roja Suiza, UNICEF, mais de nombreuses organisations apportèrent leur soutien aux populations FAC: *Fundación para el apoyo de la comunidad* (église catholique mexicaine), CEMAD : *Comité Ecuménico Mexicano para la Ayuda al Desarrollo* (liés aux églises protestantes), Caritas, Université, *Unión Obrera Suiza*, *Consejo Mundial de las iglesias*, *Programa Metodista de Vivienda* (PROMEVI), etc...

Traiter directement avec des sources internationales de financement a permis à certaines organisations populaires de maintenir une plus grande autonomie par rapport aux pouvoirs publics. L'encadrement de cette intervention a toutefois limité les avantages objectifs pour les habitants de tentatives de reconstruction autonomes, même si en moyenne les logements reconstruits sont un peu plus grands que les prototypes de RHP.

Par ailleurs, l'intégration de la participation des habitants à la gestion de la reconstruction par RHP a limité les différences entre les modalités de l'action publique et celles des organisations indépendantes, même si certains projets d'ONG se proposèrent d'intégrer des expériences d'autoconstruction. Les habitants exigèrent des organisations un traitement au moins égal à celui offert par RHP. Les modalités de relations entre les associations d'habitants et les organismes intermédiaires prenant en charge la coordination technique de l'intervention des ONG sont souvent du même type que leurs relations avec les responsables du programme public (conflits, pressions, manifestation contre les retards). En ce sens, la possibilité de traiter directement avec une ONG n'a constitué qu'une offre alternative, qui dans l'optique des habitants devait permettre d'obtenir de meilleures conditions de logement, et non une modalité différente, plus autogestionnaire (à l'exception de certains programmes) de relation entre les habitants et le processus de reconstruction. Emilio Duhau considère néanmoins que la participation de financements non gouvernementaux au processus de reconstruction a exercé une pression importante sur les programmes publics qui devaient dès lors démontrer leur efficacité ; et que ces expériences ont permis la transformation de militants d'organisations d'habitants en promoteurs de logements¹.

¹ cf. Emilio Duhau, *op. cit.* p. 406.

D - Poursuivre une action publique sur les logements anciens

La réussite du programme de reconstruction et la participation des organisations populaires ont montré la possibilité d'une intervention massive dans le centre prenant en compte les *vecindades* et immeubles d'appartements dégradés. Cependant les modalités de constitution des ayants droit de RHP ont introduit une différenciation entre le traitement des divers espaces centraux perçus comme autant d'inégalités entre les populations.

Une première inégalité apparaît entre les *damnificados* habitants des immeubles expropriés et ceux dont le logement n'avait pas été inclus dans le décret d'expropriation : même dans la zone d'expropriation de RHP, toutes les *vecindades* sinistrées n'ont pas été expropriées. D'autre part, on a vu que le décret d'expropriation avait privilégié les quartiers populaires et n'avait pas pris en compte les habitants de *vecindades* localisées dans des quartiers considérés comme plus résidentiels. La stratégie implicite des différents outils institutionnels de la reconstruction avait été de nier la présence de ce type d'habitat en dehors des quartiers populaires en considérant que dans les zones valorisées et valorisables, la reconstruction pouvait être laissée aux propriétaires et au marché immobilier. Cependant un des impacts du séisme a été la dévalorisation d'une partie de ces quartiers. De plus, *Fase I* n'avait qu'imparfaitement résolu le problème des sinistrés de ces zones, permettant un relogement des populations ayants droit des organismes publics de logements, c'est-à-dire dans leur grande majorité des habitants d'immeubles d'appartements et non de *vecindades*. Il semble d'ailleurs qu'une partie des habitants relogés par *Fase I* cherchent à revenir dans le centre et à être intégrés dans un programme de relogement.

Ensuite, le processus de reconstruction introduit une inégalité entre les habitants sinistrés et le reste des habitants des *vecindades* du centre qui continuent à vivre dans des logements dégradés sur lesquels pèse la menace d'un éboulement ou d'une expulsion, qui s'auto-définissent *damnificados* de la vie et demandent aux autorités publiques une prise en compte spécifique de leur situation. La formation de l'*Asemblea de barrios* en 1987 peut être considérée comme une conséquence des modalités particulières de la gestion de la reconstruction. Cette organisation est issue

de mouvements participant à la CUD ayant élargie leur base à des habitants des quartiers populaires centraux qui n'avaient pas été sinistrés ni pris en compte dans les programmes de reconstruction ¹.

La figure emblématique de *Superbarrio*, catcheur masqué inventé en 1987 par *l'Asamblea de barrios* pour défendre les locataires, devint le symbole de cette mobilisation des quartiers populaires², issue des séismes mais ayant dépassée la seule revendication de la reconstruction, pour lutter pour le maintien sur place de l'ensemble de la population des quartiers populaires centraux, en s'opposant aux propriétaires lors de tentatives d'expulsion et en faisant pression sur le gouvernement. L'ubiquité de *Superbarrio* crée à la fois l'omniprésence du leader et sa dilution dans un pur symbole, tout en affirmant l'invincibilité du mouvement populaire sur des rings affrontant des caricatures de propriétaires ou de fonctionnaires, comme en négociation au plus haut niveau de la hiérarchie de l'Etat. Avant de combattre par la situation symbolique qu'il crée et représente, *Superbarrio* a déjà gagné, que ce soit face aux fonctionnaires, aux policiers, ou à des leaders corrompus qu'il réduit par son apparition à leur propre caricature. Participant à la négociation, *Superbarrio* devient dès lors un vrai leader mais un leader que l'on ne peut acheter ni coopter. Comme le note Marco Razcon Cordova, un des dirigeants de *l'Asamblea de Barrios* et du PRD, le gouvernement ne peut rien contre un produit de l'imagination populaire. L'acceptation par les autorités d'un représentant masqué démontre encore une fois la capacité du système à maintenir le dialogue ouvert. Le PRI a d'ailleurs tenté de reproduire l'effet mobilisateur de cette innovation sociale, ayant une grande efficacité médiatique, en plagiant *Superbarrio*, et en créant un autre super héros - *Superpueblo* - Pour la première fois, l'espoir d'une amélioration des conditions de logement avec un maintien sur place avait une base réelle, la reconstruction et en particulier l'action de RHP constitua un modèle pour les organisations populaires cherchant par le maintien d'une pression sur les autorités la poursuite d'une intervention publique sur les *vecindades* du centre.

¹ cf. René Coulomb, Cristina Mejorada, *op. cit.*, 1991, p.56.

² cf. Mauricio-José Schway, *Todos somos superbarrio*, Mexico, Planeta, 1994, 178 p.

Le succès et la rapidité de la reconstruction médiatisée par les organisations contribua à renforcer le poids de la mobilisation. Les organisations continuèrent à se structurer en intégrant des habitants non sinistrés et en luttant pour une nouvelle expropriation permettant de reloger tous les habitants des *vecindades*. C'est sous la pression de ces organisations que furent mis en place des programmes permettant, non pas d'offrir à tous un logement, mais de maintenir active la négociation pour l'attribution d'un logement¹, dans un contexte où l'approche des élections fédérales de 1988 rendait nécessaire une pacification de la situation sociale dans le DF. De nouveaux programmes furent créés qui se proposèrent d'emblée de prendre les organisations populaires comme interlocuteurs principaux : *Fase II* pour les habitants des *vecindades* sinistrées non prises en compte par les programmes de reconstruction et *Casa Propia* offrant la possibilité à des associations d'habitants des *vecindades* d'acquérir leur logement.

- ***FASE II: prendre en compte les logements non expropriés***

Fase II fut créé en juin 1986, c'est-à-dire un mois après l'accord de coordination entre RHP et les organisations populaires. Plus que la suite de *Fase I*, il s'agit d'une seconde phase de négociations avec les mouvements populaires, qui reçoivent l'assurance que leurs adhérents vivant sur les terrains non-expropriés seront pris en compte par l'action publique de relogement. Dans le cadre de ce programme, 12 670 logements vont être construits ou réhabilités. Il s'agit d'une modalité d'intervention similaire à celle de RHP, mais sans expropriation et offrant des conditions moins favorables d'accès à la propriété : le coût de l'acquisition du terrain est répercuté sur les accédants. Seul l'apport de la Croix Rouge et d'autres associations caritatives ou

¹ cf. entretien avec Marco Antonio Michel alors *sub-secretario de la vivienda* de SEDUE, 1988.

² L'analyse de FASE II se base sur une série d'entretiens avec des responsables et gestionnaires du programme et en particulier Jaime Ortiz Lajous, chargé de la rédaction du bilan d'activité et Enrique Dau Flores coordinateur du programme, en 1988 et 1989 ; une série de documents synthèses des activités du programme (non publiés), voir aussi *Vivienda Emergente en la ciudad de México, La segunda fase, Fideicomiso programa emergente de vivienda fase II*, Mexico, 1988, 123 p. et José Luis Mecatl et all, *op. cit.*, p. 79-85.



Asamblea de Barrios de la Ciudad de México

Leandro Valle 13 Col. Centro Tel. 529-64-52

d'aides aux sinistrés a permis de prendre en charge le montant de l'apport personnel et de compléter les ressources publiques pour l'achat des immeubles.

Théoriquement seules les *vecindades* affectées par le séisme peuvent être prises en compte par le programme. Toutefois, il est souvent difficile de faire la part des dommages causés directement par le séisme et de dégradations préexistantes ; le bilan de *Fase II* note que dans bien des cas l'action du séisme peut être assimilée à une accélération d'un processus de dégradation préexistant¹. Un autre critère rapproche *Fase II* des pratiques des politiques du logement d'avant le séisme : les revenus des bénéficiaires doivent être inférieurs à 2,5 salaires minimums. La nécessité de prouver le niveau de ressources a vraisemblablement conditionné le type de personnes bénéficiant du programme, 54% ont un emploi stable et seulement 11% sont leur propre employeur, catégorie regroupant, pour les statistiques de *Fase II*, les employés dans le secteur « informel » qui sont donc beaucoup moins nombreux au sein de *Fase II* que dans le groupe des bénéficiaires de RHP (35%).

A la suite de l'annonce de la création de *Fase II*, les habitants de 6 478 immeubles, soit plus de 100 000 familles, demandèrent à bénéficier du programme. Ces chiffres rendent compte de l'ampleur de la demande non prise en compte d'amélioration des *vecindades* plus que du nombre de familles sinistrées non intégrées au programme de reconstruction. Une étude de *Fase II* sur l'ensemble de ces logements fait apparaître que seulement 7% avaient été gravement endommagés par le séisme, 13% présentaient des dommages notables et 36 % des dommages légers, pratiquement la moitié des logements (44%) n'avaient pas été touchés par les séismes.

Ce chiffre dépasse de beaucoup l'objectif de 12 000 logements affiché lors de la création du programme, en fonction des disponibilités financières. Le choix des 693 immeubles acceptés par l'administration de *Fase II* fut présenté comme un choix technique reposant sur les dommages du séisme et les revenus des habitants. Il est probable que la présence d'organisations et peut-être une pondération entre les organisations aient été déterminantes au moment du choix. Même si les responsables de *Fase II* nient cet aspect de gestion sociale et politique du programme, les listings

¹ *Fase II*, *op. cit.*, p. 15.

informatiques de suivi des travaux intègrent la présence d'une organisation populaire d'opposition comme un critère de description des actions en cours. Sur 355 immeubles en cours de construction ou de réhabilitation fin 1988, 43 sont identifiés comme affiliés à la CUD, et 16 au PMS¹, il est vraisemblable qu'une partie des 296 groupes d'habitants restant soit affiliée à des organisations maintenant des relations privilégiées avec le système.

D'une façon encore plus nette que RHP, les modalités d'intervention de *Fase II* renforcent la cohésion de l'assemblée des habitants, puisque c'est celle-ci, transformée en coopérative de logement, qui devient titulaire du prêt et qui achète directement l'immeuble. Les modalités d'interventions sont très proches de celles de FONHAPO, assouplies dans certains cas pour permettre à des habitants de souscrire individuellement aux prêts, et, dans un deuxième temps, pour que *Fase II* transformé en fonds possédant une personnalité juridique propre, *Fideicomiso*, puisse devenir directement propriétaire des terrains. Les ressources du programme proviennent d'un prêt de la Banque Mondiale via FONHAPO, complété par une subvention fédérale pour les investissements non récupérables, de l'ordre de 17% des 180 milliards de pesos (1988) engagés et de dons de la Croix-Rouge et de fondations² (10% du total).

A cause du refus de vente des propriétaires ou de l'impossibilité de régulariser la propriété, seulement 332 immeubles sur les 693 identifiés ont pu être achetés. Il avait été prévu de mettre en demeure les propriétaires de vendre aux locataires où de réparer leurs immeubles³, comme l'autorisent les règlements d'urbanisme. Néanmoins cette menace est restée formelle et la difficulté de l'accès à la propriété a ralenti la mise en place du programme.

Les deux tiers des immeubles intégrés à *Fase II* (approximativement 200) se localisent à l'intérieur de la zone d'expropriation de RHP, le reste se répartissant pour moitié (un peu plus de 50) dans des quartiers qui avaient été exclus de l'expropriation

¹ Parti socialiste mexicain, *Partido Socialista Mexicano*, observation directe, suivi informatique du programme FASE II.

² FAC : *Fundación de Apoyo a la Comunidad*, Fondation d'aide à la communauté ; CEMAD : *Consejo Ecueménico Mexicano*, Conseil oecuménique mexicain ; PROVEVI : *Programa Metodista de Vivienda*, Programme Méthodiste de Logement et l'UNICEF, cf. FASE II, p. 31.

entre les deux décrets, au sud entre le Viaducto Miguel Aleman et le circuito intérieur (Alamos, Niños Heroes, San Simon, Narvarte), au sud-ouest (Roma Norte, Roma Sur, Hipodromo Condesa), ou au nord-ouest entre le Paseo de la Reforma et le Circuito Interior (Santa Maria la Ribera, San Rafael) ; et pour moitié disséminés au nord-ouest et au nord en périphérie du centre à l'extérieur de la délégation Cuauhtémoc. *Fase II* constitue donc essentiellement un complément du programme RHP sur le même espace de référence et dans une moindre mesure une extension de l'aire d'intervention publique de relogement.

Au total, sur 79% des lots furent réalisées des constructions neuves ; 5% des immeubles ont été réhabilités partiellement et 16% ont été intégrés sur la base d'un accord avec l'INAH et l'INBA du type de celui existant avec RHP. Seul l'achat de 27 terrains vides dont 14 en périphérie (au sud-est, délégations Iztacalco et Iztapalapa) a permis d'atteindre l'objectif de 12 000 logements en construisant 2 000 logements neufs supplémentaires. Contrairement aux objectifs de densification de RHP, *Fase II* a réalisé une « dédensification » de certaines *vecindades* en relogant une partie des habitants en périphérie ou sur des terrains vides. La superficie moyenne des logements des bénéficiaires de *Fase II* était de 30 m², soit 350 logements et 2 000 personnes par hectare, c'est-à-dire beaucoup plus que ce qui est permis par les règlements existants. Le nouveau règlement de construction du DF publié en 1987 et les plans directeurs de zones autorisent un maximum de 800 habitants par hectare. Grâce à une dérogation spéciale, les logements reconstruits ont une superficie moyenne de 45 m² et la densité maximum acceptée fut de 300 logements et 1 800 habitants par hectare. Les responsables de *Fase II* considèrent que des opérations de réhabilitation sociale de *vecindades* ne peuvent être réalisées en respectant les règlements existants et proposent de généraliser les dérogations attribuées à RHP comme à *Fase II* à tout programme de logement à finalité sociale dans le centre de la ville.

• **CASA PROPIA : « démocratiser la propriété urbaine »**

Créé en novembre 1987, *Casa propia*¹, dépendant d'un fonds pour le logement du District fédéral, constitue le seul programme issu de la dynamique de reconstruction, qui est officiellement ouvert à l'ensemble des locataires indépendamment des dommages causés par le séisme. Seules les *vecindades*, comportant des logements dont les loyers sont bloqués, font l'objet d'une priorité affichée. L'ensemble des constructions du DF sont éligibles pour ce programme dans la mesure où les locataires ont des revenus inférieurs à 2,5 salaires minimums². Il s'agit d'un programme d'accès à la propriété : les aides sont attribuées aux locataires pour financer le rachat de leur *vecindad*. Les *vecindades* les plus dégradées sont donc exclues du programme car seuls les immeubles dotés d'un « certificat d'habitabilité » peuvent être rachetés par leurs locataires. Chaque famille doit pouvoir disposer d'au moins 25 m² ; les services de base doivent exister ou pouvoir être introduit facilement. L'intervention de *Casa propia* nécessite l'accord du propriétaire et de la majorité des locataires. Dans certains cas les propriétaires s'adressent directement à *Casa propia*, les locataires étant les seuls acheteurs potentiels de *vecindades* dégradées. A la différence de *Fase II* et d'autres programmes de FONHAPO, qui instituaient des associations ou coopératives de locataires comme « sujet de crédit », chaque famille est titulaire du prêt ; l'assemblée de propriétaires prend en charge les espaces communs.

Casa propia est présenté comme un programme de « démocratisation de la propriété urbaine »³. Il s'agit de mobiliser une capacité d'auto-réhabilitation ; l'accès à une banque de matériel doit permettre aux nouveaux propriétaires de réaliser des améliorations à moindre coût. Les concepteurs du programme considèrent que le statut d'occupation est la variable la plus importante. Le processus de dégradation des *vecindades* est analysé autant comme une conséquence du refus des locataires d'améliorer un logement qu'ils ne possèdent pas, que de la défaillance du

¹ cf. Décrets, *Gaceta Oficial del departamento del DF*, 22 novembre 1987, et *Diario Oficial*, 16 novembre 1987.

² *Casa propia* accepte néanmoins le dossier d'un immeuble si moins de 20% des familles dépassent ce seuil.

³ *Casa propia*, *Manuel de procedimientos de Casa Propia*, Mexico, 1987, s/p.

propriétaire. (voir la couverture d'une plaquette de présentation du programme). Il s'agit d'une volonté explicite de généralisation de la propriété du logement, de réduire la proportion des logements loués dans le District fédéral¹ et d'intégrer le centre-ville au marché du logement.

En 1990, *Casa propia* fut transformé en un fonds autonome, *fideicomiso* (FICAPRO²), dont les ressources furent accrues grâce à un accord avec d'autres organismes de logements (INFONAVIT, FONHAPO, FOVISSSTE). Les ayants droit de ces programmes vivant dans des *vecindades* peuvent dès lors bénéficier d'une aide pour racheter leur logement. En 1993, la demande identifiée était de 155 992 familles réparties dans près de 12 000 *vecindades*. Or, l'action réelle de *Casa propia* est beaucoup moins importante puisque entre 1987 et 1993 le programme n'a pu aider que 15 500 familles à acquérir leur logement³. Le processus d'attribution de titres de propriété fut aussi beaucoup plus lent que prévu puisque les premiers projets de *Casa propia* prévoyaient de dépasser les 10 000 logements dès 1988.

En juin 1995, les fonds de logement du District fédéral ont été intégrés à un nouvel Institut du logement. Le montant total du budget du DF destiné au logement atteint 886 millions de pesos, dont 8% (67 millions) destinés au fonctionnement de *Casa propia*. L'Institut de logement se propose d'élaborer une nouvelle loi d'aide au logement et d'intégrer dans son programme un nouveau mécanisme d'achat des logements loués. En 1996, 10 000 jeunes ménages devraient recevoir une aide spécifique pour l'achat de leur logement⁴.

¹ cf. entretien, Mario Tapia, *Gerente de operación*, Casa Propia, 1988.

² *Fideicomiso Casa Propia*.

³ cf. Judith Villavicencio B., « La vivienda en la ciudad de Mexico, una demanda que exige respuesta », *Seminario Internacional « Gobiernos locales y demandas ciudadanas en grandes ciudades »*, Instituto Mora, 1993, 19 p.

⁴ cf. Eduardo Rincón Gallardo, directeur de l'Institut du Logement, entretien, *La Jornada*, 8/07/95

CASA PROPIA



¿TE GUSTARIA HACER
DE LA CASA QUE HABITAS
TU PROPIEDAD?

E - Projet *Alameda* : entre rénovation et intervention fine en tissu ancien

Au sein du périmètre B de la zone fédérale de protection, au sud de l'Alameda, un projet de rénovation immobilière sur la base de grands investissements internationaux doit prendre place sur 13 îlots¹. Cette ancienne zone hôtelière avait été fortement affectée par les tremblements de terre. Ces terrains très bien placés sont restés gelés depuis 1985, le gouvernement souhaitant impulser une reconstruction sur la base de capitaux privés et la constitution d'une zone hôtelière et tertiaire pouvant abriter des grands projets internationaux. Après plusieurs annonces contradictoires, un projet fut rendu public en juin 1994 par le groupe canadien *Reichman International*. Celui-ci présentait à cette époque son insertion dans la ville de Mexico comme un programme global d'investissement sur un axe de développement allant du centre historique jusqu'au projet de Santa Fe, au sud ouest de la ville, en passant par l'avenue Reforma et le parc de Chapultepec. Le projet Alameda confié à l'architecte Ricardo Legoretta devait selon la plaquette de présentation du groupe combiner l'ambiance mexicaine avec un développement international.

L'ambition du projet s'est réduite à la suite de la crise de la fin de 1994. En juin 1996, *Reichman International* a annoncé un investissement de 300 millions de dollars pour la création d'une zone d'hôtels, de bureaux et de logements. A la suite de négociations avec l'INAH, la hauteur des tours a été limitée à 28 ou 30 niveaux, alors que les premiers projets proposaient des tours de 50 niveaux². Dans un premier temps, les travaux seront limités à quatre îlots, associant les projets de *Reichman International* à d'autres investisseurs, qui doivent construire 150 000 m² d'hôtels, de bureaux et de logements³, et trois niveaux de stationnements souterrains.

¹ La présentation du projet Alameda repose sur un entretien avec Angel Mercado chargé de l'étude sur la zone sud de l'Alameda et sur DDF, *Proyecto Alameda, presentación, mercado y asociados*, 1996, s/p., voir aussi François Tomas, « La planification duale à Mexico », *L'ordinaire Latinoaméricain*, n°156, mars-avril 1995, p. 47-52.

² La tour latino-américaine a 43 étages, les immeubles les plus élevés sur l'avenue Juarez 16 niveaux.

³ Le premier projet se répartissait en 35% de bureaux, 27,5% de commerce, 21% d'hôtels, 8% de logement de luxe, selon les chiffres cités par Emilio Pradilla Cobos, « Reconstrucción del centro histórico de la ciudad de México », *Ciudades*, janvier-mars 1993, p. 14-21.

Pour contrôler l'impact de cette rénovation, introduire une négociation avec les associations de commerçants et d'habitants, un périmètre d'étude a été délimité sur 64 îlots au sud du projet. A cette échelle un programme d'aménagement¹ a été lancé. Ce programme qui intègre des propositions de construction de logements et d'activités économiques dans un quartier très dégradé, ayant perdu depuis le tremblement de terre une partie de ses activités et de sa population², est présenté comme un programme pilote. Une rénovation fine doit permettre de réaliser un million de mètre carré nouveau, doubler la densité résidentielle - en réhabilitant 1 185 logements et en construisant 2 000 logements supplémentaires - tout en impulsant le développement d'activités économiques. Le quartier chinois de Mexico, constitué dans les années 1950 autour de la rue Dolores, qui forme une partie de cet espace, doit être réhabilité. Ce projet global réalisé en concertation avec les habitants, alliant rénovation et réhabilitation, programme de logement et développement des activités économiques est considéré, par certains urbanistes, comme un modèle qui devrait être reproduit sur l'ensemble du centre historique pour pouvoir coordonner un véritable réinvestissement urbain. Les représentants des investisseurs se déclarent très favorables à ce type d'intervention, considérant que, sans requalification de la zone par un programme public, leur projet immobilier serait un échec³.

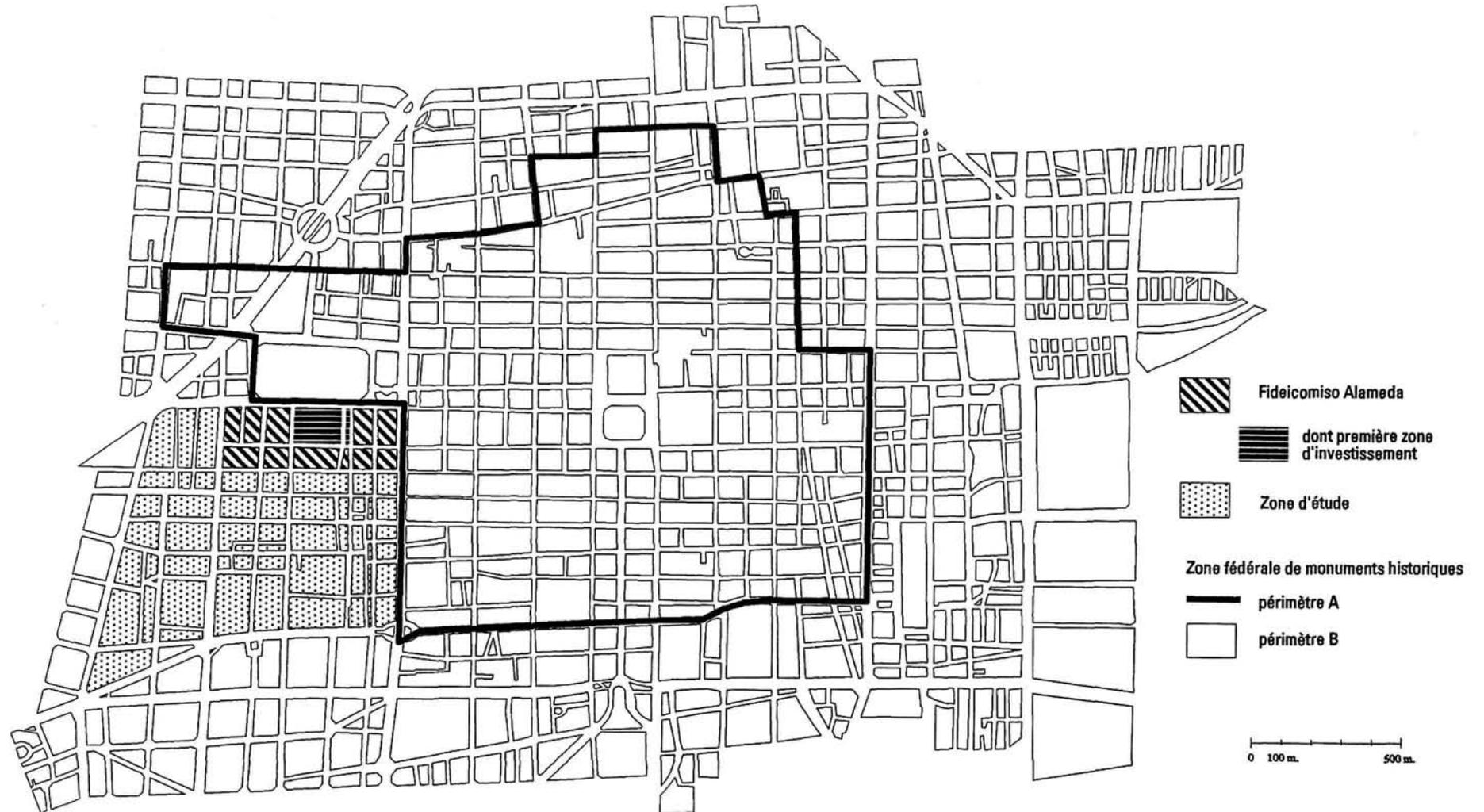
Dans le cas du projet Alameda, la réduction des projets privés à cause de la crise macro-économique a semble-t-il évité la réalisation du projet de rénovation de grande ampleur que craignaient les habitants, les propriétaires et les commerçants de la zone. Le programme de requalification mis en place pourrait, dans la mesure où il propose une identification fine des interventions possibles et des montages institutionnels nécessaires constituer le modèle d'intervention en tissu urbain dense, sous la forme de nouveaux documents d'urbanisme intégrant médiation et proposition.

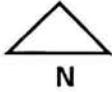
¹ Programme d'étude intégrale de régénération urbaine de la zone sud de l'Alameda.

² Zone de 12 000 habitants, 3 749 logements, dont 32% sont classifiés en conditions "non acceptables"; seulement 8 immeubles sont classés monuments historiques par l'INAH mais 157 par l'INBA, 17% des logements sont vides.

³ Jorge Machado explique d'ailleurs les retards pris par les investissements canadiens par le retard des projets publics sur la zone, entretien, *La Jornada*, 26 février 1996.

23 - Projet "Alameda"



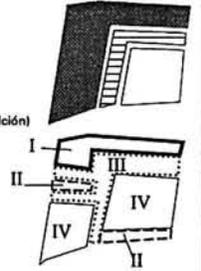


DDF
PROYECTO ALAMEDA
 SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
PLAN MAESTRO

1996

ZONIFICACION SECUNDARIA
 Unidad básica: la manzana

- CS CORREDOR URBANO
Comercio con servicios
- HC HABITACIONAL COMERCIAL (Zona de transición)
Vivienda, oficinas y comercio con servicios
- HC HABITACIONAL COMERCIAL
Vivienda, oficinas y comercio con servicios
- AREAS VERDES Y ESPACIOS ABIERTOS



NIVELES DE CONSTRUCCION*
 Unidad básica: la calle

- Hasta 12 niveles
% de áreas libres de construcción (zona generadora de potencialidad)
- Hasta 16 niveles
30% de áreas libres de construcción (zona generadora de potencialidad)
- Hasta 12 niveles
25% de áreas libres de construcción (zona de transición)
- Hasta 6 niveles
25% de áreas libres de construcción (zona receptora de potencialidad)

PATRIMONIO HISTORICO CULTURAL

EQUIPAMIENTO MONUMENTAL

- PINACOTECA VIRREINAL
- PALACIO DE BELLAS ARTES
- BIBLIOTECA MEXICO
- COLEGIO DE VIZCAINAS

EQUIPAMIENTO SOCIAL

- EDUCACION
- SALUD
- ABASTO

EQUIPAMIENTO PUBLICO

- ADMINISTRACION PUBLICA
- RECREACION
- ESTACION DE POLICIA
- ALOJAMIENTO
- COMUNICACION
- INSTITUCIONES RELIGIOSAS

VIALIDAD Y TRANSPORTE

- VIALIDAD PRIMARIA
- VIALIDAD SECUNDARIA
- VIALIDAD ESPECIAL
- STC-METRO
- TREN ELEVADO (Tramo subterráneo)
- CIRCUITO DE TRANSPORTE LOCAL (Centro Histórico)

PROYECTOS ESPECIALES

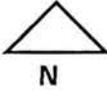
- JUAREZ
- MORELOS
- BALDERAS
- SAN JUAN

ESTACIONAMIENTOS ACTUALES
 Posible ampliación y/o autorización por otros usos

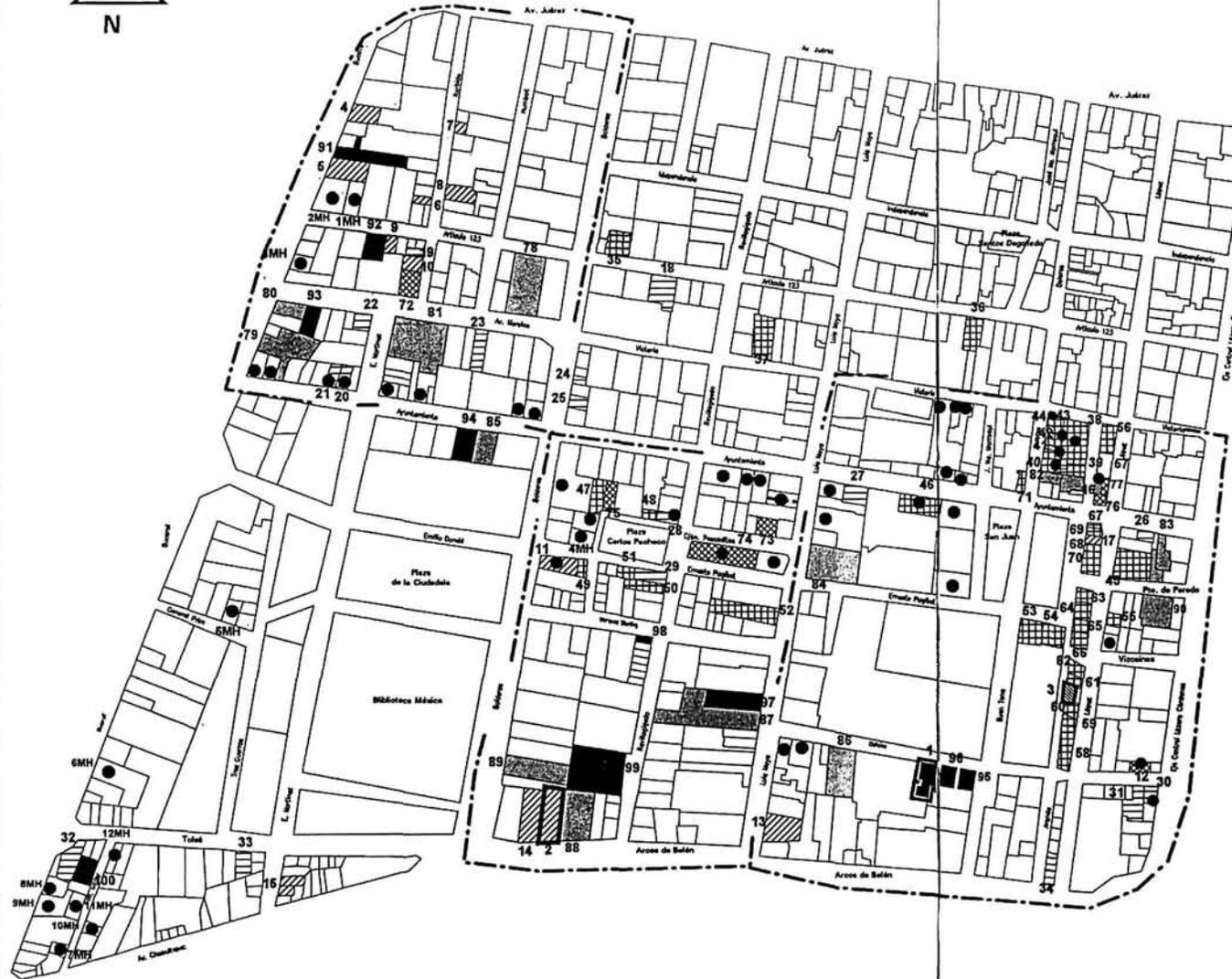
- ESTACIONAMIENTO PROPUUESTO
Complemento o sustitución de los actuales



***NIVELES DE CONSTRUCCION**
 Alturas máximas dependiendo del tamaño de predio y perfil urbano de la calle:
 - A mayor tamaño, mayor altura hasta alcanzar la máxima permitida.
 - A mayor profundidad respecto a la calle, mayor altura hasta alcanzar la máxima permitida.
 En todos los casos la altura máxima permitida al frente del predio es el promedio de edificios representativos en ambos lados de la calle. Ver normas complementarias.



DDF
PROYECTO ALAMEDA
 SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
PROGRAMA DE VIVIENDA
 1996-1997



| Tipología de situaciones habitacionales | No. de predios | Sup. Terreno m2 | Sup. Construida m2 |
|---|----------------|------------------|--------------------|
| Inmuebles y predios baldíos pertenecientes al D.D.F. | 3 | 1,614.23 | 7,170.92 |
| Inmuebles abandonados de mala calidad | 14 | 6,850.50 | 30,377.00 |
| Inmuebles abandonados de buena calidad | 17 | 6,313.00 | 23,398.00 |
| Inm. de alquiler ocupados susceptibles de convertirse a condominio, mejorar su estado físico y diversificar los usos del suelo. | 37 | 14,094.00 | 51,476.00 |
| Inmuebles de uno o dos niveles susceptibles de incrementar su altura y convertirse a condominio | 6 | 3,009.50 | 16,532.25 |
| Estacionamientos susceptibles de incrementar el mismo uso, destinando cuando menos 15% del predio a vivienda y otros usos | 13 | 2,583.88 | 11,627.46 |
| Predios baldíos | 10 | 5,791.50 | 26,061.75 |
| TOTAL Redondeo | 100 | 40,256.61 | 166,643.38 |
| | | 40,000.00 | 167,000.00 |
| Patrimonio histórico cultural | 32 | | |
| Monumentos históricos | 12 | | |

Número aproximado de viviendas propuestas: 1,082

Cependant, les problèmes de financement des logements ne sont pas réglés, seule la zone de rénovation (13 îlots) a été classifiée, en janvier 1995, comme Zedec¹, zone spéciale de développement contrôlé, cet outil d'intervention fine permet le contrôle de la dynamique des activités. Un Zedec sur 64 îlots aurait permis d'intégrer les propositions du programme de requalification dans un document imposable institutionnalisant la concertation avec les habitants. Une certaine opacité semble continuer de régner sur les projets au sein de la zone de rénovation. Seule une forte affirmation politique de soutien aux grands projets : la proclamation de la nécessité d'un traitement exceptionnel, la référence aux usages des immeubles démolis par les séismes et la nécessité de réalisation d'un programme de revitalisation de la zone ont permis l'acceptation des projets des investisseurs étrangers par les organismes chargés de la protection du patrimoine.

¹ Zedec : *Zonas Especiales de Desarrollo Controlado*. Les Zedec sont une figure de planification qui introduit un contrôle précis des usages du sol, à l'origine il s'agit d'une mesure exceptionnelle permettant de contrôler la prolifération des usages non résidentiels dans certaines zones, les Zedec introduisent des mesures particulières de participation de la population et un zonage précis des usages du sol. Les Zedec sont en particulier utilisés pour éviter les conflits avec les résidents s'opposant aux mutations de l'usage du sol dans les quartiers aisés ou de classes moyennes, Polanco fut un des premiers Zedec approuvé; en 1995 il existait une cinquantaine de Zedec en zone urbaine cf. Ma. Cristina Sánchez Mejorada F., "Las Zedec y la participación de la sociedad civil", *Ciudades*, 20, octobre-décembre 1993, p. 27-33.

F - L'exemplarité non reproductible des programmes issus de la reconstruction

- *Allier politique du logement et gestion politique et sociale*

Ayant réussi à reloger sur place les habitants des *vecindades*, à intégrer une participation dont l'efficacité a été reconnue par l'ensemble des organisations populaires, RHP constitue un programme sans équivalent au Mexique, en Amérique Latine ou même vraisemblablement dans le monde entier¹. Le programme de reconstruction a reçu en 1987, le prix de l'Union internationale des architectes récompensant le meilleur travail d'aménagement urbain et reconnaissant la réussite des efforts réalisés pour résoudre les problèmes sociaux et de logement en intégrant la participation de la population. Selon le bilan publié par RHP avant sa disparition, quatre enseignements pour l'évolution des politiques publiques au Mexique doivent être tirés de l'expérience de la reconstruction :

1 - Le coût de la construction de logements dans le centre-ville est inférieure à la construction en périphérie, à cause de la réduction des investissements dans les services, les infrastructures, l'équipement existant pouvant être utilisé². RHP a réussi une redensification du centre de la ville, objectif affiché par les programmes officiels.

2 - La reconstruction de petites unités de logements respectant le parcellaire ancien a permis la conservation de la structure des quartiers urbains centraux et le maintien du patio comme « prolongation communautaire de l'espace public de la rue »³, ainsi qu'une auto-administration des espaces communs et des services, l'assignation des logements dès avant la construction a eu pour effet d'impliquer les populations dans le contrôle des travaux.

3 - L'expropriation a offert un accès rapide aux terrains. Même si des obstacles politiques empêchent d'utiliser cette modalité d'acquisition foncière en tissu urbain dense. Manuel Aguilera Gomez, directeur de RHP, considère que « cette mesure recèle un potentiel important pour la mise en place de programmes de régénération urbaine »⁴.

¹ cf. Priscilla Connolly, *op. cit.*, p. 114.

² cf. Renovación Habitacional Popular, *op. cit.*, p. 118.

³ cf. SEDUE, *Atlas técnico de la reconstrucción*, Mexico, 1987, 200 p.

⁴ *ibid.*, p. 119.

4 - Les modalités de la gestion sociale et de la participation des organisations. L'aspect le plus novateur n'a pas été de construire ou de réhabiliter plus de 48 000 logements mais d'avoir réalisé cette tâche avec la participation des différentes organisations de la « société civile »¹.

L'ampleur de la mobilisation, la nécessité d'organiser à la fois la reconstruction physique des logements et la gestion des populations déplacées auxquelles l'accord de concertation attribuait un droit de regard sur le processus de reconstruction, a obligé RHP à une grande transparence et à fonder sa réussite sur une rupture avec les modes d'intervention traditionnels des organismes publics de logements. Dans ce contexte, la légitimité de l'intervention publique fut gagnée « brique par brique » par la rapidité et l'efficacité du programme de reconstruction et de sa gestion sociale, face aux organisations qui avaient décidé de construire elles-mêmes pour tenter d'apporter de meilleures conditions à leurs adhérents grâce à l'aide d'ONG mexicaines ou internationales. Organisme provisoire, exceptionnel plus que pilote, RHP restera un exemple de la capacité du système administratif mexicain à répondre à des situations d'urgences matérielles et sociales. Le processus a permis la formation d'un grand nombre d'intervenants techniques à la réalisation d'actions de logement en tissu urbain dense.

Soulignons toutefois que la concertation et la participation, qui caractérisent la mise en oeuvre de la reconstruction par RHP, ne sont intervenues que dans une deuxième étape de l'intervention publique. La première étape a été la détermination de manière autoritaire et sans concertation d'un univers d'ayants droit par l'expropriation, décision intégrée dans un processus plus large de typification de sous-ensembles spatiaux permettant de construire des catégories d'ayants droit de l'aide publique. Devant l'ampleur des dommages mais aussi devant la difficulté de différencier les destructions causées par les séismes du mauvais état d'une grande partie des logements, il aurait été très complexe d'entamer des concertations pour déterminer quels logements devaient constituer l'univers de l'action publique². Sans sous-estimer l'importance de raisons techniques qui rendaient le premier décret

¹ Manuel Aguilera Gomez, « Política de vivienda popular: Nuevas experiencias para su reformulación », conférence présentée, *Seminario: la modernización de las ciudades en Mexico*, août 1988, Mexico, UNAM, Mexico, 21 p., p. 9.

² cf. Antonio Azuela, *op. cit.*, 1987, p. 63.

d'expropriation peu opérationnel, la publication d'un second décret dix jours plus tard ouvre un espace de négociation avec les propriétaires, les organisations et les partis politiques et vraisemblablement différents secteurs du gouvernement et de l'administration. Cette négociation et les modalités techniques de rédaction des décrets se sont caractérisées par une grande opacité, mais François Tomas¹ a montré que l'on pouvait lire dans les différences entre les deux décrets une spécialisation de l'action publique sur certains types d'espaces urbains.

Dix ans après les tremblements de terre, l'expérience de RHP n'a pas été reproduite, ni introduite dans le fonctionnement des organismes de logement. Seule la situation d'urgence a permis l'utilisation de l'expropriation et la mobilisation des ressources nécessaires. Malgré les déclarations du directeur de RHP et les revendications des organisations populaires qui demandaient une nouvelle expropriation des logements en mauvais état, ou une expropriation-sanction lors d'évasions fiscales des propriétaires, cette procédure ne fut pas réutilisée. De plus, toutes les barrières qui avaient rendu difficiles et non rentables les expériences antérieures d'amélioration ou de rénovation des *vecindades* - accès aux terrains, respects des règlements de densité, de services et d'infrastructures, règlements de protection du patrimoine - ont été levées pour permettre le succès du programme de reconstruction. Cette spécificité de RHP limite très fortement la possibilité d'une reproduction et d'une généralisation de ce mode d'intervention pour la rénovation des *vecindades*.

Tous les programmes ayant tenté de reproduire une intervention sur le centre se sont heurtés au problème de la maîtrise foncière. Plus que RHP, c'est *Fase II* ou même *Casa propia* qui sont présentés comme devant pouvoir être reproduits dans d'autres situations urbaines. Les programmes de logements issus de la reconstruction n'ont pas marqué une rupture au sein de la politique du logement et la mise en place d'aide à la réhabilitation des logements anciens.

Il faut aussi souligner que d'autres organismes ont poursuivi une action sur l'habitat ancien selon des modalités d'intervention qui préexistaient à la mise en place

¹ *op. cit.*, 1987.

des programmes de reconstruction. Depuis 1988, dans le cadre d'un accord de « saturation urbaine » les organismes publics de logements sont incités à intervenir dans le centre de la ville pour mettre en oeuvre l'objectif affiché de rentabilisation des infrastructures existantes au sein de l'espace urbain dense. C'est aussi depuis 1988 que FONHAPO, qui possédait un programme d'aide à la réhabilitation et à l'achat de *vecindades* par leurs locataires, a augmenté les ressources disponibles pour ce programme. A partir de 1990, INFONAVIT a programmé la construction de 3 000 logements sur 24 lots vides propriétés du District fédéral depuis le tremblement de terre¹. La commission spéciale du centre historique de Mexico du COPLADE DF, soulignait en 1987 la nécessité de poursuivre la création de nouveaux programmes de logements dans le centre de la ville, pour répondre à la demande des employés publics et des commerçants travaillant dans la zone. Elle proposait même une typification des habitants qui devraient habiter le centre : personnes âgées, célibataires ou couples avec un enfant ; car selon cette organisme le manque d'espace vert et la densité de la circulation ne rendent pas le centre de la ville apte à recevoir des familles avec de nombreux enfants. Ces nouveaux logements devraient être construits sur les nombreux lots non occupés et immeubles abandonnés (en particulier de la Merced), toujours dans l'optique d'utiliser la bonne infrastructure de la zone.

En dehors de la ville de Mexico, l'exemple de la reconstruction et la mobilisation des quartiers centraux a impulsé un renouveau d'organisations de locataires demandant la mise en place de programmes de logement prenant en compte les *vecindades* des quartiers centraux. Certains organismes de logements des Etats ont tenté de mettre en place des programmes d'acquisition et d'amélioration de *vecindades*, mais faute de ressources, d'accès à des crédits subventionnés ou de volontés politiques locales ces programmes ne sont que des expériences limitées à quelques édifices ou des montages institutionnels sans aucune application. Le programme de FONHAPO reste la seule procédure nationale d'achat de *vecindades* et peu de lots sont concernés. Dans les années qui ont suivi l'effort de reconstruction, il semble que les crédits de FONHAPO ont été plus difficiles à obtenir en province. Les responsables de FONHAPO à Puebla et Guadalajara regrettaient en 1988 qu'en raison

¹ *La Jornada*, 28/10/90

du manque de crédits, du poids des programmes engagés à la suite du tremblement de terre et des positions de la Banque Mondiale les seuls programmes disponibles soient des programmes de lots et services en périphérie¹.

¹ cité par Alan Gilbert et Ann Varley, *op. cit.*, 1988.

- *L'accès à la propriété, solution pour le centre comme pour les périphéries*

RHP et les programmes qui lui ont succédé se caractérisent par une forte priorité accordée à l'accès à la propriété. Il ne s'agit pas d'une spécificité de l'intervention publique liée à la reconstruction puisque les organismes de logements publics ne construisent plus de logements locatifs depuis la fin des années 1970, et que toutes les expériences de procédure d'amélioration de logements anciens ont choisi de privilégier la propriété des logements. Néanmoins, *Casa propia*, le seul programme qui perpétue aujourd'hui l'expérience de la reconstruction, se limite à une aide pour l'accès à la propriété. Comme dans les programmes de régularisation de la propriété mis en place dans les périphéries, l'accès à un titre de propriété est considéré comme devant pousser les habitants à investir dans l'amélioration de leur logement. La défaillance des propriétaires et la contradiction entre l'enracinement des populations et leur faible investissement dans l'amélioration des logements doit être résolue par l'aide à l'achat des logements. Il s'agit d'une stratégie explicite de liquidation du parc locatif pour permettre de « débloquer » la situation de dégradation des quartiers centraux. Stratégie qui avait commencé à être formulée dès avant les séismes mais dont la mise en oeuvre massive ne fut rendue possible que par la situation d'urgence¹.

Perçu comme une aspiration fondamentale de familles attachées à leur logement et à leur quartier et comme le moyen d'éviter les tentatives des propriétaires pour expulser les populations de faibles ressources et pour valoriser leurs immeubles, l'accès à la propriété est aussi une intégration au marché du logement des *vecindades* et immeubles d'appartements des quartiers populaires, qui étaient, de fait ou de droit, dans une situation de location plus ou moins « bloquée ». La location était à la fois fortement encadrée juridiquement et précaire ; les familles étaient à la merci de tentatives d'expulsion ou de stratégies basées sur la détérioration des logements.

On peut voir dans le succès des programmes d'accès à la propriété dans le centre comme dans les périphéries, une des modalités de la croyance dans le rôle décisif des

¹ cf. René Coulomb, *op. cit.*, 1995, p. 317 et François Tomas, « Mexico, tous propriétaires », *Annales de la recherche urbaine*, n°66, mars 1995.

droits de propriétés et de leur fongibilité dans le bon fonctionnement du marché. Ce bon fonctionnement doit être, dans l'optique de l'importance pratique attribuée aux thèses de Douglas C. North et de Ronald Coase¹, le moyen d'obtenir une allocation efficiente des biens. Dans le cas de l'habitat ancien locatif central, la propriété doit permettre une amélioration des biens par les habitants en place, mais aussi implicitement une valorisation progressive des logements sur la base de leur valeur de localisation. L'accès à la propriété doit aussi rendre possible l'introduction d'une plus grande flexibilité dans le marché du logement permettant l'arrivée de populations avec des ressources éventuellement supérieures cherchant à bénéficier de la bonne localisation des logements centraux.

De plus, il faut souligner la tendance générale à la vente des édifices d'appartements locatifs à leurs habitants, y compris dans un secteur locatif pour classes moyennes, les autorités du DF apportent une aide technique aux habitants pour la mise en place de copropriétés (*condominios*), des modèles types de règlements de copropriétés sont distribués. Dans un contexte de paupérisation d'une grande partie de la classe moyenne, suite à la crise financière de 1982, le *condominio* était aussi devenue une forme de promotion très importante, sur des terrains interstitiels dans le centre ou à sa périphérie, et même dans les lotissements de la périphérie. Si la maison individuelle sous toutes ses formes domine les périphéries, pour une partie notable de la population l'accès à la propriété signifie de plus en plus l'accès à la copropriété d'un appartement.

Par ailleurs, les réformes postérieures éliminant le statut des logements bloqués et libéralisant les loyers et la durée des baux doivent compléter ce processus en introduisant une plus grande fluidité dans le reste des logements locatifs. Le contexte politique local n'a pas permis l'application de cette réforme à l'ensemble des logements existants ; elle devait permettre, dans l'optique de ses concepteurs, le maintien et le développement d'un secteur locatif pour les classes moyennes.

¹ Alfred Endres, Immo Querner, « Ronald H. Coase, prix nobel d'économie 1991, aux frontières de l'économie et du droit », *Problèmes économiques*, mars 1992, p. 22-34.

G - Reconstruction et politique du logement

• *Un recentrage de l'action publique*

Les différents programmes issus du processus de reconstruction ont permis de reloger 88 091 familles. Si l'on exclut de ce total l'intégration de sinistrés dans des programmes existants et la réhabilitation de Tlatelolco, 62 270 logements ont été construits ou réhabilités, essentiellement entre 1986 et 1988. L'ampleur de l'action publique de relogement apparaît en comparaison de l'ensemble des logements financés par les organismes publics dans la même période sur l'ensemble de la zone métropolitaine de la ville de Mexico : 113 040. Par ailleurs, l'action de reconstruction représente près de 20% du total des actions publiques de logement réalisées dans le District fédéral entre 1973¹ et 1988 (325 791), et 10% du stock total de logements sociaux réalisés depuis 1947 à l'échelle de la Zone métropolitaine (672 016)². Le nombre de logements construits ou réhabilités par RHP est égal à l'ensemble des logements financés par FONHAPO³ entre 1984 et 1990 sur l'ensemble de la zone métropolitaine de la ville de Mexico⁴. En ce sens l'action de reconstruction a constitué une étape importante des politiques du logement au Mexique : pour la première fois les pouvoirs publics intervenaient massivement dans le centre de la ville. L'ampleur de cette intervention fait qu'elle peut être assimilée à un rééquilibrage de la localisation des actions des organismes publics de logement dans la ville de Mexico.

¹ Date de la création de principaux organismes de logement fonctionnant actuellement.

² cf statistiques des organismes publics de logement présentées par René Coulomb, « El acceso a la vivienda en la Ciudad de Mexico », dans, *La zona metropolitana de la ciudad de Mexico, problematica actual y perspectivas demograficas y urbanas*, Mexico, CONAPO, 1992, 288 p., 157-177.

³ Principal organisme de financement de logements pour les populations à faible ressource non ayants droit des programmes sectoriels (INFONAVIT, FOVISSSTE, etc).

⁴ Voir le bilan chiffré des actions de logement dans la ville de Mexico présenté par Emilio Duhau, « Políticas y programas habitacionales », dans, *Dinamica urbana y procesos socio-políticos*, Mexico, OCIM, 1993, 427 p., p. 235-253.p.231.

• *Impact quantitatif dans la dynamique globale du parc de logements*

L'impact de l'action publique de reconstruction et de relogement peut aussi être apprécié en comparaison des dynamiques du parc de logements à l'échelle de l'ensemble de la ville. Entre 1980 et 1990, le District fédéral a perdu 290 000 logements locatifs. Les programmes de reconstruction qui ont transformé plus de 88 000 familles en propriétaires représentent donc plus de 30% de cette diminution du parc de logements locatifs. Les deux délégations du centre ancien qui ont été le plus directement affectées par le processus de reconstruction (Cuauhtémoc et Venustiano Carranza) concentrent 43% de cette réduction des logements locatifs, soit 124 000 logements (pour 15% du parc total de logement et 36% du parc locatif). Les logements en propriétés ont augmenté de 57 907 unités. Même si une partie des logements reconstruits par RHP se situe en dehors de ces deux délégations (délégation Gustavo Madero), on peut considérer que la grande majorité des nouveaux propriétaires occupants ont été « produits » par l'action de reconstruction. Au sein de l'espace central, l'augmentation du parc de logement en propriété est pratiquement exclusivement le résultat des programmes publics de reconstruction.

Les délégations centrales se caractérisent par une diminution du nombre total de logements et d'habitants et par une forte augmentation de la proportion des propriétaires. Les deux délégations du centre ancien ont perdu 66 000 logements et 445 000 habitants entre 1980 et 1990¹ et la part des logements occupés par leur propriétaire est passée de 25% en 1980 (21% en 1970) à 52% en 1990 (46% pour la délégation Venustiano Carranza et 59% pour la délégation Cuauhtémoc). Même si les logements locatifs représentent encore 54% des logements dans la délégation Cuauhtémoc, la propriété est devenue le principal mode de logement (65% dans l'ensemble du D.F) y compris dans le centre de la ville.

¹ Il faut rappeler les incertitudes liées aux comparaisons entre le recensement de 1980 et celui de 1990, INEGI a choisi de ne publier que des comparaisons entre 1970 et 1990, on peut néanmoins considérer que les biais sont vraisemblablement beaucoup moins importants dans le tissu urbain dense que dans la périphérie, notons aussi que les délégations centrales n'ont été créées qu'en 1973, les comparaisons antérieures reposent sur des estimations. Sur le recensement de 1990 voir Jérôme Monnet, « Mexico et les surprises du recensement », p. 7-19., et Maria Eugenia Cosio-Zavala, « Réflexions à propos des résultats du recensement de 1990 », p. 21-25., dans *L'ordinaire Mexique, Amérique centrale*, N°130, nov. déc. 1990.

Dans les quatre délégations centrales, 50% des logements étaient occupés par leurs propriétaires en 1990. Le passage d'un espace central dominé par la location à la constitution d'un ample secteur de propriétaires d'appartements a été très rapide. En 1980, seulement 28% des logements étaient habités par leur propriétaire, 25% en 1970, alors qu'entre 1930 et 1960 ce chiffre était resté stable entre 11 à 14%. Dans cette zone qui a perdu 105 000 logements entre 1980 et 1990, les logements de propriété privée ont augmenté de 80 000 unités et les logements locatifs diminué de 185 000 unités.

- *Effets induits et marché du logement*

Une part importante du parc de logement a été rénové et transformé en copropriétés. De plus, certains espéraient que la reconstruction impulse une réhabilitation des logements locatifs qui n'avaient pas été concernés par l'expropriation. Or, pour René Coulomb, l'impact indirect du programme de reconstruction serait plutôt d'inciter les propriétaires à augmenter les loyers, en prenant prétexte de la revitalisation globale des quartiers, sans réaliser aucun investissement dans leur logement. Plusieurs auteurs ont tenté sans résultats probants de vérifier l'hypothèse selon laquelle la reconstruction de logements attribués en copropriété s'était traduite par une plus grande tension sur ce marché, induisant une augmentation des loyers. Le comportement des propriétaires bailleurs est défini comme « monopolistique », les loyers n'étant pas en relation directe avec la qualité du logement mais avec la capacité de paiement de la demande.

Dans cette optique, l'impact indirect de RHP serait plutôt à chercher dans un changement d'attitude des locataires, les programmes de reconstruction et de réhabilitation des *vecindades* ont montré qu'une intervention publique massive dans le centre était possible. L'exemplarité du processus de reconstruction serait d'avoir montré que la mobilisation des habitants pouvait déboucher sur la mise en place de programmes publics de logements au centre de la ville¹.

¹ cf. René Coulomb, « El impact urbano.... », *op. cit.*, p. 61-66.

Une étude du marché immobilier dans la zone d'action de RHP a été réalisée à la fin du premier semestre 1987, soit pratiquement à la fin du programme de relogement. Analysant l'évolution des transactions immobilières entre juillet 1985 et mai 1987, David Dowall et Manuel Perló¹ ont fait apparaître plusieurs impacts contradictoires du programme.

D'une part, dans un contexte où le nombre de transactions était dès avant le séisme particulièrement bas, celles-ci augmentent après septembre 1985. Elles constituent toutefois moins de 1% du parc total. Néanmoins, les transactions sont moins importantes dans les secteurs où RHP est intervenu le plus massivement. RHP aurait absorbé une partie des accédants potentiels. Hypothèse plausible puisque les personnes ayant résidé dans les quartiers populaires constituent la base de la demande pour le faible marché de l'accession en copropriété dans ces zones qui depuis le séisme étaient identifiées comme particulièrement dangereuses .

D'autre part, alors que pour les premiers mois de 1987 une corrélation nette apparaît entre la proximité d'immeubles détruits par le séisme et la baisse ou l'effondrement des prix moyens de vente, les prix ont tendance à être plus élevés en proximité des zones d'intervention massive de RHP. En ce sens, RHP aurait compensé l'impact du séisme en permettant la valorisation des secteurs reconstruits, revalorisation s'étendant aux logements non pris en compte par le programme. Les auteurs concluent à la possibilité, à moyen terme, d'un accroissement des transactions dans les zones d'interventions de RHP.

L'analyse des prix d'annonce réalisée par René Coulomb sur certaines zones conduit à une conclusion similaire. Sur l'ensemble de la zone les prix des terrains avaient augmenté entre 1980-1984 ; le séisme a freiné cette augmentation. Les prix ont baissé sauf dans la colonia Guerrero où les terrains augmentent de 27% entre 1984 et 1986. Il s'agit en fait d'un quartier moins touché (0,67 immeuble endommagé par hectare) que d'autres parties du centre et où l'intervention de reconstruction fut

¹ David Dowall, Manuel Perlo, *Una evaluación de los programas de reconstrucción sobre el mercado inmobiliario habitacional de la zona central de la ciudad de México*, Taller de Investigación, Instituto de Investigación Sociales, UNAM, 1988, 35 p.

importante¹. La chute se poursuit néanmoins pour la zone Tepito-Merced, alors qu'elle s'accroît fortement pour la zone Centro-Merced ; deux espaces où l'intervention de RHP fut très importante. L'identification de ces tendances repose sur l'analyse du comportement des prix fonciers pendant une période très courte : en 1986, la reconstruction est à peine entamée, d'autre part le nombre de transactions est faible. Sur une période plus longue, il est vraisemblable que l'on observerait une certaine normalisation de la situation. Néanmoins, à l'échelle de l'ensemble du centre historique, deux grandes tendances restent valables : une certaine revalorisation des quartiers les plus populaires sur la base de l'amélioration des logements, et la dévalorisation des zones au sud ouest du centre qui dans les années 1980 avaient été le support d'une forte pression pour la construction d'immeubles de bureaux ou de logements (Roma-Doctores) . Ces quartiers ont par ailleurs perdu beaucoup d'habitants. On peut certes noter la persistance d'usages tertiaires (commerces, bureaux et administrations), mais ces zones ne sont plus en mutation rapide, et les lots ou immeubles vides y sont nombreux.

Même si l'on peut penser que les logements reconstruits sont dès leur occupation intégrés dans un marché formel ou informel d'échange ou de location, la fonction de résidence est globalement renforcée par l'action de reconstruction. Les programmes de logement ont créé un parc réhabilité qui, même dans l'optique de changement de propriétaires, restera dans sa grande majorité d'usage résidentiel².

La revalorisation d'une partie des quartiers populaires par l'intervention massive sur les conditions de logements s'oppose à une autre échelle à une dévalorisation de l'ensemble de la zone centrale touchée par le séisme, apparaissant comme une zone particulièrement dangereuse. Cette stigmatisation rend plus difficile l'apparition de nouveaux acteurs sur le marché foncier ou même le maintien de la pression foncière qui s'exerçait sur certaines zones en proximité immédiate du centre-ville.

¹ cf. René Coulomb, 1991, *op. cit.*, p. 68.

² Même si une partie des nouveaux logements peuvent dans certaines zones être réutilisés comme bureaux ou locaux d'activités.

Des quartiers entiers ont été pratiquement exclus du processus de reconstruction publique. Situé en périphérie du centre historique, au sud-ouest, la colonia Roma¹ a été fortement touchée par le tremblement de terre. Même si près de 15% des constructions ont été endommagées, les 160 lots apparaissant dans le premier décret d'expropriation ont été exclus du second décret². Plus de 4 000 personnes ont dû se reloger en dehors du quartier³. Le tremblement de terre a révélé derrière des façades relativement bien entretenues ou dans un deuxième patio la présence d'un important habitat locatif et de *vecindades*. Ici comme dans d'autres quartiers de classe moyenne, la reconstruction fut particulièrement précaire dans le cas d'immeubles en copropriété, nécessitant des travaux de consolidation importants que les copropriétaires n'avaient pas les moyens de réaliser. Dans d'autres cas, des locataires tentèrent en vain d'obtenir des réparations de propriétaires défaillants ou de se mobiliser pour obtenir une extension du décret. Le tremblement de terre a fortement dévalorisé cette zone de la ville, qui était un quartier où la valeur foncière était importante impulsant le changement d'usage du sol, les villas « art déco » traditionnelles laissant la place à des activités commerciales ou des immeubles de bureaux ou de logements. Comme le note François Tomas, les promoteurs immobiliers ont pris conscience qu'il n'était plus possible de construire ici des bureaux ou des appartements pour classes moyennes⁴.

En continuité de la colonia Roma, au sud de l'Alameda, la colonia Doctores présente le même type d'évolution, même si 360 *vecindades* ou terrains ont été expropriés. Ce quartier, où s'étaient implantés de nombreux immeubles de bureaux d'entreprises privées et d'administration, a été très fortement touché par le séisme (2,47 immeubles par hectares). C'est ici que les prix du sol avaient augmenté le plus rapidement entre 1980 et 1984 (+149%) ; entre 1984 et 1986 la chute a été de 48%.

Fin 1994, ces deux quartiers (Roma et Doctores) concentraient la majorité des sinistrés dont le problème de logements n'avait pas été résolu. Des organisations

¹ Quartier créé au début du siècle qui accueillit la bourgeoisie quittant le centre de la ville.

² cf. tableau comparatif des deux décrets, François Tomas, 1987, *op. cit.*

³ Ana Maria Duran, « Dinamica inmobiliaria en la colonia Roma », *Trace*, N°17, Mexico, 1990, p. 30-32.

⁴ François Tomas, « El centro de la ciudad de México : crisis y revaloración », *Trace* N°17, Mexico, 1990, p.11-19, p. 15.

Fin 1994, ces deux quartiers (Roma et Doctores) concentraient la majorité des sinistrés dont le problème de logements n'avait pas été résolu. Des organisations populaires dénoncent l'existence de plus de 200 familles qui attendent une aide pour la reconstruction de logement, une partie de ces familles vivait encore dans des camps provisoires qui ont aussi attiré des familles de mal logés¹.

La présence d'édifices en ruine a marqué pendant longtemps et marque encore aujourd'hui l'image urbaine de la zone centrale. En 1990, certains architectes dénonçaient la présence de plus de 1 000 immeubles abandonnés fortement endommagés par le séisme et qui présentent un risque pour les populations, conséquence de la défaillance des propriétaires et d'un marché foncier particulièrement déprimé dans la zone. Les organisations populaires demandaient en 1989 l'expropriation des 1 500 immeubles affectés par les séismes pour la poursuite d'un programme de logement social². En 1990, Manuel Camacho reconnaissait l'existence de 101 édifices dangereux nécessitant une démolition immédiate, dont 6 encore occupés et 28 mal réhabilités à la suite des séismes³, et annonçait que les pouvoirs publics allaient devoir intervenir pour démolir les immeubles dangereux, habités ou abandonnés, devant la défaillance des propriétaires.

¹ Selon les déclarations de leaders de la UVD: *Union de Vecinos y Damnificados*, UPNT: *Union Popular Nueva Technotitlán, La Jornada*, 13/09/94.

² *La Jornada*, 5/06/89.

³ *La Jornada*, 18/09/90.

Conclusions : Action publique et spécificité des quartiers anciens

- *La construction d'un « centre historique »*

Dans un premier temps, pendant la période des grands travaux, la restructuration de l'espace urbain de la ville de Mexico peut être assimilée à la mise en place d'actions de rénovation éclatées sur l'ensemble du tissu urbain dense. Les conceptions de stricte séparation de fonctions et des flux, d'éradication des taudis, de rénovation de quartiers populaires dominant à cette époque les référents explicites des actions sur les centres. Les projets de refonte globale de l'espace urbain n'ont pas été réalisés mais ils ont profondément marqué les perceptions des espaces centraux, à partir d'une opposition : *traza* historique/ ceinture de taudis.

Dans un deuxième temps la déclaration en 1980 d'une vaste zone de protection, qui englobe une partie des quartiers populaires, a modifié cette perception en construisant un nouvel espace sur la base des limites du zonage de protection du patrimoine : le centre historique. Notons que la publication du décret de protection intervient huit ans après la publication de la loi fédérale de 1972. La superficie d'une première délimitation effectuée par l'INAH a dû être réduite. La zone de protection n'a été délimitée qu'après la réalisation des grands travaux de percées urbaines qui affectèrent une partie de l'espace considéré, essentiellement les quartiers populaires au nord du périmètre B.

- *Valoriser la position centrale*

Les modalités spécifiques de l'action publique sur le centre ancien ne reposent pas seulement sur l'historicité du bâti ou sur l'aménagement des activités et fonctions centrales. Pour les concepteurs des projets de rénovation des années 1950-1970, c'est la position centrale elle-même, caractérisée par de bonnes infrastructures (eau, drainage, électricité) et une bonne desserte routière ainsi que des transports en commun qu'il faut rentabiliser. C'est une référence que l'on retrouve dans les discours, analyses et actions sur les espaces centraux : dans le programme de transfert

de potentialités qui considère que l'espace central a vocation, en raison de sa position, à accueillir des immeubles de grande hauteur. La re-densification de l'espace urbain central et de l'ensemble de l'espace urbain consolidé est devenue une stratégie affichée des pouvoirs publics, à partir du mandat de Miguel de la Madrid (1982-1988), mais surtout pendant celui de Carlos Salinas de Gortari (1988-1995) qui résumait ainsi cette stratégie au cours de sa campagne :

« aujourd'hui les principales réserves territoriales de la ville sont à l'intérieur. Plus que financer une expansion chaque fois plus coûteuse, nous impulserons des programmes de densification pour que les ressources disponibles améliorent la qualité de ce que nous avons. Fondamentalement, la ville de Mexico, à l'intérieur de ses limites, croîtra vers le haut »¹.

A partir de 1995 et du mandat d'Ernesto Zedillo, cette stratégie prend le nom de « recyclage urbain ». Il s'agit selon les documents d'urbanisme² de mettre en place une rénovation, réhabilitation et la réutilisation des espaces disponibles dans l'ensemble de la ville consolidée pour rentabiliser les infrastructures.

- *Un espace marqué par la spécificité des modalités et des outils de l'action publique*

L'espace délimité par le zonage de protection du patrimoine est devenu le cadre de la mise en place d'outils d'intervention et d'institutions spécifiques de gestion urbaine. En comparaison des zones de protection d'autres villes mexicaines, le centre historique de la ville de Mexico peut s'identifier par le niveau des intervenants, la densité des institutions et la consistance des outils de réhabilitation. Cette spécificité de l'espace central historique avait permis la promulgation d'un règlement contrôlant

¹ Discours du 31 mai 1988 : *hoy las principales reservas territoriales de la ciudad están en su interior. Más que financiar una extensión cada vez más costosa, instrumentaremos patrones de densificación para que los recursos disponibles mejoren la calidad de la que ya tenemos. En lo fundamental, la ciudad de México, dentro de sus límites, tendrá que crecer por lo alto*, cité par Angel Mercado, « Estructura socio económica y movimientos sociales en las áreas centrales de la ciudad de México », dans, *La ciudad y sus actores*, Mexico, UAM/IFAL, 1988, 200 p., p.19-41, p. 22.

² Le nouveau programme général de développement urbain du DF et la nouvelle loi de développement urbain du DF.

strictement l'usage de la rue, complément d'un accord de relocalisation des commerçants « ambulants » dans des marchés couverts construits à l'intérieur de la zone de protection. Ce décret était présenté comme anticipant un accord permettant une solution négociée à l'occupation des rues par des commerçants ambulants dans l'ensemble du DF. Or, le contexte politique et le retour à une crise économique et une nouvelle étape d'ajustement accroît la pression sur le centre. C'est la situation qui prévaut à l'extérieur du centre historique qui, à partir de 1995, est en train de reconquérir l'espace central. En ce sens, il semble que la spécificité de la juridification de l'espace central, en ce qui concerne le contrôle du commerce « ambulant », n'aura duré que moins de deux ans, et n'aura pu perdurer au-delà du sexennat saliniste et de la gestion du régent Manuel Camacho.

Au plan des procédures de revitalisation du centre historique, le programme de transfert de potentialités apparaît comme une innovation institutionnelle qui rend possible la canalisation vers l'espace central d'un effet positif du développement global des activités tertiaires supérieures à l'échelle de l'ensemble de la ville. Les stratégies des projets de rénovation ou de réinvestissement urbain se proposaient d'induire une revitalisation du centre historique par l'intermédiaire du développement des activités tertiaires au sein de l'espace central ou à proximité immédiate ; en espérant un effet d'attraction, un essaimage de nouvelles activités et une revalorisation de l'image des espaces proches. Avec le programme de transfert de droits de développement, la contiguïté spatiale n'est plus nécessaire pour que des tours tertiaires de grandes hauteurs aient un impact positif sur la dynamique de valorisation du centre historique. Les autorités publiques prennent en charge en quelque sorte une péréquation, en taxant le dynamisme de la construction dans les nouveaux espaces de centralité pour financer la réhabilitation du centre. Cependant, le nombre d'immeubles en jeu est peu important. Il s'agit essentiellement des plus grands projets, le long des axes de centralité linéaire. Certains types d'espace sur lesquels prennent place d'importants développements d'activités tertiaires sont dotés d'une réglementation spécifique (Zedec) et n'entrent pas dans le cadre du programme de transfert. Ce programme introduit une conception nouvelle au sein du droit de l'urbanisme mexicain, selon laquelle les immeubles du centre doivent recevoir une compensation pour les limitations imposées par la législation de protection, mais c'est aussi la ville

dans son ensemble qui reçoit une compensation qui prend la forme de la densification des zones de centralité linéaire. Dans cette optique, le programme doit d'abord bénéficier aux édifices et non aux propriétaires, priorité qui légitime la prise en charge des fonds recueillis par un organisme contrôlé par les pouvoirs publics.

Cette référence à un développement optimal de l'espace urbain - sur lequel ne pèserait pas de limitations spécifiques liées au patrimoine - autorise les dépassements de densité, qui ne sont plus qu'une répartition sur d'autres zones du potentiel de développement du centre. Dans la rhétorique des programmes de transfert, c'est donc la présence du centre historique qui rend possible le développement de nouvelles zones de centralité à l'architecture monumentale. Les immeubles en jeu sont peu nombreux mais il n'est pas certain que la comptabilité des droits de développement soit tenue très strictement, et l'hypothèse d'une ville où les dépassements de hauteur seraient interdits car la zone centrale aurait vendu l'ensemble de ses potentialités de développement ne semble qu'une option d'urbanisme fiction.

Dans une optique opposée mais qui se réfère d'une manière similaire à une spécificité de l'espace urbain défini comme centre historique, *l'Asamblea de barrios*¹ proposait en 1989 de mettre en place un fond pour la sauvegarde du centre historique financé en partie par un impôt exceptionnel payé par les commerçants du centre et par les activités économiques qui utilisent le centre historique sans réinvestir dans le centre². Il s'agirait donc de créer une fiscalité spécifique pour le centre historique, permettant de faire bénéficier le tissu urbain central des profits liés à la centralité commerciale. D'un côté, dans le programme de transfert de potentialité, c'est la ville qui doit payer pour le centre, de l'autre, dans la proposition de *l'Asamblea de Barrios*, il s'agit d'établir une péréquation entre les usages au sein du centre historique par l'introduction d'une fiscalité exceptionnelle.

¹ Assemblée des Quartiers, mouvement populaire issu de la mobilisation dans le centre de Mexico à la suite des tremblements de terre de 1985.

² Asamblea de Barrios de la ciudad de Mexico, « Propuesta para la recuperación del centro histórico », *Foro de consulta popular sobre la revitalización, fomento económico y turístico del centro histórico de la ciudad de México*, I asamblea de representantes del distrito federal, juillet 1989.

Les difficultés de la mise en place de programmes de réhabilitation des *vecindades* avant les séismes de 1985, comme la spécificité des modalités d'intervention des organismes de reconstruction soulignent aussi la nature particulière de la promotion publique dans le centre ancien. Indépendamment des problèmes de financement et de priorités politiques, les programmes de reconstruction n'ont pu être réalisés que grâce aux dérogations des normes d'urbanisme et de protection du patrimoine. Les bilans des organismes de reconstruction soulignent la nécessité de mettre en place des procédures adaptées aux interventions en tissu urbain dense. Certains commentateurs proposent de faire du centre une « zone d'exception », dotée d'un règlement particulier pour la mise en place des programmes de logement. Le centre ancien est déjà doté de réglementations spécifiques en ce qui concerne : les modifications autorisées par l'INAH ; l'usage des rues (interdiction du commerce ambulant) ; les aides pour la réhabilitation des façades et de l'image des rues (*Fideicomiso Centro Historico*) ; le rapport à la norme d'urbanisme (programme transfert de potentialité).

- *Reconstruction et dynamique socio-spatiale des quartiers anciens*

L'impact des séismes et les modalités de la reconstruction peuvent être assimilés à une rénovation sans précédent de l'habitat locatif central. Alors que les projets de rénovation des années 1950-1970 proposaient la création de nouveaux quartiers sur la base d'un plan masse appliquant les normes de l'urbanisme moderne pour créer des logements locatifs pour un nouveau type de population, l'action des programmes de reconstruction met en place une rénovation parcelle par parcelle qui conserve la structure des rues et des quartiers, le patio comme spécificité de l'organisation de l'habitat, mais transforme les locataires en propriétaires. Les modalités de définition de catégories d'ayants droit, sur la base de la typification de sous-ensembles spatiaux, ont induit la concentration des interventions publiques sur les quartiers populaires délaissant les *vecindades* localisées dans des quartiers non directement identifiables comme massivement voués à l'habitat populaire. Ce sont essentiellement les logements locatifs dégradés des quartiers populaires qui ont été rénovés. L'action publique impulse donc un renforcement de la spécialisation des quartiers et de l'enracinement des populations sur place en permettant un accès à la propriété et

éliminant la perspective d'une expulsion ou de stratégies d'évictions mises en place par les propriétaires. Alors que la tendance était au remplacement des logements par des activités, l'action de rénovation permet le maintien d'une fonction résidentielle dans le centre. Or, l'intégration au marché du logement d'un habitat locatif, caractérisé à la fois par une certaine insécurité mais aussi par une grande stabilité des occupants, introduit très vraisemblablement un plus grand *turn over*. L'exiguïté des logements reconstruits, leur position valorisable pour des couches salariées ou exerçant une activité dans le centre, la possibilité de les utiliser comme locaux d'activités, l'éventualité de l'occupation de plusieurs logements par une même famille avec modification de la structure des logements, sont autant de pressions possibles pour la mutation des propriétaires. Un logement de RHP peut constituer une mise de fond pour l'achat d'un terrain en périphérie, d'une maison dans la périphérie consolidée, alors que la location d'une *vecindad* n'apportait qu'une valeur d'usage et de position qui ne pouvait constituer un capital mobilisable dans une stratégie résidentielle.

Ces dynamiques pèsent fortement pour l'intégration des logements reconstruits dans le marché du logement, même si les familles ont démontré un grand attachement à leur quartier et ont été, pour la plupart, relogées au même endroit. L'espace social du patio a été reproduit par les modules de RHP. La mobilisation et la participation des locataires ont renforcé la cohérence du groupe aujourd'hui transformé en assemblée de copropriétaires. Il semble d'ailleurs que la catastrophe et la période de négociation avec les organismes de logement aient joué un rôle aussi important dans la consistance du groupe que l'expérience ancienne de co-présence. En ce sens, la dynamique sociale dominante dans le processus de reconstruction n'a pas été seulement une réaction d'un groupe formé par la *vecindad*, « communauté » pré-constituée s'opposant à sa dispersion, mais bien aussi un processus dynamique de constitution d'une « communauté » par l'adhésion à des valeurs ou un projet commun, une « communalisation » au sens de Max Weber¹. Ce processus de

¹ Au sens où la communauté ne constitue pas une relation sociale simple et primitive, et de la nécessité d'insister sur la recherche des processus par lesquels se constituent des « solidarités diffuses », créées en partie par des positions communes, et qui se manifestent d'abord par des solidarités vis-à-vis de l'extérieur, cf. article « Communauté », dans, Raymond Boudon, François Bourricaud, *Dictionnaire critique de sociologie*, Paris, PUF, 714 p., p. 81-85.

constitution d'une capacité commune de projet et d'action est aussi présent dans les décisions de participer au programme *Casa propia*. L'ensemble de ces interventions, comme d'ailleurs une partie des programmes de FONHAPO, ont pour objet non une famille ou une personne mais un groupe d'habitants¹. Le processus de reconstruction a aussi permis de renforcer la cohésion d'une partie des habitants à l'échelle du quartier par la participation à des organisations qui le plus souvent ont le quartier comme échelle de référence. Notons toutefois que seule une minorité active est membre d'une organisation, alors que le processus de « communalisation » à l'échelle de la *vecindad* ou de l'unité de logement est consubstantielle à la participation à un programme de logement.

La reconstruction réalisée par RHP et *Fase II* a créé un nouvel élément au sein d'une typologie de l'habitat du centre ancien, le module de reconstruction, qui a pris place au sein du parc et des marchés du logement de la ville de Mexico. Cette nouvelle forme d'habitat est caractérisée par une image spécifique, la présence de relations sociales particulières entre les habitants, mais aussi le mode de relations entre les habitants et les autorités publiques.

Si le processus de reconstruction constitue un rééquilibrage de l'action publique de logement, il n'a concerné qu'une partie du parc de logement. Même dans les quartiers les plus touchés par le programme de rénovation, une part importante des *vecindades* ou immeubles d'appartements n'a pas été réhabilitée. Tout semble indiquer que, sur ce type de logement, la pression pour le changement de locataires ou de fonction s'est accentuée. La demande estimée d'un nouveau programme de rachat et d'amélioration de *vecindades* et d'immeubles d'appartements est d'environ 150 000 familles sur l'ensemble de la ville, soit plusieurs fois l'action de RHP. En ce sens, on peut considérer que la réhabilitation des logements dans le centre et le tissu urbain dense est encore en grande partie à effectuer. Le seul programme actuellement accessible, *Casa propia*, se limite à une aide au rachat des logements. En six ans seulement 10%

¹ Même si juridiquement dans la plupart des cas ce sont des familles qui sont « sujet de crédit », la réalisation du projet n'est cependant possible que si la majorité des habitants acceptent de participer à des programmes qui impliquent des remboursements pendant plusieurs années et conditionnent la stratégie résidentielle de chaque famille, la consistance de telles décisions est plus forte que la simple sociabilité d'assemblée de copropriétaires.

de la demande potentielle a été prise en compte (15 500 familles). Le processus de reconstruction a néanmoins créé une situation nouvelle : avant 1985 cette demande de logement n'était pas identifiée en tant que telle, les organismes d'études ou d'intervention publiaient généralement des statistiques de déficit global de logement, estimé en terme de nouvelles constructions, d'unités de logement public en périphérie à construire. Dans les villes de province, la demande de réhabilitation de *vecindades* n'est le plus souvent toujours pas identifiée clairement.

*

* *

Ce chapitre n'a analysé qu'une partie des actions des pouvoirs publics et des dynamiques de l'espace central de la ville de Mexico. On a vu qu'il faudrait prendre en compte les impacts urbains des travaux de drainage et de consolidation du sous sol, la mise en place du métro, la délocalisation du marché de gros de la Merced. Mais une description précise des processus en cours devrait aussi intégrer d'autres facteurs moins directement liés à l'action publique : la dynamique des activités au sein de l'espace central et les actions de rénovation privées immeuble par immeuble.

De plus, les séismes de 1985 ont eu un impact important sur la géographie des activités dans l'espace central. On a noté que de nombreux édifices publics avaient été démolis. Leur reconstruction fut l'occasion d'une réorganisation de l'inscription de l'administration dans l'espace urbain, par ailleurs de nombreux commerces, immeubles de bureaux mais aussi des entreprises plus ou moins informelles avaient subi des dommages importants. Une grande partie de ces activités n'ont pas été reconstruites sur place, beaucoup ont quitté le centre. Ce sont souvent des locaux d'activités qui sont restés pendant longtemps en ruine, et qui permettent encore aujourd'hui de lire directement les marques du tremblement de terre dans certaines zones de l'espace urbain. Il faudrait aussi compléter l'analyse par une mesure du rôle des actions de rénovation privée, le remplacement de constructions anciennes par des immeubles d'habitation ou à usage d'activité, ces actions de promotions individuelles dont l'ampleur est mal connue et n'en ont pas moins, sur un temps long, y compris dans les quartiers populaires, un impact déterminant sur les évolutions urbaines.

