Cartographier l'illégalité. [Filières de production de l'espace urbain de la ville de Puebla (Mexique)]

Filières de production de l'espace urbain de la ville de Puebla (Mexique)

Patrice Mélé

Citer ce document / Cite this document :

Mélé Patrice. Cartographier l'illégalité. [Filières de production de l'espace urbain de la ville de Puebla (Mexique)]. In: Espace géographique, tome 17, n°4, 1988. Les villes : illégalité et mobilité Les hautes technologies - Géographie des manuels. pp. 257-263;

doi : <https://doi.org/10.3406/spgeo.1988.2792>

https://www.persee.fr/doc/spgeo_0046-2497_1988_num_17_4_2792

Fichier pdf généré le 02/04/2018

Résumé

Une étude cartographique des contradictions entre la norme et la réalité de la croissance urbaine de la ville de Puebla, quatrième ville du Mexique, et une analyse de la relation aux instances du pouvoir local et fédéral des différentes filières de production de l'espace urbain, permettent de tester la validité de la division entre formes « légales » et formes « illégales » de croissance urbaine pour l'étude de l'urbanisation mexicaine. A l'opposé d'une définition stricte de la légalité, l'existence de multiples formes de légitimation de la croissance urbaine fait apparaître le rôle que joue l'illégalité dans le mode de gestion politique de l'espace urbain, spécifique au système mexicain.

Abstract

Mapping illegality. Processes of production of urban space of the town of Puebla (Mexico). — By studying on the map the discrepancy existing between legal or administrative standards and the reality of urban growth in the city of Puebla, the fourth biggest town in Mexico, and by analysing the relationship between the various processes producing urban space, and local or federal state, accurateness of the division between " legal " and " illegal " forms of urban growth in the study of mexican city development can be tested. The existence of many ways through which urban growth may be legitimated (far from a strictly defined legality) reveals the part played by illegality in the social management of cities by the mexican political system.

Resumen

Cartografiar la ilegalidad. Procesos de producción del espacio urbano de la ciudad de Puebla (Mexico). — Un estudio cartográfico de las contradicciones entre las leyes que rigen el crecimiento y la realidad de la expansión urbana de la ciudad de Puebla, cuarta metrópoli mexicana, así como un análisis de la relación a las instancias del poder local o federal de los diferentes procesos de producción del espacio urbano, permiten estudiar la validez de la división entre formas « legales » y formas « ilegales » de crecimiento urbano para el análisis de la urbanización mexicana. Lejos de una definición estricta de la legalidad, la existencia de varias formas de legitimación del crecimiento urbano hace aparecer el papel que juega la ilegalidad en el modo de gestión política del espacio urbano, específico al sistema mexicano.

CARTOGRAPHIER L'ILLÉGALITÉ

Filières de production de l'espace urbain de la ville de Puebla (Mexique)

Patrice MELE

CREDAL, Paris

CROISSANCE URBAINE
ILLÉGALITÉ
POLITIQUE URBAINE
MEXIQUE

RÉSUMÉ. — Une étude cartographique des contradictions entre la norme et la réalité de la croissance urbaine de la ville de Puebla, quatrième ville du Mexique, et une analyse de la relation aux instances du pouvoir local et fédéral des différentes filières de production de l'espace urbain, permettent de tester la validité de la division entre formes « légales » et formes « illégales » de croissance urbaine pour l'étude de l'urbanisation mexicaine. A l'opposé d'une définition stricte de la légalité, l'existence de multiples formes de légitimation de la croissance urbaine fait apparaître le rôle que joue l'illégalité dans le mode de gestion politique de l'espace urbain, spécifique au système mexicain.

ILLEGALITY
MEXICO
URBAN GROWTH
URBAN POLITICS

ABSTRACT. — *Mapping illegality. Processes of production of urban space of the town of Puebla (Mexico).* — By studying on the map the discrepancy existing between legal or administrative standards and the reality of urban growth in the city of Puebla, the fourth biggest town in Mexico, and by analysing the relationship between the various processes producing urban space, and local or federal state, accurateness of the division between "legal" and "illegal" forms of urban growth in the study of mexican city development can be tested. The existence of many ways through which urban growth may be legitimated (far from a strictly defined legality) reveals the part played by illegality in the social management of cities by the mexican political system.

CRECIMIENTO URBANO
ILEGALIDAD
MEXICO
POLITICAS URBANAS

RESUMEN. — *Cartografiar la ilegalidad. Procesos de producción del espacio urbano de la ciudad de Puebla (Mexico).* — Un estudio cartográfico de las contradicciones entre las leyes que rigen el crecimiento y la realidad de la expansión urbana de la ciudad de Puebla, cuarta metrópoli mexicana, así como un análisis de la relación a las instancias del poder local o federal de los diferentes procesos de producción del espacio urbano, permiten estudiar la validez de la división entre formas « legales » y formas « ilegales » de crecimiento urbano para el análisis de la urbanización mexicana. Lejos de una definición estricta de la legalidad, la existencia de varias formas de legitimación del crecimiento urbano hace aparecer el papel que juega la ilegalidad en el modo de gestión política del espacio urbano, específico al sistema mexicano.

INTRODUCTION

Une grande partie des analyses de l'urbanisation des villes du Tiers Monde, et en particulier des villes d'Amérique Latine, repose sur la mise à jour d'une dualité, présentée comme fondamentale, entre une croissance urbaine légale et une croissance illégale. L'univers marginal défini par les sociologues, sous des formes différentes et malgré de nombreuses polémiques, a le plus souvent, comme référent spatial implicite, la division entre deux types d'espaces et de populations urbaines (1). Deux images sont liées aux marginaux urbains : le bidonville et l'invasion comme nécessité immédiate de logement, « seule issue laissée aux masses populaires » (Nuñez, 1984, p. 101) pour accéder à un logement.

Les géographes traitant des problèmes urbains des métropoles des pays sous-développés passent de la description des formes d'habitat à l'analyse d'une urbanisation spontanée (George, 1967), précaire (Lacoste, 1976), sous-intégrée (Naciri, 1981). Alain Durand-Lasserve (1986, p. 34), tout en insistant sur la nécessité de prendre en compte de nombreux autres facteurs, propose, comme ligne de partage d'un premier repérage des pratiques foncières et immobilières, le « plan du droit » : le clivage entre le légal et l'illégal, entre ce qui se fait et ce qui devrait se faire. Mais l'illégalité est aussi désignation, par les instances locales de gestion des villes, d'une urbanisation de fait, une croissance illégitime, « maladie de la ville » qui serait une des principales causes des problèmes urbains.

De ces analyses et discours sur la ville se dégage une conception de la légalité comme critère de partage entre deux types de croissance : l'une régie par la loi, les normes d'urbanisme, les règles du marché des terrains à bâtir; l'autre en dehors de la norme, proche de la clandestinité.

Ce texte et les cartes (2) qui l'accompagnent se proposent de reprendre, dans le cas de la ville de Puebla, quatrième ville du Mexique, dont la popu-

lation dépasse aujourd'hui 1,5 million d'habitants, la division entre formes « légales » et formes « illégales » de production d'espace urbain habité, afin de tester la validité de cette opposition dans l'établissement d'une typologie de l'espace urbain, et dans la compréhension des pratiques des différents acteurs impliqués dans la promotion foncière et immobilière.

Il s'agit, dans un premier temps, de définir et de cartographier ce qui pourrait être « l'espace de la légalité », c'est-à-dire d'appréhender l'illégalité par son contraire : la loi, la norme et le plan d'aménagement. Mais l'on verra que l'espace de la légalité nous échappe, ou plutôt se limite à quelques lotissements privés; ce qui nous amènera à tenter de redéfinir la notion d'« illégalité ».

I. L'ESPACE DE LA LÉGALITÉ

1. Les lotissements privés

La carte révèle la faible importance de l'espace urbanisé sous forme de lotissements privés approuvés, alors que cette filière, paradoxalement, devrait régir l'ensemble de la production d'espace urbain.

Or, bien que l'on ait considéré l'ensemble des lotissements approuvés comme filière légale de production d'espace urbain, l'intégration juridique de nombreux lotissements, et donc leur légalité, est remise en cause par la réalité de l'urbanisation. Sur les 71 lotissements approuvés depuis 1970, seulement 16 ont été pris en charge par le municipal, et sont donc considérés comme faisant partie du périmètre urbain officiel de la ville de Puebla. Le plus souvent, la municipalité refuse de prendre en charge les lotissements car, la vente des lots ayant eu lieu avant l'achèvement des travaux d'urbanisation, les lotisseurs ne se considèrent plus responsables de l'introduction et de la maintenance des services urbains.

Une fois la vente achevée, la légalité de cette forme d'urbanisation est donc, malgré les apparences, souvent problématique. On se rapproche d'une situation de « mal lotis », se retournant vers la municipalité pour obtenir l'attribution des services urbains. Défini théoriquement par une réglementation stricte, le lotissement privé participe néanmoins de l'accroissement des problèmes urbains de la ville.

2. Les réalisations publiques hors normes

Si l'on s'en tient à une définition de la légalité comme respect des normes et des plans en vigueur,

(1) Pour une présentation de l'utilisation de la division entre légal et illégal dans les analyses des villes latino-américaines : Patrice Mele, « Croissance urbaine, illégalité et pouvoir local dans la ville de Puebla », conférence présentée au groupe de travail « Corruption, informality and illegality in urban life », Institute of British Geographers, Portsmouth, 8 janvier 1987, dont ce texte reprend les principales conclusions.

(2) Il s'agit d'une actualisation et d'une reformulation élaborées à partir d'une série de cartes publiée par l'Université de Puebla : Patrice Mele et al., *Cartografía temática de la ciudad de Puebla*. Puebla, Mapoteca Dr Jorge A. Vivo, Universidad Autónoma, 1986, 10 cartes, 1/40 000. Je tiens à remercier ici Hervé Théry pour ses conseils lors de la réalisation des cartes sur Macintosh.

la grande majorité des réalisations des organismes publics ne peuvent être intégrées à l'espace de la croissance légale ! Ils furent en effet construits sans souci des réglementations locales, forts de l'aval du pouvoir fédéral, ou des représentants locaux de syndicats ou d'organisations liées au Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI) (3). Ces organismes, investis d'une légitimité politique de représentation des intérêts populaires, opposent à la logique technocratique de résolution des contradictions urbaines par la planification, une logique populiste d'intégration des revendications sociales, qui trouve sa légitimité dans la nécessité de construire des logements populaires.

Seules les dernières réalisations des organismes locaux de logement social, qui se plient à la loi de lotissement et au zonage du plan, ont pu être intégrées à l'espace de la légalité...

3. Zonage et contrôle de la croissance urbaine

Le premier pas pour la création d'un lotissement est une « autorisation d'utilisation du sol » accordée par les services d'aménagement urbain de l'Etat de Puebla sur la base du zonage du Plan Directeur Urbain approuvé en 1980. Toutefois, la capacité des instances gestionnaires à contrôler la croissance urbaine est mise en cause par la situation juridique du Plan Directeur au cours des cinq dernières années. Approuvé dès 1980, et malgré l'existence des procédures juridiques nécessaires, le Plan Directeur n'a pu acquérir un caractère de zonage opérationnel qu'en 1985, date à laquelle il fut inscrit au registre public de la propriété. Jusqu'à cette date, il n'était pas opposable et n'avait qu'une valeur indicative. Cette fragilité de l'ancrage juridique d'un plan qui se veut recteur de la croissance urbaine remet en question le statut de la planification, d'autant plus qu'au dire même de tous les intervenants institutionnels dans la gestion de la ville, le plan est aujourd'hui dépassé par la réalité de la croissance urbaine, et se trouve en cours de révision. En effet, une grande partie des lotissements autorisés à l'ouest de la ville l'ont été dans une zone qui, selon le plan, devait être réservée à l'usage agricole.

Tout un appareil juridique (loi de lotissement) et urbanistique (plans et règlements) délimite ce qui serait une urbanisation « légale », dont tous les pas de l'intégration à la ville sont prévus. Toutefois, et non seulement par incapacité technique de faire appliquer les projets, la loi ne régit qu'une partie de

la croissance urbaine. Quant au plan, on ne peut évaluer sa capacité à canaliser la dynamique de l'urbanisation puisqu'il n'a été doté des bases juridiques de son application qu'après avoir été bafoué par cinq années de croissance urbaine rapide.

La définition de l'espace de la légalité est résiduelle et théorique.

Résiduelle : l'ensemble des lotissements approuvés par la municipalité, la plus grande partie de l'espace urbain, en est exclu; on peut reprendre dans un autre contexte la critique de Michel Foucher (1980, p. 132) du recours à la notion de « ville référence » qui l'amène à préférer le terme d'habitat du grand nombre à celui de quartier sous-intégré : « On peut se demander... si la « ville de référence » ce n'est pas de plus en plus en 1980 ce sous-ensemble spatial des quartiers sous-intégrés ».

Théorique : elle est circonscrite par la législation et le corpus urbanistique existant. Celui-ci fonctionne comme une image de la bonne volonté urbaine des gestionnaires, reprenant des schémas et des conceptions hérités d'Europe et des Etats-Unis. Tout se passe comme si le système de planification était mis en avant, comme preuve des efforts d'aménagement et de lutte contre les problèmes de la ville. L'irréductibilité de la croissance urbaine est évoquée pour justifier l'échec du plan, alors que son application n'a pas été menée à bien, vraisemblablement sous l'influence de groupes de pression locaux, de promoteurs immobiliers ou d'industriels, et des divers secteurs du Parti Révolutionnaire Institutionnel, dont le poids conditionne la quotidienneté de la gestion urbaine.

II. LES ESPACES DE L'ILLÉGALITÉ

1. Lotissements illégaux sur terrains privés

Il faut insister sur le caractère limité de toutes les classifications. En effet, tous les intermédiaires existent entre les lotissements privés légaux et les lotissements privés illégaux. Ainsi, les lotissements approuvés peuvent violer la loi, tandis que de nombreux lotissements illégaux suivent scrupuleusement la réglementation, aspirant à une reconnaissance ultérieure.

Pour dégager les éléments qui caractérisent cette forme de promotion, il faut montrer que s'il n'y a pas de différence structurelle entre les deux types de lotissements, les acteurs en sont sensiblement différents (intermédiaires, agents immobiliers informels). Dans le plus grand nombre des cas, les lotissements illégaux s'adressent à une population

(3) Partido Revolucionario Institucional, parti hégémonique au pouvoir depuis la révolution mexicaine; les syndicats ou associations corporatives sont chargés, par le principal organisme de logement, de la réalisation des programmes.

Fig. 1. — *Filières de production de l'espace urbain de la ville de Puebla : les espaces de l'illégalité.*

à bas revenus. La distance à la procédure fixée par la loi est présentée comme permettant de lotir à des prix intéressants, l'apport des acheteurs devant permettre la réalisation des travaux d'urbanisation.

A l'opposé de ces espaces de logements pour populations pauvres, des lotissements de luxe ont été créés sans approbation, l'espace intérieur, souvent délimité par un haut mur, étant destiné à rester privé.

Les lotissements illégaux privés ne caractérisent pas un seul type d'habitat, mais un type particulier de promotion qui peut faire abstraction d'une reconnaissance juridique immédiate et qui regroupe des rapports à la ville différents. Dans un cas, il s'agit du privilège d'une population aisée s'offrant un rapport exclusif à la ville, n'ayant nul besoin d'approbation, ni de garanties de services apportées par la loi de lotissement; dans l'autre cas, il s'agit de la nécessité, pour une population à

Fig. 2. — Filières de production de l'espace urbain de la ville de Puebla : la ville légale.

Sources: Travail d'archives et entretiens, Puebla, 1985-1986. INFOVAVIT, SAHOPEP, Ayuntamiento de Puebla, Inmobiliaria del Estado, FOVISSSTE, CORETT.

faible revenu, d'acquiescer un lot bon marché, par l'intermédiaire d'une filière de promotion n'apportant aucune sécurité. Une reprise éventuelle du lotissement par la municipalité est ici voulue à la fois par les habitants et par le « promoteur », car elle assure la légalité de l'implantation et décharge le lotisseur de la responsabilité de l'espace intérieur.

2. Invasion : une stratégie de construction de situations d'illégalité

Dans de nombreuses villes d'Amérique Latine et même Mexico pendant certaines périodes, l'invasion fut une forme importante de production d'espace urbain (cf. Gilbert & Ward, 1985, p. 75-92; Nuñez, 1984, p.101; Foucher, 1980, p. 132).

A Puebla, toutefois, les invasions de terres n'ont jamais été une filière d'accès au sol urbain déterminante dans la dynamique de l'urbanisation.

Le plus souvent, les implantations sur terres *ejidales* (4) ne sont pas des invasions de terre; les *ejidatarios* vendent eux-mêmes ou par l'intermédiaire d'agents immobiliers informels. Les terres *ejidales* sont l'objet d'une surveillance trop grande de la part de leurs ayants droit, et la seule invasion massive de terres *ejidales* s'est terminée par une éviction par la force.

Plus généralement, les invasions de terres correspondent à des terres privées ou publiques. Sur les sept invasions massives de terres que l'on peut relever à Puebla, deux se conclurent par une expulsion, trois par un relogement pris en charge par des organismes publics et deux par des régularisations des terrains en question. Les invasions ne sont donc pas individualisées sur la carte, dans la mesure où les espaces en jeu apparaissent sous la forme de promotions publiques ou, dans le cas de l'*ejido* Xochimehuacan, de zones régularisées. Cet *ejido*, situé au nord de la ville, après avoir été exproprié pour la réalisation d'une zone industrielle, fut envahi par un grand nombre de familles; l'occupation du terrain fut par la suite régularisée.

L'invasion n'est pas considérée comme filière de production d'espace urbain dans la mesure où contrairement aux lotissements illégaux, le statu quo n'est jamais respecté. L'invasion serait donc le moyen de provoquer une situation d'illégalité afin que les pouvoirs publics prennent en charge le besoin de logement de personnes, qui se désignent ainsi comme nécessitant une attention prioritaire. Les représentants du gouvernement de l'Etat ou de la municipalité interviennent toujours dans ce sens, cherchant à réduire toute situation d'illégalité publiée, toute manifestation publique de l'autonomie de la croissance urbaine, du non-respect des normes juridiques.

3. Implantations illégales sur terres ejidales

Pouvant se faire lot par lot ou, comme c'est plus souvent le cas, sous la forme de lotissements illégaux dans lesquels la promotion est prise en charge soit par le commissaire *ejidal*, autorité agraire chargée de l'organisation des *ejidos*, soit par des promoteurs immobiliers informels, cette forme de production s'adresse généralement à des populations à bas revenus qui achètent des terrains sans aucun service.

Toutefois, il n'est pas possible d'assimiler, à Puebla, les implantations sur terres *ejidales* et les zones de logements précaires. D'une part, on peut trouver des services municipaux ou de l'Etat établis sur des terrains *ejidales*, localisation entrant dans un processus de négociation entre les *ejidatarios* et les autorités locales : en offrant des terrains aux organismes publics, les *ejidatarios* auraient la certitude de continuer à lotir sans problème... D'autre part, il existe des zones résidentielles pour classes moyennes et hautes établies sur terres *ejidales*, traduisant ainsi un processus d'évolution par intégration au marché du terrain à bâtir.

4. La régularisation : réduction de l'illégalité ou prolongation de situations d'illégalité

Depuis 1974, le CORETT est chargé de régulariser la tenure de la terre (5), par expropriation des anciens *ejidatarios* et revente de titres de propriété aux possesseurs actuels. Toutefois, après dix ans de travail, deux zones seulement ont pu être régularisées, dont une après une invasion sur un ancien *ejido* qui avait été exproprié.

Même si toutes les implantations illégales sont appelées à être régularisées, la procédure administrative reste perçue comme une faveur exceptionnelle accordée par les pouvoirs publics face à une situation anormale. On peut analyser l'action du CORETT à la fois comme une banalisation de la situation d'illégalité et une stigmatisation de celle-ci : banalisation car il n'y a pas de sanction, stigmatisation car le CORETT détermine, après vérification, l'ayant droit légitime, celui-ci devant racheter un titre de propriété. Cette remise en cause constante du statut de la terre, qui reste précaire jusqu'à la phase finale de la régularisation, maintient une relation des populations concernées aux instances du pouvoir local et national sur le mode de l'allégeance nécessaire aux institutions politiques hégémoniques. Elle se traduit par un renforcement du système de contrôle social du PRI sur les formes illégales de la croissance urbaine.

CONCLUSION

En s'attachant à prendre en compte l'ensemble des situations urbaines de la ville de Puebla, la

(4) Terres « *ejidales* » : terrains ayant fait l'objet d'une redistribution par la réforme agraire.

(5) CORETT : Comité de la regularización de la tenencia de la tierra.

cartographie de l'illégalité permet de préciser plusieurs points. Elle souligne, en se tenant à une définition stricte de la légalité, la faiblesse de l'importance des filières légales de production de l'espace urbain. Elle montre la multiplication des espaces de l'illégalité, irréductibles à un type de filières, d'habitat, de population, de situations urbaines. Elle fait apparaître l'imbrication des différentes filières : la distinction entre la ville légale et les espaces de l'illégalité ne se traduit pas par une ségrégation nette entre des grandes zones urbaines.

Le clivage entre l'illégalité et la légalité ne permet pas de définir l'ensemble des filières de production d'espace urbain. La légalité, et donc l'illégalité, ne sont pas à considérer comme un état, mais comme une relation sociale, un rapport à la norme qui effectue le partage, et au pouvoir administratif et politique qui définit la norme, la loi et son application, ses interprétations légitimes et celles qui ne le sont pas.

C'est la spécificité du mode de gestion politique de la ville par le système mexicain qui donne son originalité à chaque forme de la croissance et qui valide une analyse en termes de filière. La filière à suivre serait un mode de positionnement ou de négociation face aux relais institutionnels ou informels de pouvoir du PRI.

La multiplication des instances de légitimation, des reconnaissances officielles ou officieuses joue un rôle intégrateur des différentes filières de production de l'espace urbain, évitant de cette manière la confrontation directe entre la norme juridique et la réalité de l'urbanisation, mais aussi entre les instances gestionnaires de la ville et la population des espaces périphériques.

Les contradictions entre les volontés de gestion urbaine et la réalité de la croissance ne peuvent uniquement être analysées en termes d'impuissance des pouvoirs publics, mais font apparaître la prééminence d'un mode de contrôle social « populiste ».

Lorsque l'illégalité est désignation par les instances du pouvoir local en opposition à une ville

légale dont on a vu l'inconsistance, elle n'a pour efficacité que de replacer la municipalité et les instances du pouvoir politique au centre de la définition du « droit à la ville ».

Ces publications de l'exclusion ne sont pas à considérer comme un instrument de légitimation de l'autre partie de la ville, mais comme une construction sociale qui pose le pouvoir politique dans une position d'intermédiaire entre la ville « légale » et les populations habitant des filières illégales de production d'espace urbain. La multiplication des instances de légitimation et des reconnaissances officieuses, constitue donc la concession d'un « droit de cité » informel conditionnant l'intégration à la ville et permettent un accès négocié aux instances de gestion de l'espace urbain.

BIBLIOGRAPHIE

- Durand-Lasserve (Alain)**, 1986, *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers Monde*. Paris, L'Harmattan, 197 p.
- Foucher (Michel)**, 1980, « L'habitat du grand nombre dans les villes d'Amérique Latine », *Hérodote*, 19, p. 123-154.
- George (Pierre)**, 1967, « L'habitat spontané, parasite de l'urbanisation en pays sous-développés », *Cahiers Internationaux de sociologie*, XLII, p. 13-26.
- Gilbert (Alan), Ward (Peter)**, 1985, *Housing, the state and the poor. Policy and practice in three Latin American cities*. Cambridge University Press, 319 p.
- Lacoste (Yves)**, 1976, *Géographie du sous-développement*. Paris, PUF, 292 p.
- Naciri (Mohamed)**, 1980, « Les formes d'habitat sous-intégré », *Hérodote*, 19, p. 123-154.
- Núñez (Oscar)**, 1984, « Périphérie urbaine et intervention étatique à Mexico », in *Le logement, l'État et les pauvres dans les villes du Tiers Monde*. Bordeaux, CEGET-CNRS, Pratiques urbaines 2, 184 p., p. 99-113.