

## **Territoires urbains et politiques sociales en Amérique latine. Réflexions à partir des cas argentin et mexicain<sup>1</sup>**

Marie-France Prévôt Schapira

*Maître de Conférence à l'Université de Tours  
chercheur au CREDAL  
CNRS/CREDAL  
27, rue Paul-Bert, Ivry 94200  
tel. 33.1.49.60.40.37 - fax 33.1.46.71.85.06  
e-mail : mfprevot@mathp6.jussieu.fr*

*Résumé* : Dans les années quatre-vingt, les politiques d'ajustement, la détérioration des systèmes de protection sociale, l'aggravation du chômage et des formes de travail précaire ont provoqué une massification de la pauvreté dans les grandes villes latino-américaines. L'auteur analyse le rôle du territoire dans la mise en œuvre des nouvelles politiques sociales en direction des plus démunis dans des villes qui ont connu de fortes recompositions socio-spatiales. La réflexion est menée à partir de deux études de cas : les programmes de lutte contre la pauvreté dans les banlieues de Buenos Aires dans la dernière décennie et le programme national de Solidarité (PRONASOL) au Mexique dans sa version urbaine.

*Mots-clés* : Amérique latine – Pauvreté – Territoires urbains – Politiques sociales.

Dans les grandes villes latino-américaines, la massification de la pauvreté dans les années 80 a donné lieu à une nouvelle géographie des « centres » et des « marges » au sein des espaces urbains. C'est précisément ces « territoires de la pauvreté » que

---

1. Une première version de ce travail a été présentée au workshop « A Relação público-privado : do local o global, Recife, 4/7 décembre 1995, CAPES/COFECUB, CNPq, MDU.

les gouvernements à partir de grandes enquêtes nationales ont cherché à identifier pour mettre en œuvre des politiques sociales territorialisées. Notre réflexion portera sur le statut du territoire dans le traitement de la question sociale à un moment où l'on assiste dans tous les pays d'Amérique latine à une forte érosion des formes de protection sociale de l'État de bien-être.

## AMÉRIQUE LATINE : MÉTROPOLISATION DE LA PAUVRETÉ ET FRAGMENTATION DE L'ESPACE URBAIN

### Concentration de la pauvreté dans les métropoles

Durant les décennies 60/70, l'utopie de la Réforme urbaine, c'est-à-dire la mise en œuvre de mécanismes permettant un large accès des classes populaires au sol et aux services urbains, est apparue comme une alternative idéologique aux grandes inégalités et au développement massif de l'habitat précaire, le plus souvent illégal qui caractérisaient les villes latino-américaines (Ziccardi, 1995)<sup>2</sup>. L'idée d'une transformation profonde des formes de production capitaliste de l'urbain – soit par la voie de la réforme soit par celle de la Révolution – sous-tendait les projets sur la ville. Nous savons que ces luttes contre la « spoliation urbaine », portées par les mouvements sociaux urbains qui ont mobilisé les habitants des quartiers populaires dans les grandes villes du continent ont été dans une large mesure frustrées. Toutefois, dans ces « villes de masses » qui ont connu une croissance sans précédent durant presque trois décennies, les politiques urbaines – implicites ou explicites – et les formes de patronage politique de l'État national-populaire avaient contribué à la mise en place d'un double processus d'intégration et d'exclusion. Si les villes produisaient de la marginalité, elles ont été dans le même temps des machines à produire de l'intégration. La montée en puissance des classes moyennes urbaines durant les décennies 50/70 en témoigne.

La crise des modes de régulation antérieurs et les politiques d'ajustement à l'œuvre dans tous les pays d'Amérique latine ont interrompu ce processus. Dans les années 80, le thème de la pauvreté, assorti de celui de l'exclusion en Argentine, domine la question urbaine. Certes, ce phénomène n'est pas nouveau, mais

---

2. A. Ziccardi, De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales, *Revista latinoamericana de Ciencias Sociales*, FLACSO, vol. 1, n° 12, 1994.

on assiste dans la dernière décennie à la métropolisation de la pauvreté. Bien que la proportion de pauvres demeure plus élevée dans les zones rurales, c'est désormais dans les villes et dans les grandes villes que la pauvreté se concentre massivement et qu'elle devient la plus visible. Dans ces métropoles latino-américaines qui ont connu un net infléchissement de la croissance entre 1980 et 1990, les pauvres ne sont plus dans leur grande majorité des migrants venus de la campagne (Lewis, 1961)<sup>3</sup>. Ce sont des urbains de la deuxième ou de la troisième génération qui ont pour beaucoup rompu les liens avec leur zone d'origine et dont les stratégies de survie s'inscrivent dans l'espace métropolitain.

Partout, même s'il faut nuancer selon les moments et les pays, la pauvreté urbaine mesurée en termes de revenus (*línea de pobreza*) de chômage et de précarité de l'emploi a augmenté. En 1989, c'est 47 % des habitants des banlieues de Buenos Aires qui se situent en dessous de la ligne de pauvreté, 55 % dans la zone métropolitaine de Mexico en 1990. Au Brésil, les métropoles de Fortaleza, Recife, Salvador renferment le plus grand nombre de miséreux et Sao Paulo (7 millions d'indigents) apparaît comme « la capitale de la pauvreté » (Rodrigues, Théry, Waniez, 1994)<sup>4</sup>.

Toutefois, dans ce contexte de détérioration des conditions de travail, il convient de signaler que les quartiers populaires ont connu dans la dernière décennie des signes évidents d'amélioration des équipements collectifs (eau, tout-à-l'égout) et des services de santé et d'éducation, sur la lancée de la période développementiste (Boltvinik, 1995 ; Jacobi, 1994 ; Ribeiro et Lago, 1994)<sup>5</sup>. C'est vrai dans les villes mexicaines et brésiliennes dont les déficits en équipements restent cependant encore très importants. *A contrario*, la ville de Buenos Aires a connu un parcours à rebours. Les services urbains et les infrastructures n'ont cessé de se dégrader jusqu'à leur privatisation au début des années 90.

Comment expliquer cette forte concentration de la pauvreté dans les zones métropolitaines ? Les changements dans les processus de production ont particulièrement touché ces espaces où s'était concentrée la grande industrie sans que les activités liées à la globalisation de l'économie – la finance et les services spéciali-

---

3. O. Lewis, *Les enfants de Sanchez. Autobiographie d'une famille mexicaine*, Paris, Éd. Gallimard, 1966 (1<sup>er</sup> édition américaine 1961).

4. D. Rodrigues, H. Théry, P. Waniez, *La carte de la pauvreté du Brésil, Cahiers des Sciences Humaines de l'ORSTOM*, vol. 30, n° 4, 1994.

5. Boltvinik Julio, *La pobreza en el Area metropolitana de la Ciudad de Mexico en 1990*, A. Bolivar, R. Coulomb, C. Muñoz B. (coordinadores), *Metrópli, Globalidad y modernización*, UAM Azcapotzalco, 1993.

sés orientés vers le marché mondial – qui ont connu une forte expansion à Saõ Paulo, à Mexico et dans une moindre mesure à Buenos Aires, ne viennent compenser les emplois perdus. A Mexico, entre 1980 et 1994, c'est 34 % des emplois manufacturiers qui ont été perdus. A Buenos Aires, la désindustrialisation a vu la disparition de presque un tiers des postes de travail entre 1975 et 1990. A ceci s'ajoutent les mesures de déconcentration et de décentralisation liées à la réforme de l'État qui ont provoqué le transfert d'emplois publics et privés vers les villes moyennes dont le dynamisme est allé de pair, au Mexique comme au Brésil, avec la diminution de la suprématie des grandes métropoles.

L'augmentation des favelas à Saõ Paulo et les occupations collectives de terre à Buenos Aires témoignent de ce processus de paupérisation dû à l'augmentation du chômage (22 % dans les banlieues de Buenos Aires en 1995) et au développement des formes de travail précaire au cœur même du salariat. Cette évolution met fin à l'idée de « la ville transitionnelle », celle où la mobilité sociale – ou à tout le moins l'espoir d'une ascension possible – accompagnait la mobilité géographique (Roberts, 1988)<sup>6</sup>. Ces villes d'Amérique latine qui avaient été « d'extraordinaires lieux d'intégration et de promotion sociale » (O. Dolfuss, 1994)<sup>7</sup> ont perdu de leur capacité à réduire la pauvreté et à produire de l'intégration<sup>8</sup>.

### Vers une ville éclatée

Ces changements profonds dans le système productif et dans les formes d'intervention de l'État ont entraîné une forte recomposition socio-spatiale qui modifie en partie le modèle de périphérisation de la pauvreté. La périphérisation de la pauvreté ou pour le dire autrement le départ des classes populaires des espaces centraux vers les périphéries avait été une tendance généralisée dans les villes latino-américaines. Ce mouvement centrifuge s'est expliqué essentiellement pour deux raisons.

---

6. B. Roberts, *Ciudades transicionales*, in : J.H. Hardoy, R.M. Morse, *Repensando la ciudad latinoamericana*, CEL-IIED, 1988.

7. O. Dolfuss, *Une Amérique latine par ses villes*, in : *La ville et l'Amérique latine, Problèmes d'Amérique latine*, n° 14, juillet-septembre 1994.

8. Rémy Prud'homme, « La ville enrichit et appauvrit », in : *Pour La ville, Projet*, automne 1995.

« Les grandes villes ne créent de la richesse que dans la mesure où elles constituent de vastes marchés d'emploi ; dès lors qu'elles sont segmentées par de petits marchés d'emploi – parce que tous ne peuvent pas accéder en pratique à tous les emplois existants dans la ville – ce mécanisme réducteur de la pauvreté ne joue plus. »

– D'une part, les opérations de rénovation et d'éradication des bidonvilles dans les années 60/70, puis de réhabilitation dans les années 80 (Mexico, Bahia, Bogota, etc.) ont chassé une grande partie des classes populaires des quartiers centraux. Dans certains cas, un processus de gentrification (restaurants, centres culturels, galeries d'art) s'est amorcé sans que l'on puisse véritablement parler d'un retour au centre des classes aisées. Il faut bien sûr faire une exception pour Buenos Aires où le centre – le Barrio Norte – n'a jamais été abandonné aux plus démunis (Prévôt Schapira, 1995)<sup>9</sup> et dans une certaine mesure pour Bogota où les populations à hauts revenus reviennent vers les quartiers péricentraux de Chapinero et Usaquen, lieu aujourd'hui d'une forte spéculation urbaine (Dureau, Lulle, Parias, 1995)<sup>10</sup>.

– D'autre part, ce modèle extensif de ville, bien que la verticalisation ait été forte dans certaines villes du Brésil, est lié aux conditions de production du logement populaire. Il va de soi que l'extension de la ville, c'est aussi le fait des classes aisées. La suburbanisation à l'américaine (vastes zones résidentielles de villas dans la verdure, quartiers fermés et *countries*) marque fortement le paysage urbain des grandes métropoles latino-américaines, à l'ouest de Mexico, au nord de Buenos Aires, etc. Toutefois la périphérie, au sens géographique et métaphorique du terme, c'est la « ville du plus grand nombre ». L'installation en périphérie a signifié pour les pauvres à travers soit l'invasion puis la régularisation soit l'achat d'un lot urbain « bon marché » à la lisière de la ville, l'accès au sol urbain et au logement en toute propriété<sup>11</sup>. Dans des villes à forte croissance naturelle, la décohabitation a renforcé ce mouvement d'implosion urbaine. Dans les années 60, les colons de Nezahualcóyotl, vaste périphérie dans la Vallée de Mexico venaient dans leur grande majorité du centre-ville soumis à la rénovation-bulldozer. Vingt ans plus tard, le phénomène se répète plus à l'Est, à Chalco où plus de la moitié des nouveaux occupants des terres de la Vallée de Chalco, sont originaires du District Fédéral et de « Neza ».

La paupérisation d'une large partie des habitants et les nouvelles modalités dans les formes de régulation étatique donnent lieu à une organisation spatiale plus complexe, plus fragmentée.

---

9. M.F. Prévôt Schapira, Les banlieues de Buenos Aires. Les politiques locales en débat, Colloque CRH, septembre 1995.

10. F. Dureau, T. Lulle, A. Parias, Interactions entre politiques urbaines, marché du logement et comportements résidentiels, Colloque CRH, septembre 1995.

11. Entre 1940 et 1980, au Mexique, le nombre de propriétaires est passé de 30 à 57 %. A Recife, 73 % des habitants sont propriétaires de leur logement.

D'une part, les villes du continent ont connu avec le retour de la démocratie de vastes opérations de régularisation de terre en périphérie, comme si l'accès au sol urbain était devenu un droit des pauvres, à un moment où une part croissante de la population se voit privée de ses droits économiques et sociaux et où les gouvernements se désengagent du logement social. Mais d'autre part, on observe dans certains pays sous le poids des effets de l'ajustement, des retours au centre, dans les *cortiços* de São Paulo ou dans les *villas miserias* et les immeubles occupés (*casas tomadas*) de Buenos Aires pour lutter contre l'immobilisation en périphérie et l'éloignement des sources de travail qui « piègent » les populations situées aux marges de la ville<sup>12</sup>. Dans la ville de São Paulo, la périphérie cesse d'être une sorte de frontière, un espace ouvert aux pauvres, car des opérations immobilières pour classes aisées s'y développent (*condominiums fechados*), renchérissant la valeur du sol. Cette situation oblige les plus démunis à avoir recours au logement locatif de pièces dans le centre (Ribeiro et Lago, 1995)<sup>13</sup>. Dans le cas de la ville de Mexico, le modèle de John Turner d'accès à la propriété tel qu'il avait été élaboré dans les années 70, ne peut plus être explicatif de la mobilité résidentielle, du centre vers la périphérie, « car la métropolisation a fait éclater vers les quatre points cardinaux le marché de la location à bas prix et les espaces "alternatifs" de l'auto-construction, en une multitude de sous-marchés fortement localisés » (Coulomb, 1995)<sup>14</sup>.

On voit ainsi se dessiner un modèle de « ville éclatée », aux frontières plus floues, en raison de la dilution des liens organiques entre les morceaux de la ville. C'est particulièrement évident à Buenos Aires. L'analyse de la ville en termes de fragmentation, en raison des multiples frontières qui divisent l'espace dans un continuum qui s'appauvrit, semble désormais plus pertinente que celle en termes de centre/périphérie qui avait dominé jusqu'alors. L'idée c'est que les inégalités socio-spatiales se répètent aux différentes échelles de la ville et que se côtoient des espaces de pauvreté et des espaces résidentiels et commerciaux

---

12. Dans le cas de Buenos Aires, les logements inoccupés – environ 15 % des logements – ont constitué à partir des années 80 une alternative pour ceux qui se voyaient exclus du marché formel d'accès au logement.

13. Luis Cesar de Queiroz Ribeiro, Luciana Corrêa do Lago, Brésil : évolution métropolitaine et nouveaux modèles d'inégalité sociale, in : La ville et l'Amérique latine, *Problèmes d'Amérique latine*, n° 14, juillet-septembre 1994.

14. R. Coulomb, Habitat locatif populaire et dynamiques urbaines dans la zone métropolitaine de Mexico, Thèse de Doctorat, Institut d'Urbanisme de Paris XII, novembre 1995.

organisés aux normes internationales<sup>15</sup>. La moins grande mobilité des plus pauvres observée dans les grandes métropoles accentue la fragmentation.

## LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LE RECOURS AU TERRITOIRE

Dans ce panorama, la sédimentation de la pauvreté dans les banlieues et la « périphérisation du centre » de certaines métropoles, c'est-à-dire le retour au centre des plus démunis qui louent des pièces, occupent des immeubles vides ou vivent chez des proches (*allegados, arrimados*) sont le révélateur de processus de recomposition plus globaux qui affectent la ville<sup>16</sup>. La détérioration des systèmes de protection sociale tels qu'ils s'étaient construits dans la période d'après-guerre (Chili, Argentine, Mexique, etc.), la réforme de l'État et la montée du chômage en dépit de la reprise de la croissance dans certains pays, ont entraîné des changements dans les modalités d'action publique et les échelles d'intervention. Des politiques sociales plus territorialisées en direction des « populations vulnérables » ont été mises en œuvre. Elles ont donné force au niveau local, à un moment où de nombreux acteurs tenaient le discours de la décentralisation, de la démocratie locale et de la participation pour affronter les problèmes de la pauvreté.

### Des politiques ciblées et territorialisées

Les politiques compensatoires ont été directement inspirées par la Banque Mondiale<sup>17</sup>. Ce sont des politiques ciblées en direction des populations les plus pauvres pour éviter des explosions sociales qui viendraient contrarier l'application des réformes. Il faut donc assurer aux « extrêmement pauvres » un minimum de services et d'infrastructures de première nécessité. Ces politiques

---

15. L. Vidal, Les mots de la ville au Brésil. Un exemple : la notion de « fragmentation », *Cahiers des Amériques latines*, n° 18, pp. 161-181.

16. Dans la ville de São Paulo, entre 1980 et 1990, la proportion des favelas passe de 4,5 % à 8 % (plus de 800 000 personnes), celle des cortiços de 17 % à 28 % (presque 3 millions) et les lotissements pour les populations à bas revenus, dans les zones péri-centrales et à la périphérie de la ville, de 35 % à 24 %. Cf. Pedro Jacobi, *Global report on human settlements – Sao Paulo metropolitan area*, mimeo. 15 pages, février 1994.

17. Cf. J. Valier, Les politiques sociales libérales, Colloque de Villa de Leyva, oct. 1995. Ce texte reprend en partie le chapitre 4 du livre de P. Salama et J. Valier, *Paupretés et inégalités dans le Tiers Monde*, La Découverte, Paris 1994.

sont des politiques d'assistance qui accompagnent les mesures de privatisation. Il ne s'agit pas d'améliorer le système de protection sociale. Au contraire, apparaissent en filigrane dans les diagnostics de la Banque Mondiale les idées de Ch. Murray et de la *New Right* américaine. Les mécanismes de l'État-providence sont rendus responsables du déficit fiscal et de la croissance de la pauvreté dans les années 80. En Amérique latine, l'écart entre le discours universaliste et la réalité corporatiste a donné une certaine crédibilité aux idées de la Banque Mondiale pour qui le *Welfare State* était socialement injuste car il favorisait les mieux intégrés et laissait en dehors des « filets de sécurité » les plus pauvres.

Autre caractéristique, ces politiques sociales font appel à la participation et sont décentralisées, changement symbolique, s'il en est. Traditionnellement, l'espace local avait été l'espace de la charité, l'espace national, celui des droits sociaux. Cette nouvelle échelle d'intervention est justifiée de la manière suivante : les politiques territorialisées sont plus efficaces car elles permettent de mieux cibler les dépenses, de mobiliser de nouveaux acteurs (les ONG dont le rôle est chaque jour plus important, les associations d'habitants, l'Église ou plutôt les églises, enfin le mécénat d'entreprise) et de susciter des solidarités à l'échelle du quartier ou de la commune.

Quant à la participation, elle a été au cœur des nouvelles formes d'intervention dans les quartiers populaires. Partout, les habitants sont appelés à s'impliquer dans la mise en œuvre des actions urbaines et sociales. Le sens à donner aux dynamiques participatives a fait l'objet de vives controverses. Pour d'aucuns, la participation est apparue comme une conquête de la démocratie permettant une plus grande implication citoyenne ; pour d'autres, cette « démocratie de proximité » enferme le mouvement social dans le territoire. Mais quoi qu'il en soit, elle a fait surgir, dans les quartiers et dans les municipalités des groupes de professionnels, « des ingénieurs de la participation » pour reprendre l'expression de R. Lo Vuolo, fortement marqués par le fonctionnement des organismes internationaux, des ONG et de l'Église de la théologie de la libération. Leur rôle est essentiel dans la mise en œuvre des programmes compensatoires<sup>18</sup>.

Enfin, rappelons que ces programmes sont le plus souvent transitoires et qu'ils ont mobilisé des ressources somme toute limitées : 0,7 % du PIB mexicain pour le Plan national de Solida-

---

18. R. Lo Vuolo, Argentine : hacia un nuevo « regimen » de Estado de bienestar, communication présentée à la LAASA, Washington D.C, 28-30 septembre 1995.

rité (Pronasol) pendant le sexennat de Salinas de Gortari (1988-1994), 0,6 % du PIB en Argentine entre 1990 et 1994 et 1,3 % du PIB au Brésil en 1994 (Draibe, Arrecthe, 1995)<sup>19</sup>.

### **Le recours au territoire : les cartes de la pauvreté**

La mise en visibilité du phénomène de la pauvreté a été un préalable à l'application de ces politiques. Les gouvernements ont établi des documents officiels largement diffusés : *El combate a la pobreza* au Mexique, *La pobreza urbana en Argentina*, etc. Ces documents ne cherchent pas à comprendre les processus qui mènent à cette plus grande pauvreté mais à définir des catégories de pauvres, à identifier des territoires qui permettent le ciblage de l'intervention sociale. Ceci explique la place grandissante donnée à la représentation cartographique. Des cartes de la pauvreté ont été élaborées dans presque tous les pays (*mapa de la pobreza en Argentina*, *mapa do fome* au Brésil), instruments utiles pour appliquer les politiques compensatoires de lutte contre la pauvreté.

Cette démarche s'inscrit dans une longue tradition. Charles Booth avait dressé la « carte de la pauvreté » (*poverty map*) dans le Londres de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>20</sup>. A Paris, au début du siècle, l'établissement du casier sanitaire avait permis de circonscrire les « îlots tuberculeux »<sup>21</sup>. Aujourd'hui, les nouveaux systèmes d'information géographique (SIG) dont disposent les gouvernements locaux mais aussi certaines ONG permettent d'avoir « une vision panotique » de la société, de quadriller et de cibler au plus fin les « territoires de la pauvreté ». Dans quelle mesure ces nouveaux outils ont-ils permis de casser la vision dualiste de la ville et de mettre en évidence la forte hétérogénéité des espaces périphériques comme des espaces centraux ? Autre interrogation, ces données fines, au niveau de la parcelle, de l'îlot, de la rue débouchent-elles sur de nouvelles corrélations entre conditions urbaines et phénomènes sociaux ou sont-elles seulement un instrument de « tri » plus efficace des bénéficiaires des programmes compensatoires ? C'est pourquoi, au-delà de l'avancée technique des méthodes d'objectivation de la pauvreté, il faut analyser sur quel

---

19. Cf. S. Draibe, M.T Arrecthe, *Descentralização e políticos de combate a la pobreza : observações sobre o caso brasileiro*, NEPP/UNICAMP, mimeo, 38 p. 1995.

20. C. Topalov, *La ville « terre inconnue », l'enquête de Charles Booth et le peuple de Londres, 1886-1891*, *Genèses*, n° 5, sept. 1991.

21. Y. Fijalkow, *Le surpeuplement ou la tuberculose : deux critères pour identifier les mal-logés*. Paris 1850-1945, Communication au Colloque « Transformations spatiales et évolutions sociales », CRH, sept. 1995.

projet social s'articulent ces données. Enfin, la cartographie sociale renvoie à une autre question fort débattue en France aujourd'hui concernant le statut du territoire dans la « gestion du social ».

En France, la raison invoquée pour expliquer le recours au territoire dans le traitement de la question sociale est la suivante : la crise du modèle d'intégration qui reposait sur le salariat oblige à abandonner l'idée d'un traitement égal pour tous les citoyens. Il faut désormais s'appuyer sur les singularités du territoire pour mobiliser la participation des acteurs locaux, développer des politiques transversales et générer ainsi de l'intégration et/ou de l'auto-organisation communautaire selon les objectifs recherchés<sup>22</sup>. On a beaucoup critiqué cette vision mécaniste entre l'urbain et le social qui a inspiré la politique de la Ville. Cette lecture n'a rien à voir avec l'analyse marxiste de la division sociale de l'espace où les catégories sociales étaient projetées dans l'espace, même si on ne niait pas les effets en retour sur le territoire. Aujourd'hui, c'est un autre type de lecture qui fonctionne. Il semble bien qu'on lit la dynamique sociale à partir des lieux comme si c'était l'espace qui définissait les conditions sociales (Jaillet, 1996)<sup>23</sup>. Cette focalisation sur l'espace s'explique par l'obsolescence des catégories du travail par rapport auxquelles on raisonnait. Ceci est lié à la profonde déstabilisation de la société salariale qui frappe les pays industriels. Ainsi « la logique structurelle de l'intervention publique de l'État-providence s'épuise à mesure que se délite le modèle d'organisation spatiale qui liait dialectiquement croissance urbaine et différenciation sociale, tout en garantissant la cohésion de nos villes »<sup>24</sup>.

Si cette analyse peut apparaître pertinente pour l'Argentine, à la fois proche et distante de l'Europe où la société salariale a été fortement déstabilisée, il en va différemment du Mexique où de mêmes notions recouvrent des réalités différentes. Il s'agit de voir comment dans ces deux pays, la mise en œuvre de programmes compensatoires de lutte contre la pauvreté qui ont certes une matrice commune, traduisent des logiques d'action publique, des manières de penser la question sociale et le territoire différentes,

---

22. M.C. Jaillet, La « territorialisation » des politiques de lutte contre l'exclusion, *Géoforum* 1993, A *La découverte des pauvretés et des exclusions. Regards croisés*, *Géographes associés* n° 14/15, 1<sup>er</sup> semestre 1994.

23. Intervention de M.C. Jaillet, séminaire sur les « zones défavorisées en Europe », Plan Urbain, 12 janvier 1996.

24. D. Béhar, Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée, l'espace urbain à l'épreuve de la nouvelle question sociale, in : *Politiques de la Ville, Les Annales de la Recherche Urbaine*, 68-69, sept.-déc. 1995.

voire opposées. Ce que nous voulons dire par là, c'est qu'au-delà des « impératifs » de l'ajustement dans une économie globalisée et de la normativité imposée par la Banque Mondiale, la référence à l'État-nation reste essentielle pour comprendre le sens à donner à ces nouvelles politiques sociales. C'est une manière de redonner toute sa dimension au politique.

Il n'est pas question pour nous de faire une étude exhaustive de ces programmes. Nous renvoyons à nos précédents travaux<sup>25</sup>. Ce sur quoi nous voulons mettre l'accent, c'est que dans le cas argentin, la décentralisation des politiques sociales et d'assistance a été sous-tendue par une « vision assistencielle/répressive » du traitement de la pauvreté pour reprendre les catégories d'analyse de B. Lautier<sup>26</sup> et qu'elle a renforcé la fragmentation de la société et du territoire. Dans le cas mexicain, le Plan National de Solidarité se caractérise par une volonté de réhomogénéisation des modes d'intervention sur la pauvreté sur l'ensemble du territoire, dans une vision « moderniste-technocratique ».

## **ARGENTINE : LE TRAITEMENT DE LA PAUVRETÉ DANS LES PÉRIPHÉRIES DE BUENOS AIRES EN PÉRIODE DÉMOCRATIQUE (1984-1994)**

A la différence des autres villes latino-américaines, Buenos Aires avait connu une forte capacité à créer de l'intégration et de la citoyenneté. L'accès précoce et massif à la propriété de la parcelle et de la maison individuelle qui était allé de pair avec la salarisation d'une large partie des classes populaires avait été à la base de l'ordre social issu du mouvement justicialiste.

### **Les banlieues de Buenos Aires : « l'atomisation dissolvante »**

Les effets conjugués de la crise et des politiques d'ajustement des années 80 ont mis à mal les formes d'intégration des classes populaires dans la ville et ses banlieues. La « décennie perdue » a

---

25. Cf. M.F. Prévôt Schapira, Les politiques de lutte contre la pauvreté dans les banlieues de Buenos Aires, en période démocratique (1984-1994), Rapport MRT, mimeo., mars 1995, 32 pages et D. Pécaut, M.F. Prévôt Schapira, La recherche d'une nouvelle légitimation : Le programme national de Solidarité, *Problèmes d'Amérique latine*, Spécial Mexique, n° 5, avril-juin 1992 et J. Marques Pereira, M.F. Prévôt Schapira, Mexique : le programme national de Solidarité ou la promotion d'une citoyenneté à géométrie variable, Division for Social Research and Policy/UNESCO, déc. 1994, mimeo, 38 pages.

26. B. Lautier, Représentations et régulation étatiques de la pauvreté : le cas du Mexique, Rapport MRT, mimeo, oct. 1995.

vu l'augmentation du nombre de pauvres et l'apparition de nouvelles formes de pauvretés urbaines qui touchent les classes moyennes et populaires. Par ailleurs si la pauvreté se dilue dans l'ensemble de l'agglomération, on peut toutefois identifier les territoires de la pauvreté : les zones de bidonvilles (*villas miserias*) enclavées dans les espaces péricentraux de la capitale et les municipes de la deuxième couronne, à l'extrême périphérie de la ville. C'est là qu'ont eu lieu, dans les années 80, les grandes occupations collectives de terre (*asentamientos*), phénomène inédit en Argentine. C'est également là que se concentrent les lotissements les plus pauvres. Dans ces municipes tous les indicateurs – taux de mortalité infantile, chômage et sous-emploi, taux de NBI (*necesidades básicas insatisfechas*), risque sanitaire – montrent l'extrême vulnérabilité de ces populations. Les banlieues de Buenos Aires sont sans aucun doute un des angles d'approche les plus pertinents pour mesurer « l'atomisation dissolvante »<sup>27</sup> qui frappe la société argentine et le territoire.

Entre 1984 et 1994, les banlieues ont été le lieu d'application de trois programmes de lutte contre la pauvreté, d'une part le Programme Alimentaire National (PAN) qui concernait tout le pays mais qui trouve son point d'application majeur dans le *Conurbano* et d'autre part, le Plan Alimentaire Intégral et Solidaire (PAIS) et le Plan de Justice Sociale pour la Réparation Historique du *Conurbano* à partir de 1991, tous deux mis en œuvre depuis la province de Buenos Aires et concernant spécifiquement les banlieues. Ces trois formes d'intervention qui se succèdent dans le temps, expriment des changements profonds dans la manière de penser le social, la pauvreté et le territoire en Argentine<sup>28</sup>.

A la différence du gouvernement radical (1984-1989) qui avait mis le thème de la pauvreté au centre de son discours, après 1989 la question est reléguée aux espaces locaux. Le fil conducteur qui permet de comprendre la place donnée à l'échelle locale dans le traitement de la pauvreté est le suivant : à la vision jacobine et keynésienne du territoire qui était celle des radicaux s'est imposée sous le poids de la crise de 1989, celle des basistes, des ONG et des bailleurs de fonds, d'un territoire en morceaux.

---

27. Expression de M. Matallanes, communication au colloque de Villa de Leyva, oct. 1995.

28. Pour une étude détaillée, Cf. M.F. Prévôt Schapira, Du PAN au Plan de justice sociale, *op. cit.*

## Le PAN (1984-1989) : une vision régaliennne du social

Face à la forte détérioration du système de protection sociale liée à la crise et à la dictature, il n'y a pas eu de consensus sur la nécessité de réformes profondes, pas même au sein du parti radical. C'est pourquoi le changement le plus important dans le domaine des politiques sociales fut le lancement au début de l'année 1984 d'un vaste programme d'assistance alimentaire monté à partir de la carte de la pauvreté, en direction des plus démunis (*carenciados*). Il n'impliquait aucunement la modification des mécanismes de protection sociale en place.

Le plan s'inscrivait dans une tradition universaliste et républicaine. Voté pour deux ans, jusqu'à ce que la démocratie répare les injustices liées à la dictature, il défendait « le droit de tous à l'alimentation ». En dépit du discours sur la décentralisation, c'est un programme présidentiel mis en œuvre par des agents du PAN, le plus souvent de jeunes militants radicaux qui ont largement utilisé le programme comme une ressource politique, notamment dans les municipalités d'opposition de la deuxième couronne. C'est là, dans ces municipes les plus pauvres que des maires et leur équipe issus du mouvement basiste ont développé des expériences de participation populaire qui renouaient avec les idées des années 70. C'est ainsi qu'à l'échelle locale, deux cultures politiques se sont affrontées. Pour les radicaux, le PAN était un programme transitoire qui s'inscrivait dans une politique de relance keynésienne, en attendant une remise à flot de l'économie. Pour les seconds, seule la mobilisation populaire permettait de revendiquer des droits et de créer des espaces de démocratie participative et des formes de citoyenneté locale. Fortement imprégné par les idées de la théologie de la libération, ce courant de jeunes péronistes « rénovateurs » se réclame du local, des solutions qui surgissent de la communauté, des initiatives populaires et des solidarités territoriales.

L'hyperinflation de 1989 marque la fin de la croyance d'un retour possible au mode de régulation antérieur. L'arrêt des distributions alimentaires au plus fort de la crise, alors que des émeutes de la faim éclatent dans les banlieues de Buenos Aires et Rosario, voit se mettre en place des dispositifs locaux de lutte contre la pauvreté. Dès lors, l'espace local apparaît à beaucoup, le lieu où les tensions entre modernité et exclusion pourraient être maîtrisées. L'idée que le territoire national n'est plus adéquat pour traiter la question de la pauvreté semble accompagner la crise du *Welfare State*.

## Le plan PAIS, entre assistance et communautarisme

La province de Buenos Aires en charge des 19 communes de la banlieue soit presque 8 millions de personnes, a dû pour affronter la situation d'extrême pauvreté et de violence, mettre en place un dispositif d'urgence de distribution alimentaire. Le plan PAIS s'inspire directement des expériences à l'œuvre dans les municipalités de la deuxième couronne. Il s'est agi pour les « Rénovateurs » péronistes, à la tête du gouvernement provincial (1987-1991) de prendre le contre-pied du plan des radicaux dénoncé comme « clientéliste et caritatif ». L'idée du Plan PAIS, c'est de recréer de la cohésion sociale dans des quartiers où durant les émeutes de la faim les pauvres se sont dressés contre les pauvres (Prévôt Schapira, 1990)<sup>29</sup>. Pour ce faire, des « groupes solidaires » ont été créés sur la base du voisinage. Formés de 5 à 20 familles, ils sont en charge des achats communautaires, de la gestion des réfectoires et des petites entreprises de production. A signaler que la Banque Mondiale appuie et finance ces expériences communautaires à un moment où les solidarités sont appelées à prendre la relève de l'action publique.

Il n'est pas question de faire une évaluation de ce programme mais seulement de soulever quelques points quant à sa mise en œuvre et son devenir.

– Dans la mesure où les moyens de la province étaient en deçà de la demande, comment choisir les bénéficiaires ? Qui sont les pauvres « méritants » ? Les études de terrain montrent le « bon usage des pauvres » fait par certaines municipalités. Comme pour le PAN, ce programme n'a pas échappé aux marchandages politiques entre la province et les communes ou entre ces dernières lorsque les fonds transitaient par les municipalités « loyales » et les groupes solidaires.

– Par ailleurs, les difficultés rencontrées pour créer de l'action collective sont vite apparues. Les *a priori* holistes qui inspirent ces programmes – ceux des municipalités comme ceux des ONG ou des bailleurs de fonds – se sont heurtés à la forte fragmentation de ces espaces trop souvent considérés comme homogènes. E. Jelin et P. Vila ont bien montré dans leur étude sur les secteurs populaires comment des différences subtiles dans l'aspect du quartier, des maisons, de l'accès aux services étaient perçues comme des signes d'appartenance ou d'exclusion (Jelin et Vila, 1987)<sup>30</sup>. Les jeunes

---

29. M.F. Prévôt Schapira, Crise urbaine, pauvreté et émeutes de la faim dans le Grand Buenos Aires, *Problèmes d'Amérique latine*, avril 1990.

30. E. Jelin et P. Vila, *Podría ser yo. Los sectores populares urbanos en imagen y palabra*, CEDES/Éd. de la Flor, 1987.

des lotissements de Cuartel Noveno, quartier populaire de Lomas de Zamora, se démarquent bien des pauvres « du fond » « jetés dans un coin » (*tirados en un rincón*) comme s'il existait un lieu où les pauvres seraient supposés vivre<sup>31</sup>.

– Enfin, les orientations néo-libérales du gouvernement national, ont de plus en plus marginalisé les communes périphériques dont les expériences restent strictement circonscrites aux espaces – quartiers, communes – de la pauvreté. Le déclin militant au début des années 90, le ralliement d'une partie des équipes « alternatives » au ménémisme, la privatisation des services publics et des espaces centraux ont largement contribué à ce sentiment d'isolement de ceux qui aux marges de la ville ont cherché à mettre en place des projets alternatifs, entre assistance et communautarisme.

### **Le Plan de de justice sociale pour la réparation historique du Grand Buenos Aires : La localisation de l'ordre public**

En Argentine, la communautarisation des politiques sociales n'est pas dissociable de la question de la décentralisation et du fédéralisme. En effet, si l'échelle locale avait été perçue avec le retour de la démocratie comme un des lieux de la participation et de l'exercice démocratique, il renvoie aujourd'hui à l'idée de subsidiarité. Le rôle accru des provinces et des municipales dans la mise en œuvre des politiques sociales a relancé la question de l'équité socio-spatiale dans un pays aux différences géographiques marquées (Prévôt Schapira, 1993)<sup>32</sup>. La province de Buenos Aires, région riche qui concentre le plus grand nombre de pauvres dans ses périphéries a toujours dénoncé les formes de « discrimination positive » en faveur des provinces historiques du Nord-Ouest (promotion industrielle, système de coparticipation, subventions à certains productions).

La situation d'urgence politique et sociale – mauvais résultats électoraux aux élections municipales de 1991 et la question de la pauvreté dans le Grand Buenos Aires – a débouché sur la création d'un fonds de financement d'un vaste programme compensatoire – le « Plan de Justice sociale pour la Réparation historique du *Conurbano* » – pour les banlieues, alimenté par un transfert d'impôts en faveur de la province de Buenos Aires (10 % de l'impôt sur le revenu, soit un apport d'environ 600 millions de dol-

---

31. J. Auyero, *Otra vez en la vía. Notas y interrogantes sobre la juventud de sectores populares*, Cuadernos 2, GECUSO, 1993.

32. M.F. Prévôt Schapira, Argentine : fédéralisme et territoires, *Cahiers des Amériques latines*, n° 14, 1993.

lars par an). Ce n'est pas un programme alimentaire, ni d'aide à la petite production, mais un plan de contention de la pauvreté, marqué par la peur d'une dérive sociale des banlieues, après les émeutes de 1989 et 1990, entre la Politique de la Ville et le Programme National de Solidarité<sup>33</sup>.

A la différence des expériences développées par les municipalités basistes de la seconde couronne, le Plan de Justice sociale n'est plus porté par une utopie, ni un projet social. Son objectif est double : d'une part intervenir dans ce que l'on appelle en France les « zones défavorisées » pour construire des équipements et des infrastructures afin de calmer le jeu et d'autre part, s'assurer le contrôle de la zone politiquement la plus importante du pays. La question de la participation et de la démocratisation n'est plus à l'ordre du jour. Désormais, les attributions de fonds du Plan de Justice sociale passent par les maires qui s'alignent derrière le gouverneur. La participation qui avait été centrale dans les gestions locales des années 80 apparaît aujourd'hui à la marge.

Dans l'ensemble ces politiques assistencialistes sont difficiles à évaluer. Mais quoi qu'il en soit, la mobilisation des forces locales pour trouver des solutions *in situ* fait apparaître des risques de repliement sur le quartier, d'assignation des plus pauvres à leur territoire alors que de nombreux paramètres, notamment en matière d'emploi, échappent à ce niveau. La paupérisation et les politiques sociales ciblées en direction des plus pauvres ont mis à nu la difficile action unifiante de l'instance municipale dans les communes où la différenciation sociale s'est accentuée avec la crise. Les gestions militantes ont exacerbé les tensions au sein des espaces communaux<sup>34</sup>. Ces multiples frontières qui traversent l'espace de la périphérie entre les pauvres et les moins pauvres, les *villeros* et ceux des *asentamientos*, les propriétaires et les autres donnent lieu à des stratégies d'évitement, à des formes de territorialité exacerbée et d'identité restreinte, en rupture avec la situation du passé.

---

33. A signaler que la politique de la ville a été également décidée après les émeutes de 1981 des Minguettes dans la banlieue lyonnaise.

34. M.F. Prévôt Schapira, Les banlieues de Buenos Aires. Les politiques locales en débat, *op. cit.*

## LE PRONASOL : LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE LÉGITIMATION

### Urbanisation populaire et patronage politique

Le Programme National de Solidarité (Pronasol) lancé en 1988 par C. Salinas de Gortari au début de son mandat n'est pas un programme spécifiquement urbain. Il s'applique à tout le territoire, dans un pays où la pauvreté rurale reste majoritaire. Sur les 41 millions de Mexicains pauvres, 27 millions vivent dans les campagnes. Il n'en demeure pas moins que se sont développées d'immenses zones de misère dans les « villes perdues » (*ciudades perdidas*). Une des priorités du programme du Pronasol a été aussi de doter en infrastructures et en services les périphéries des villes grandes et moyennes dans lesquelles se sont entassés les migrants et ceux plus nombreux qui ont reflué des zones centrales. Il faut y contenir la pauvreté et juguler les risques d'émeutes urbaines comme celles qui ont secoué à la fin des années 1980, les villes de Caracas, Buenos Aires ou Rio de Janeiro. La vaste périphérie de Chalco, dernière extension sud-est de la zone métropolitaine de Mexico a été érigée en « vitrine » du Pronasol : « Chalco est Solidarité », « Solidarité est Chalco » selon les termes du président lors du lancement du programme.

Ces quartiers de lotissement pauvres, le plus souvent illégaux ont d'ailleurs fait l'objet dès les années 60, d'un encadrement par les organisations officielles du parti et de ses médiateurs (cacique, délégué de colonie urbaine). W.A. Cornelius a analysé pour la ville de Mexico les formes de patronage politique qui ont caractérisé les relations entre l'État et les masses urbaines « basées sur la non reconnaissance de droits mais l'octroi de concessions » (Duhau E., 1991)<sup>35</sup>. C'est ainsi que les pratiques de régularisation foncière institutionnalisées avec la création de la CORETT (*Comisión por la regularización de la Tenencia de la Tierra*) en 1967 doivent être considérées comme un moyen de mobilisation politique, de légitimation du système et une politique tacite de logement pour les pauvres (Ward P., 1989)<sup>36</sup>.

Dans les années 80, sous la pression des changements intervenus dans le « modèle mexicain » (ouverture, désengagement de l'État, privatisation, etc.) les bases traditionnelles du populisme se

---

35. E. Duhau, La régularisation de l'habitat au Mexique, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 51, juillet 1991.

36. P. Ward, *Políticas de bienestar social en Mexico, 1970-1989*, Nueva Imagen, 1989.

sont érodées et l'appui électoral en contrepartie des « dons » de l'État n'est plus apparu comme systématique. Aux élections présidentielles de 1988, les votes en faveur du candidat du Front cardéniste l'ont largement emporté dans les quartiers populaires de l'agglomération de Mexico, touchés par la crise et la réduction de la dépense publique.

### **Pauvreté et « libéralisme social »**

La décennie perdue a vu une forte augmentation de la pauvreté. Le document établi par le gouvernement de C. Salinas de Gortari, *El Combate a la pobreza*, est un diagnostic sévère des formes de redistribution antérieures qui ont laissé en marge plus de 40 millions de Mexicains. Dans ses différents *informes*, C. Salinas de Gortari a insisté sur le fondement éthique du combat contre la pauvreté. Il ne s'agit pas de remédier aux inégalités de richesse mais d'assurer à tous les Mexicains un niveau de bien-être minimum ( *piso social basico*) par l'amélioration des conditions matérielles de vie des plus pauvres (adduction d'eau, électrification, construction de trottoirs et développement de micro-projets productifs). C'est un discours en rupture avec le discours keynésien de la période antérieure. Le Pronasol a été l'instrument de légitimation d'une déconnexion entre croissance économique et politiques sociales. Mais l'État n'abandonne pas les pauvres.

L'intervention saliniste s'appuie sur une longue tradition d'intervention dans les zones rurales qu'un diagnostic avait identifiées comme marginales (programa de zonas marginadas, Coplamar, Pider). Mais, dans le cas de Solidarité, même si les financements dans les États pauvres du Sud (Chiapas, Oaxaca) ont été les plus importants, les périphéries des villes sont apparues comme les territoires emblématiques du programme, car il s'est agi d'intervenir massivement là où les structures corporatistes étaient absentes, dans les colonies populaires où domine et croît le travail informel<sup>37</sup>. L'idée du programme de Solidarité, c'est à la fois de construire un nouveau type de service public et de donner une plus grande visibilité à l'action de l'État (Mathieu, 1993)<sup>38</sup>.

---

37. Dans l'État de Mexico, les municipes urbains qui constituent les périphéries de l'agglomération de Mexico, ont bénéficié de dotations de fonds beaucoup plus élevées que les zones rurales où se situaient cependant les plus forts taux de pauvreté. Parmi ces municipes conurbés, Chalco a été le plus fortement doté. Cf. J. Sobrino, C. Garrocho, *Pobreza, política social y participación ciudadana*, El Colegio mexiquense/SEDESOL, 1995.

38. D. Mathieu, *Modernité et production du territoire*, Doctorat de Géographie et d'Aménagement, Toulouse Le Mirail, février 1994.

Faut-il rappeler que l'ancien président de la République, Salinas de Gortari, est l'auteur d'une thèse portant sur le thème de l'investissement public, la participation politique et l'appui au système<sup>39</sup>. Ces travaux fortement influencés par ceux de W.A. Cornelius concluaient « que la dépense publique que l'on croyait être la grande arme politique pour acheter l'appui politique attendu par l'État, n'eut pas l'efficacité escomptée »<sup>40</sup>. Il faut donc maximiser l'investissement public, diminuer les gaspillages et la corruption, tout en captant le vote populaire, à travers la participation érigée en « technologie sociale ».

L'intitulé du programme – Solidarité – est une façon de prendre ses distances avec le fonctionnement corporatiste du régime. Le terme *Solidaridad* revient à en appeler à des formes d'entraide associées aux appartenances traditionnelles. L'État lui-même est proclamé « solidaire » comme si le moment ne se prêtait plus à la reconnaissance des droits sociaux mais imposait une mobilisation autour des valeurs communautaires. Il ne s'agit pas de promouvoir seulement des équipements sociaux mais d'interrompre la tendance à la désorganisation de maints secteurs de la population en suscitant de nouvelles modalités de participation (Pécaut D., Prévôt Schapira M.F., 1992). L'instauration de la participation doit permettre à la fois la modernisation de l'État, la légitimation de son action mais aussi la participation financière et matérielle des populations qui ont ainsi pris largement en charge la réalisation de leurs projets (drainage, eau, électricité, routes...). Avec Solidarité s'impose l'idée de petits travaux quartier par quartier, qui se construisent avec la participation des habitants, au prix coûtant. Ce nouveau modèle d'organisation requiert des modalités d'organisation plus flexibles, « plus démocratiques » pour reprendre le discours officiel, d'où peuvent surgir les initiatives. Le contrôle social et politique ne s'inscrit plus dans la structure même de l'organisation sinon dans l'obligation qu'ont les populations de participer, sous peine de se voir exclues de l'accès aux nouvelles formes de politiques publiques.

### **La nouvelle structure de participation : les comités de Solidarité**

C'est pourquoi la première phase du programme a été consacrée à la mise sur pied des « comités de Solidarité », sur des bases territoriales qui peuvent aller du quartier à quelques pâtés de

---

39. C. Salinas de Gortari, *Producción y participación en el campo*, SEP/80, Fondo de Cultura Económica, Mexico.

40. Cité par D. Mathieu, *Modernité et production du territoire*, *op. cit.*, p. 89.

maisons (*cuadras*). Il s'agissait « de casser le jeu populiste » et de publiciser les débats en faisant émerger, à côté des structures traditionnelles de nouveaux leaders de quartiers, en s'appuyant sur tout un secteur de l'encadrement des pauvres urbains qui a surgi dans la dernière décennie autour de la mise en œuvre de projets pilotes de l'Église, d'ONG, d'associations de quartier. La force de Solidarité est à l'évidence son extrême flexibilité idéologique et opérationnelle. Le programme reprend aussi bien les idées et/ou les pratiques des associations caritatives de l'Église que celles des ONG et des organisations du mouvement populaire urbain qui avaient pour commun dénominateur de prôner l'entraide, la participation et la décentralisation. C'est ainsi que réformisme d'État et encadrement social d'ONG se renforcent plus qu'ils ne s'opposent.

Il n'est pas question de présenter le bilan très controversé du programme, mais si le Pronasol a eu une telle « efficacité » symbolique et politico-médiatique, c'est qu'il s'est inscrit dans la culture politique du PRI, ce qui a permis la création dès les premiers mois de quelque 80 000 comités de Solidarité et ainsi de territorialiser les normes, les modes d'intervention du petit groupe de réformateurs sociaux rassemblés autour du président, issus dans leur grande majorité du mouvement étudiant des années 70. Ces comités ont été en quelque sorte des caisses de résonance des demandes de la population mais aussi le lieu de l'intériorisation des normes mises en place pour avoir désormais accès aux infrastructures. C'est pourquoi la participation aux espaces institutionnalisés que sont les espaces des comités a été souvent excluante pour les plus pauvres dans la mesure où elle reposait sur la modernisation des formes de médiation populaire<sup>41</sup>. Ceci met d'ailleurs en évidence l'ambivalence du programme qui prend appui sur les solidarités traditionnelles mais qui dans le même temps veut dépasser les particularismes, écarter les médiateurs du passé que sont les caciques de quartier. De fait, ces nouvelles formes de participation que l'on prétendait mettre en place dans le cadre du libéralisme social ont eu souvent recours aux anciennes pratiques du populisme. C'est ainsi que dans les périphéries de Tampico-Ciudad Madero, la mise en œuvre du Pronasol voit des formes de « clientélisme rénové » sous l'égide de l'État déplacer les anciens réseaux du cacique pétrolier déchu<sup>42</sup>.

---

41. D. Mathieu, Deux visions du populaire : Démocratie informelle ou démocratie participative, *L'ordinaire Latino Américain*, mars-avril 1995, n° 156.

42. M.F. Prévôt Schapira, Clientélisme et corporatisme. Territoires à reprendre dans le Golfe du Mexique, *Géographie et Cultures*, n° 10, été 1994.

## Le Pronasol : un nouveau modèle d'action publique ?

Il n'en demeure pas moins que le Pronasol a été un instrument essentiel de la politique sociale et d'une forme d'intégration politique de ceux qui se voyaient exclus des mécanismes traditionnels de l'assurance sociale corporatiste. Au-delà de la dimension clientéliste évidente, Solidarité doit être pensé comme un « nouveau modèle d'action publique »<sup>43</sup>. Par son intermédiaire, l'État plante à nouveau son drapeau jusque dans les parties les plus marginalisées du territoire. A travers certaines de ces mesures, il donne le sentiment d'ouvrir de nouvelles voies à l'exercice de la citoyenneté. Ce n'est pas par hasard s'il a lancé d'emblée un vaste programme de régularisation dans les quartiers d'invasion. C'était une manière de faire rentrer de larges secteurs dans la sphère du droit. A. Azuela fait remarquer que cette vaste opération de régularisation de sol urbain – on estime que plus de 450 000 titres de propriété ont été attribués durant l'administration du président Salinas de Gortari – est « une très bonne affaire : après avoir toléré les ventes interdites par la loi, le gouvernement se paie auprès des *colonos* (argent et loyauté politique) pour la régularisation d'une parcelle qu'ils avaient déjà payée sur le marché informel. Il obtient les bénéfices politiques du soutien des masses sans dépenser plus que du papier », mais « disposer du droit de propriété est aujourd'hui dans beaucoup de villes, la condition pour le plein exercice de la citoyenneté. »<sup>44</sup>

A travers ces différentes formes d'intervention, le Pronasol cherche à fonder une appartenance à une communauté politique, celle de la Nation, et de restaurer la figure présidentielle au crédit bien entamé depuis les élections de 1988. Par des mesures de traitement préférentiel dans les quartiers pauvres, il s'est agi de rendre visible l'action de l'État dans les « territoires de la Solidarité ». Cette « territorialisation par le haut » des politiques sociales, depuis la présidence, passe par la concession territorialisée de pans entiers du service public aux comités de Solidarité chargés de construire et de financer une partie des infrastructures. En donnant une place essentielle aux équipements dans la périphérie des villes, il ne s'agit pas seulement de répondre aux carences, mais de tisser des liens civiques pour lutter contre « le syndrome d'abandon » ressenti par les classes populaires depuis

---

43. J. Donzelot, P. Estèbe, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Éd. Esprit, 1994.

44. A. Azuela, La propriété, le logement et le droit : circonstances sociales et formes juridiques, *Les Annales de la Recherche*, n° 66, mars 1995.

le revirement idéologique des années 80<sup>45</sup>. Les comités Solidarité fonctionnent comme de nouveaux acteurs de l'urbanisation et de la construction de la ville par fragments, mais les opérations ont eu lieu sous la bannière d'un projet plus global de citoyenneté.

« Que reste-t-il du Pronasol en 1995 ? Au moins une chose : la mise en évidence que les politiques de pauvreté restent au centre du fonctionnement de l'État mexicain »<sup>46</sup>, à la différence de l'Argentine. Le projet cavalliste de « non-société » et de « non-nation » laisse aux initiatives locales la question du traitement de la pauvreté<sup>47</sup>. Ces politiques territorialisées prennent des formes diverses, depuis le développement de programmes communautaires dans les municipalités progressistes de la deuxième couronne, en passant par les dotations d'infrastructures sur le mode clientéliste dans la province de Buenos Aires, jusqu'à celles mises en œuvre par le gouverneur de la province de Tucuman qui « déporte » par charters les chômeurs dans les provinces de Chubut et de Rio Negro (Patagonie) pour participer à la récolte.

## CONCLUSION

Des changements profonds ont affecté les formes d'intervention de l'État en matière de gestion des quartiers pauvres. On est passé d'une conception centraliste à une approche donnant de nouvelles responsabilités aux collectivités locales, dans un contexte de forte paupérisation. Ces formes d'intervention territorialisées de l'assistance aux plus démunis sont à mettre en relation avec le retrait de l'État central et l'abandon des ambitions planificatrices du passé. Elles s'accompagnent d'un appel à l'idée de communauté car la question qui est posée par l'application de ces politiques compensatoires est de savoir comment produire de nouvelles formes de solidarité à l'échelle territoriale que ce soit celle du quartier, de la commune ou de la nation<sup>48</sup>.

En Amérique latine, le terme communauté prend des sens bien différents selon qu'il se rattache aux formes corporatistes de l'État (la communauté organisée de Péron), au vocabulaire de l'Église des pauvres qui a été à l'origine de la création dans les quartiers

---

45. S. Zermeño, *Desidentidad y desorden : Mexico en la economia global y en el libre comercio*, *Revista Mexicana de Sociologia*, n° 3, juillet-septembre 1991, UNAM.

46. Cf. Bruno Lautier, *op. cit.*

47. M. F. Prévôt Schapira, *Du Welfare à l'assistance : la décentralisation de l'intervention sociale en Argentine*, *Cahiers des Amériques latines*, n° 15, 1994.

48. Cf. J. Donzelot, *l'avenir du social*, *Esprit*, mars 1966.

pauvres des communautés ecclésiales de base dans les années 70 ou à la communauté paysanne traditionnelle. Au Brésil, le mot désigne un espace, plus qu'un groupe. Bref, la polysémie du terme est forte mais pour les réformateurs sociaux : cadres des municipalités ou des programmes d'assistance, travailleurs sociaux et des ONG très présentes dans la ville, militants associatifs, la « communauté » devient un concept opérationnel qui doit permettre la construction d'un ensemble, d'un espace homogène où peuvent s'établir des pratiques solidaires favorisées par la proximité et la similitude des conditions de vie des habitants des quartiers pauvres. Certes, les formes de solidarité primaires n'ont jamais entièrement disparu dans la grande ville latino-américaine<sup>49</sup>. G. de la Peña montre comment dans une grande métropole comme Guadalajara où les liens familiaux se sont distendus en raison de la forte croissance de la ville, se développe un « corporatisme de quartier » comme substitut aux réseaux familiaux mais aussi au déclin de l'État de bien-être, pour avoir accès à des biens, du travail et de la protection<sup>50</sup>.

C'est précisément ces solidarités communautaires existantes ou supposées (voisinage, réseaux d'entraide) que les responsables des programmes (élus locaux, urbanistes, professionnels de l'intervention sociale, Église, banque mondiale) cherchent à instrumentaliser, car la communauté est aujourd'hui instituée « en un opérateur de médiations et un lieu où se joue une part de la légitimité des gouvernants »<sup>51</sup>. Désormais, c'est sur la base de leur appartenance à un territoire à qui est reconnu le statut de « communauté », le comité de Solidarité au Mexique dans le cas du Pronasol, le Conseil de la communauté dans les banlieues de Buenos Aires ou la *comunidad* au Brésil, etc. que les pauvres urbains font reconnaître leurs droits aux bénéficiaires des programmes d'assistance ou aux nouvelles formes d'action publique. On divise le social en une multitude de segments correspondant à des micro-espaces qui fragmentent l'espace urbain et accentuent les phénomènes de « corporatisme de quartier » et d'insularisme communal, dans des villes où la décentralisation ne s'est pas accompagnée, le plus souvent, de la mise en place de structures d'agglomération.

---

49. Cf. à ce sujet de L. Lomnitz, *Como sobreviven los marginados*, Siglo XXI, 1975.

50. G. de la Peña et R. de la Torre, *Identidades urbanas al final del milenio*, *Ciudades*, avril-juin 1994.

51. Voir à ce sujet, D. Vidal, *La politique au quartier. Respect, crise et citoyenneté à Brasilia Teimosa, favela urbanisée de Recife (Brésil)*, Thèse de Doctorat de sociologie, EHESS, janvier 1996.

## BIBLIOGRAPHIE

- Cornelius W.A., 1975. *Politics and migrant poor in Mexico City*, Stanford University Press, Stanford.
- Donzelot J., 1994. *L'État animateur : Essai sur la politique de la ville*, Éd. Esprit.
- Draibe S., Arrecthe M.T., 1995. Descentralização e políticas de combate a la pobreza : observações sobre o caso brasileiro, NEPP/UNICAMP, mimeo, 38 p.
- Jaillet M.C., 1994. La « territorialisation » des politiques de lutte contre l'exclusion, *Géofroum 1993, A La découverte des pauvretés et des exclusions. Regards croisés, Géographes associés n° 14/15*, 1<sup>er</sup> semestre.
- La ville et l'Amérique latine, *Problèmes d'Amérique latine*, n° 14, juillet-septembre 1994.
- Lo Vuolo R. et al., 1995. *Contra la exclusion, la propuesta del ingreso ciudadano*, CIEPP, nov.
- Mathieu D., 1994. Modernité et production du territoire, Doctorat de Géographie et d'Aménagement, Toulouse Le Mirail, février.
- Pécaut D., Prévôt M.F. Schapira, 1992. La recherche d'une nouvelle légitimation : Le programme national de Solidarité, *Problèmes d'Amérique latine*, Spécial Mexique, n° 5, avril-juin.
- Prévôt Schapira M.F., Les politiques de lutte contre la pauvreté dans les banlieues de Buenos Aires, en période démocratique (1984-1994), Rapport MRT, mimeo, mars 1995, 32 pages, à paraître in *Revista Mexicana de Sociologia*.
- Prévôt Schapira M.F., 1994. Du Welfare à l'assistance : la décentralisation de l'intervention sociale en Argentine, *Cahiers des Amériques latines*, n° 15.
- Salama P. et Valier J., 1994. *Pauvretés et inégalités dans le Tiers Monde*, La Découverte, Paris.
- Ziccardi A., 1994. De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales, *Revista latinoamericana de Ciencias Sociales*, FLACSO, vol. 1, n° 12.