

Nouvelle idéologie de la réhabilitation des centres villes dans quelques pays d'Amérique latine : une variable du développement durable urbain et de la bonne gouvernance

Hélène Rivière d'Arc
CNRS-CREDAL Paris

La notion de gouvernance urbaine, précisée par la Banque Mondiale et la BID, est aujourd'hui incontournable en Amérique latine¹. Elle est incluse dorénavant dans les conditions nécessaires au développement durable, un objectif affiché presque universellement depuis septembre 2002. Presque toutes les villes qui s'essaient à la bonne gouvernance ont construit des agendas 21, dont elles se sont engagées à rendre compte de l'accomplissement des échéances.

Nombre d'entre elles affirment en Amérique latine la nécessité de mettre en train des politiques sociales pour atteindre le développement durable, notamment les municipalités progressistes (ainsi s'auto-désignent les municipalités de gauche – fréquentes en Amérique latine) qui font des déclarations communes².

Ces deux remarques nous conduisent à poser la question de l'action réformatrice des municipalités, liée à la pratique de la bonne gouvernance. L'action réformatrice, susceptible d'infléchir certaines grandes tendances sociales observées dans le temps long par les sociologues et qui – du fait de leur observation dans un temps non politique – semblent connaître un déroulement irréversible, peut-elle alors être considérée comme « action sociale »³? La question est importante parce que c'est justement dans l'articulation entre action réformatrice et grandes tendances (ou mouvements sociaux pour employer le vocabulaire tourainien) que l'on peut repérer la diversité posée par cette conférence.

Cependant « action sociale » n'est pas tout à fait synonyme d' « action réformatrice ». Ainsi dans les villes d'Amérique latine, l'expression « action sociale » aura donc plutôt tendance à désigner les interventions du secteur privé – soit les ONG et tout le secteur associatif – sollicité comme un partenaire qui contribue à la pratique de la bonne gouvernance. Donc, lorsqu'on parle de « bonne gouvernance », on pense à l'action réformatrice des institutions du pouvoir local ; quand on parle d' « action sociale », on pense plutôt à celle des ONG et/ou associations de tout type. La deuxième question sera alors celle-ci : les exigences de la bonne gouvernance comment-elles la reconnaissance de la diversité des situations et de son corollaire logique, celle des instruments d'intervention, au point de neutraliser la dynamique des actions sociales.

¹ - Voir par exemple, World Bank, *A strategic view of urban and local government issues; implications for the Bank*, draft, Washington, January 1999

² - Voir la déclaration préliminaire au Forum des Nations Unies pour le Développement Durable (Johannesburg, septembre 2002) issue de *l'Encuentro de Grandes Ciudades de America latina sobre Desarrollo Sostenible* qui s'est tenu à São Paulo.

³ - L'une de ces grandes tendances observées par les sociologues et les géographes serait par exemple la *gentrification*.

1 – La forte conscience du problème social dans nombre de municipalités en Amérique latine

Afin de préparer le Forum des Nations Unies pour le Développement Durable qui a eu lieu à Johannesburg en septembre 2002, s'est tenu à São Paulo un *Encuentro de Grandes Ciudades de America latina sobre Desarrollo sostenible* (où étaient présents des représentants de Mexico, Montevideo, Rosario, Porto Alegre, Buenos Aires ...) qui ont signé un engagement en plusieurs points sur « la nécessité de conservation territoriale urbaine intégrée ». Celle-ci, selon ce texte, doit rendre inséparable le combat efficace contre la pauvreté et les inégalités sociales, et la préservation des ressources de l'environnement . Elle souligne l'extrême importance de la participation des gouvernements locaux aux processus d'application de l'agenda 21 (qui comprend un chapitre sur la réhabilitation du logement et en particulier des taudis⁴) . Il est par ailleurs fondamental, d'après le texte élaboré par ces municipalités que la durabilité en matière d'environnement, soit reliée au développement social, économique et politique .

Voilà donc des préoccupations sociales nettement affichées, et parties intégrantes de l'objectif de développement durable et de bonne gouvernance . Précisons toutefois que ces intentions généreuses ne mettent pas leurs auteurs à l'abri des scandales qui peuvent atteindre leurs gouvernements⁵ . C'est pourquoi nous ne parlerons pas de cet aspect ici . Nous essaierons plutôt de repérer s'il existe un dénominateur commun à plusieurs villes au cœur des relations entre politiques et actions sociales tentées par les municipalités et mouvements sociaux .

2 – La fin des luttes urbaines ; les conquêtes des luttes sociales vingt après

Malgré la diversité des formes qu'elles avaient prises, de leurs déroulements et de leurs motivations mobilisatrices, les luttes urbaines pour l'accès à la ville se sont rassemblées dans les villes d'Amérique latine à l'époque des grandes migrations rurales/urbaines . Imprégnées par les valeurs de la Théologie de la Libération au cours des années 1970 –1985, elles ont reflué pendant les années 1990 .avec le ralentissement de la croissance de la population et l'affaiblissement des répressions. Les Eglises prêchent maintenant le consensus et la promotion des communautés qu'elles conduisent . La violence urbaine d'aujourd'hui n'est guère politique : elle est individuelle et individualiste, prédatrice, souvent nihiliste en ce sens qu'elle crée des engrenages mais connaît peu de victoires .

Ce sont les segments « éclairés » de la *classe media superior* (architectes, journalistes, intellectuels, certains politiciens, certains membres d'ONG, experts ...)

⁴ - Le programme Millenium du PNUD-Habitat sur la réhabilitation des taudis connaît une assez forte diffusion en Amérique latine et la BID participe à sa mise en application .

⁵ - Nous pensons par exemple au scandale qui a atteint le gouvernement du PRD d'Andres Manuel Lopez Obrador dans DF au Mexique, en mars 2004 .

ou même des *elites*⁶, qui diagnostiquent les maux de la société urbaine (difficulté d'accès aux logements, aux services, violence, anomie, ségrégation) et préconisent des politiques nouvelles malgré la diffusion d'un principe de participation presque généralisé, mais expérimenté surtout dans les villes gérées par le PT au Brésil. Les mobilisations populaires n'ont toutefois pas complètement disparu; elles sont diverses, ciblées et liées à la conjoncture économique et politique nationale.

Ces remarques signifient que les luttes urbaines menées dans les années antérieures ont contribué à certaines avancées institutionnelles et/ou techniques que nous citons en vrac: *O Estatuto da Cidade* au Brésil, la reconnaissance de l'*usucapio* collectif dans certaines villes (comme Recife, par exemple), la création du *Fideicomiso* du centre de Mexico, la création de nombreux départements chargés de la recherche sur le logement social dans les facultés d'architecture ou de sciences sociales un peu partout, où les données chiffrées sont parfaitement au point et la cartographie correspondante très sophistiquée⁷. Par ailleurs, la nébuleuse associative associée aux ONG, se situe dans un statut d'interlocuteur qu'elle accepte sans toutefois renoncer à l'affrontement dans certains cas⁸.

4 – Exemples et variété des politiques socio-spatiales dans quelques villes

La ségrégation urbaine est devenue un des leitmotiv des travaux sur la ville latino-américaine. Et loin d'infléchir l'accentuation de cette tendance, la mondialisation semble la consolider au point qu'elle devient une évidence irréversible, sinon générique ou structurelle; plus accentuée encore que partout ailleurs puisque le dénominateur commun de ces villes, mises à part les villes argentines et uruguayennes, est l'extrémisme des revenus individuels et familiaux qui les caractérisent. Dans ces conditions, il est difficile pour les pouvoirs publics locaux, qui se considèrent comme progressistes, d'accepter un tel constat et une telle tendance sans afficher des objectifs sociaux pour les contrer⁹.

Mais l'impression de cette marche irréversible vers la ségrégation et la discrimination des pauvres fait alors surgir chez certains, une sorte de nostalgie d'une hybridité – pour ne pas parler d'une véritable mixité – qui aurait prévalu dans un passé plus ou moins lointain. Presque partout, on fait donc appel à une notion que l'on peut considérer comme une valeur urbaine, qu'en Europe, on désignerait par « mixité sociale et spatiale », expression que l'on pourrait traduire non pas par *mixidad* bien que le terme soit apparu au Chili¹⁰, mais par *convivencia social* y

⁶ - Nous ne traduisons pas ces expressions pourtant très employées, et même d'usage courant en Amérique latine, car elles n'ont pas exactement le même sens que leur donne la sociologie française. Mais nous n'avons pas dans ce papier le temps de développer cette différence.

⁷ - Nous citerons notamment les différentes représentations cartographiques de la question sociale à São Paulo, mais aussi à Rio où Luiz Cesar de Queiros Ribeiro dirige l'*Observatorio das Metropoles*.

⁸ - Dans le cadre du projet de réhabilitation du centre de São Paulo, deux associations représentant de intérêts différents et partie prenante de ce projet, s'affrontent vivement depuis trois ans.

⁹ - On pense ici à une série de villes déjà citées: São Paulo, Porto Alegre, Recife, Rosario, Montevideo, Porto Alegre, Bogota, Buenos Aires, Mexico etc

¹⁰ - Yasna Contreras Gatica, *La comuna de Santiago, una nueva opcion residencial para la ciudad* (1990 à 2004), à paraître.

especial. Et les interventions sur quels espaces, mieux que ceux des centres-villes, répondraient à cet objectif oecuménique¹¹ ?

De fait, les programmes et opérations de réhabilitation des centres villes apparaissent comme un tournant profond dans les politiques urbaines en Amérique latine . Nous ne connaissons pas de ville qui n'ait aujourd'hui son programme, même si certaines sont déjà beaucoup plus avancées que d'autres et que les paris sur l'avenir économique de ces lieux sont assez différents . Le Brésil est peut-être un des derniers arrivés dans la course tant l'aspiration de ce pays à la modernité (et au modernisme), sous toutes ses formes était puissante, la table rase du passé (même récent) ne devant susciter aucune nostalgie . Mais les villes brésiliennes rattrapent aujourd'hui le temps perdu dans un esprit nouveau qui n'est pas seulement patrimonialiste comme le recommandait l'UNESCO dans les années 1970, mais bien plutôt dans un esprit qui se veut à l'avant-garde de la re-valorisation de l'urbain¹² .

Mexico, São Paulo, Rio, Buenos Aires, pour ne citer que quelques très grandes ville, essaient de pratiquer des politiques innovantes en matière de réhabilitation et de requalification . Dans tous ces cas, la *convivencia* devrait aller au-delà de la seule application du programme Deuxième Millénaire-BID qui s'occupe de la rénovation des taudis/*tugurios*, *conventillos* et autre *cortiços* . Autrement dit, aller au-delà des tendances à la taudification d'un côté et à la gentification de l'autre . Il s'agit donc de projets intégrés qui incluent : accès à des logement réhabilités (sous des formes variées, mais en général de très petite surface) et – ce qui est nouveau en Amérique latine – pour des personnes ayant des caractéristiques sociales et économiques différentes, dans un même espace¹³ .

La diversité des programmes de logements 'd'intérêt social' dans le centre de Mexico n'a pas été interrompue par le changement de statut du *Fideicomiso* qui a eu lieu en 2001 et qui a fait de la municipalité de Mexico le seul interlocuteur . Catherine Paquette explique dans un texte à paraître¹⁴, l'originalité de ces politiques mais aussi la diversité des catégories de population qu'elles visent : les gens modestes, les indiens, les jeunes, la petite classe moyenne et la classe moyenne dont la caractérisation est fort importante mais difficile à faire et bien mal connue.¹⁵ Elle souligne par ailleurs à quel point ces zones centrales, décrites par René Coulomb qui fut le responsable du *Fideicomiso*, première version, sont difficilement gouvernables pour toute une série de raisons assez bien identifiables .

¹¹ - Nous employons ici l'expression de « centre-ville » au sens large . Ce peut être le bâti antérieur aux années 1950, mais il faut aussi rappeler que centre désigne de nombreuses réalités spatiales symboliques ou concrètes : centre- ville, nouvelles centralités, système centre-périphérie, centre historique, périmètres d'interventions dans le centre historique etc. L'espagnol connaît encore d'autres expressions : *centro histórico*, *casco* etc.

¹² - Un des programmes les plus formulés est celui de la réhabilitation du centre de São Paulo qui, précisément ne fait pas partie des centres villes « patrimoines de l'humanité » . On remarquera cependant que l'idée de patrimoine continue de faire son chemin ; nombre de facultés d'architecture crée des départements d'étude du patrimoine qui associent historiens, spécialistes de la culture, architectes etc.

¹³ - Faudra-t-il parler de périmètres expérimentaux ?

¹⁴ - Catherine Paquette, Des habitants pour le centre historique ? Mexico face à l'un des défis majeurs de la réhabilitation, à paraître 2005 .

¹⁵ - Ricardo Lopez Santillan s'est essayé à caractériser la classe moyenne à Mexico dans : *La classe moyenne dans la ville de Mexico (1970-2004)*, Thèse de Doctorat, Université de Paris III, 2004 . Il s'agit d'un travail pionnier .

En septembre 2004, les appartements du premier immeuble du centre-ville de São Paulo, comprenant plus de 200 logements, acquis et réhabilités par la mairie, devraient être symboliquement livrés à leurs futurs habitants dont le revenu familial ne doit pas dépasser cinq salaires minimum (un salaire = environ 100 euros) . Marta Suplicy, la maire PT de São Paulo, accomplira ce geste peu avant le premier tour des élections municipales qui la reconduiront peut-être au pouvoir . Le projet de mixité passait évidemment quatre ans auparavant, par une politique de logements active et de fait, devait rendre accessible aux pauvres et moins pauvres, des logements rénovés en centre ville . Pour donner un impact social au projet appelé *Morar no Centro*, celui-ci était qualifié de défi . Il ne faisait de surcroît guère partie de la culture des promoteurs immobiliers brésiliens . Trois programmes différents, et plusieurs sous-programmes qui ne concernent pas que le logement mais aussi l'amélioration de l'environnement et de l'espace public (qu'on appelle *amenities*) soit par exemple, la rénovation du parc Pedro II dans l'esprit du plus célèbre paysagiste de parcs brésiliens, Roberto Burle, s'adressent pour certains d'entre eux aux populations pauvres (moins de trois salaires minimum) . On ne cache pas cependant, parmi les techniciens des programmes qu'on risque de se heurter , malgré le contrôle rigoureux qu'il est prévu d'appliquer à leur réalisation , à un degré d'insolvabilité que même le subventionnement de certains programmes par d'autres ne parviendra pas à surmonter . Degré d'insolvabilité particulièrement élevé chez une fraction des actuels habitants de *cortiços*, souvent squatters, mais dont la « participation » est un des volets importants des politiques municipales .

A Buenos Aires, le programme de rénovation du quartier populaire de la Boca, dans les années 1980, a été sous-tendu par un véritable projet social . Plus tard, la rénovation des docks dans l'esprit « Docks de Londres », qui a donné naissance à l'ensemble urbain très chic de Puerto Madero, ne pouvait être qualifié que de gentrification pour classes moyennes supérieures, jusqu'à ce que le projet de la *Corporación del Sur* apparue au début des années 2000, à visée socio-économique déclarée, ne soit interrompu presque complètement par la crise de 2001 .

A Montevideo, enfin, les utopies sociales vont bon train dans une ville où la municipalité est dépourvue de rentrée fiscale et où le centre dit historique, non seulement ne connaît pas de hausse des prix du foncier mais ne connaît que l'abandon angoissant de son territoire urbain . L'alternative semble à rechercher du côté de la participation des coopératives populaires à la restauration d'immeubles rachetés à des prix symboliques par la mairie .

Bref, toutes ces expériences appliquées aux centres urbains , dans la diversité de leurs histoires et de leurs géographies ont en commun un cadre de références : elles se veulent sociales et progressistes et font toutes appel à cette valeur devenue omniprésente en Europe : la mixité/*convivencia* . Mais leur déroulement, même dans l'application des mesures techniques les mieux précisées et les plus simples, rencontrent trois types de résistances et de dérives qui n'ont pas la même intensité partout : les capacités de résistance à la désappropriation d'espaces considérés comme conquis et comme ressource (les centres-villes au sens large) par les couches sociales populaires et pauvres et par les réseaux auxquelles elles

s'associent . L'exemple de l'affrontement entre l'association *O Centro Vive* et l'association *Viva o Centro*, à São Paulo, dont nous avons déjà parlé, est certainement un des meilleurs que nous connaissions . L'incertitude des statuts juridiques et fonciers des espaces à réhabiliter contribuent paradoxalement à favoriser cette résistance et le maintien d'un statut quo . Deuxième dérive possible : l'usage éventuel très recommandé du partenariat public/privé par « le grand capital », c'est-à-dire quelques grands entrepreneurs comme Carlos Slim à Mexico et Soros à Buenos Aires et São Paulo qui font le pari de la revalorisation des espaces centraux dégradés au nom du patrimoine et de l'urbain, porteur de citoyenneté, peut dévoyer le projet social . Enfin, l'enlisement dans la bureaucratie municipale des experts et bureaux d'études – architectes et urbanistes – les plus innovants dans la construction des projets est souligné par Alicia Novick pour Buenos Aires dans un texte à paraître, mais on retrouve ce frein autre part¹⁶ .

Conclusion

Donner une vocation sociale à la réhabilitation du bâti urbain antérieur aux années 1950 en Amérique latine fait partie des objectifs incontournables retenus par toutes les municipalités, celui du développement durable urbain . Il est intéressant de l'observer :

- 1 - dans le temps
- 2 – dans l'espace urbanisé
- 3 – du point de vue sociologique

La réunion de tous ces facteurs dans cet espace en fait un laboratoire d'observation, un périmètre expérimental d'une mixité rêvée qui permettrait d'échapper au renforcement du dualisme, à l'envahissement de la précarité, de l'éphémère . Dans les années 1970-1990, la revalorisation de l'espace urbanisé et plus particulièrement celui des centres villes dits historiques, faisaient l'objet d'une campagne menée par l'Unesco au nom de la culture et du sauvetage du patrimoine . En général abandonnés par leurs propriétaires qui ne paient plus d'impôts puis par leurs habitants, les immeubles dégradés ont contribué à l'appauvrissement des municipalités . Les fonctions de ces espaces sont devenues presque exclusivement commerciales et l'occupation des lieux publics l'apanage des camelots, des activités informelles et d'une économie très modeste dans laquelle s'affairent d'innombrables personnes . Il s'agit là d'un trait commun à de nombreuses villes . Or les projets de nouveau résidentiel associés à une modernisation des activités sont également présents partout et dénotent un changement culturel important chez les professionnels de l'urbain qui pourtant, tout comme les promoteurs immobiliers, ne sont pas habitués à mélanger ou à associer sur un même espace, les communautés d'intérêt (de « classes ») des demandeurs de logement : classes moyennes, classes populaires (*clase media, clase popular, pobres* etc.) . On peut cependant affirmer qu'on est passé presque partout d'une phase idéologiquement « patrimonialiste » à une phase « sociale/durable » .

Du point de vue sociologique, l'utopie de la *convivencia*, du continuum social, de la mixité, du melting-pot, du développement durable, écarte dans la conscience des

¹⁶ - Voir Alicia Novick et Liliana Furlong, *Renovación sectorial y logicas residenciales : el caso del programa RECUP-Boca en Buenos Aires*, à paraître 2005 .

urbanistes et des pouvoirs locaux le spectre du « dualisme », de la ségrégation de plus en plus consolidée, et de l'envahissement de multiples formes de précarité annoncés par les spécialistes de sciences sociales . La sociologie rejoint la géographie puisqu'en disant cela, nous nous répétons . On croit par ailleurs aux réformes institutionnelles capables d'infléchir les grandes tendances et on a recours à l'analyse de quelques modèles supposés avoir fait leur preuve (en général en Europe) – celui de Barcelone étant emblématique -, et diffusés par les organisations et/ou les réseaux internationaux et les médias . L'intérêt de ces modèles, qu'ils soient considérés comme ayant fait preuve d'efficacité ou comme des épouvantails inadaptés ¹⁷, est qu'il font réfléchir sur des expériences concrètes, mobilisant des variables plus ou moins valides en de nombreux sites et créant ainsi des cadres de références .

La réunion de ces facteurs historiques, géographiques et sociologiques dans les centres villes en font comme nous l'avons dit, des périmètres expérimentaux en devenir : sera-ce alors dans les centres- villes que passe une « fracture sociale » que l'on croit distinguer au sein même de la *classe media* ? Ou paradoxalement, comme le dit Luiz Cesar Ribeiro dans plusieurs travaux, le paradoxe de la vie urbaine brésilienne – mais ce commentaire vaudrait pour d'autres villes, notamment Mexico – les « classes moyennes » participent peu de la vie sociale collective mais elles sont au centre des politiques urbaines : comme professionnels d'une part et comme cibles solvables des politiques d'autre part .

Le laboratoire socio-spatial que représentent les centres-villes permet de réfléchir à un projet urbain qui échapperait à l'extrémisme social tel qu'il existe en Amérique latine, et au Brésil plus que partout ailleurs . Il permet de penser des politiques légitimées par une tentative de rétablissement de la « justice » (au sens de Rawls¹⁸) qui émane de leurs intentions . Dans ces espaces donnés, on peut intervenir par un certain nombre de mesures en faveur des « plus démunis » parmi ceux qui les occupent soit parce qu'ils y vivent, soit parce qu'ils y travaillent . En même temps, et cela facilite peut-être la mise en œuvre de politiques urbaines coûteuses , le fait de fréquenter ces centres laisse penser que même les plus démunis qui en sont familiers, ont une connaissance ou une conscience du coût des biens qui s'y pratique . Cela les rend sans doute légèrement solvables .

¹⁷ - Voir par exemple la vive critique des « modèles » européens dans Otilia Arantes, Carlos Vainer, Erminia Maricato, *A cidade do pensamento único, Desmanchando consensos*, Editora Vozes, Petropolis, 2002

¹⁸ - En fait, la pensée de Rawls intéresse beaucoup les spécialistes des politiques territoriales ; elle peut en effet aider à la décision jusqu'à légitimer certaines mesures territoriales de discriminations positives . Voir la thèse d'Etat de Bernard Bret , *Justice et territoire, Essai sur le Nordeste brésilien*, Université de Paris I, 2000 et aussi Simon Wuhl, *L'égalité, nouveaux débats*, Rawls, Walzer, PUF, Paris 2002. Et aussi, bien qu'il ne soit pas fait directement référence à Rawls, voir Jacques Donzelot, *Faire société, la politique des la ville aux Etats-Unis et en France*, Seuil, Paris 2002 .