

Transport collectif, développement urbain et inclusion sociale à Mexico. Le rôle et les limites du transport public concédé.

Public transportation, urban development and social inclusion in Mexico.
The role and the limits of conceded public transportation.

Catherine PAQUETTE, IRD, UMR PRODIG, catherine.paquette@ird.fr
Maria Eugenia NEGRETE, El Colegio de México, CEDUA

Résumé

À Mexico, la majeure partie des déplacements en transport collectif s'effectue via le « transport public concédé », une offre de type semi formel constituée de véhicules de petite et moyenne capacité opérés par un grand nombre de petits entrepreneurs privés. Ce type de transport a joué un rôle majeur dans la capitale mexicaine : d'une part, il a été l'une des conditions de l'urbanisation ; d'autre part, par delà ses innombrables déficiences, il a longtemps permis à l'ensemble de la population d'avoir la possibilité de se déplacer au sein de cette métropole immense. Ce rôle intégrateur semble toutefois aujourd'hui atteindre ses limites dans les périphéries les plus récentes de la ville, où se développe un nouveau mode d'urbanisation : les très vastes lotissements fermés d'habitat social formel. Le transport public tend à devenir ici un facteur d'exclusion et l'accès à la mobilité y constitue un problème majeur pour les résidents.

Mots-clés : Transport collectif, mobilité quotidienne, Mexico, développement urbain

Abstract

In Mexico City, most of urban displacements happen through semi formal public transportation: small and medium capacity vehicles operated by small private enterprises, through a concession scheme. This kind of public transportation has been playing a major role in the Mexican capital. On one hand, it has been one of the conditions for urbanization to be possible. On the other hand, despite its uncountable deficiencies, public transportation has allowed for a long time the whole population to be able to move within this huge metropolis. However, that important function with regards to integration has now reached its limits in the most recent suburbs of the city, where a new mode of urbanization is taking place, based on massive production of very big social housing gated settlements. Public transportation tends to constitute here a factor of exclusion and households meet with important difficulties for their daily mobility.

Keywords : Public transportation, daily mobility, Mexico City, urban development

INTRODUCTION

À Mexico, comme dans la plupart des métropoles d'Amérique latine, le transport collectif est majoritairement assuré par des autobus de petite et moyenne capacité appartenant à un grand nombre d'opérateurs privés : le transport public concédé. Celui-ci est unanimement perçu comme l'un des principaux points noirs de la vie urbaine. La majorité des usagers considère, à raison, que le service est extrêmement déficitaire sur le plan de la qualité comme de la sécurité. Le transport collectif de surface est par ailleurs rendu responsable d'une part importante de deux des grands maux de la capitale mexicaine, la congestion de la circulation et la pollution atmosphérique.

Véritable « ennemi public n°1 »¹, le transport public concédé a pourtant joué un rôle tout à fait essentiel pour la ville de Mexico au cours des dernières décennies. D'une part, le développement urbain de la capitale mexicaine, essentiellement fondé sur l'urbanisation irrégulière, n'aurait pu avoir lieu sans cette offre de transport qui a accompagné de près l'avancée de la ville, apparaissant et desservant très rapidement tous les quartiers nouveaux. D'autre part, le transport collectif, avec ses caractéristiques particulières, a été et reste encore un puissant vecteur d'inclusion des populations, en particulier des plus modestes, très nombreuses à Mexico² : les autobus de petite et moyenne capacité, présents partout, même dans les marges urbaines les plus reculées, permettent en effet aux habitants de se déplacer et d'accéder aux ressources urbaines, en particulier à l'emploi.

Aujourd'hui, dans les périphéries les plus récentes et les plus éloignées, la situation est toutefois en train de changer assez drastiquement. Avec le développement d'un nouveau type d'urbanisation fondé sur la construction de très vastes lotissements fermés d'habitat social formel (un modèle de développement urbain directement imputable à la politique nationale du logement), le rôle inclusif du transport atteint ses limites. Cet article, basé sur les résultats de travaux de terrain concernant la mobilité quotidienne conduits dans différents quartiers populaires de la zone métropolitaine de Mexico, et en particulier sur l'un des fronts urbains les plus avancés, à l'extrême nord de la ville, se propose de faire état de ces transformations importantes dans le rôle que joue le transport, en interrogeant finalement le nouveau modèle d'urbanisation et ses implications.

I – UNE ZONE METROPOLITAINE QUI NE CESSE DE S'ETENDRE ET DES BESOINS EN TRANSPORT PUBLIC QUI VONT CROISSANTS

La zone métropolitaine de Mexico est l'une des plus peuplées au monde, avec une population aujourd'hui supérieure à vingt millions d'habitants, répartie très inégalement sur une superficie urbanisée à peu près continue estimée à 1.500 km², qui est en réalité beaucoup plus vaste si l'on se base sur le périmètre officiel adopté par la Commission exécutive de coordination métropolitaine³. Dès les années 1940, l'urbanisation a commencé à franchir les limites administratives initiales de la ville (le District fédéral ou « DF ») pour s'étendre dans l'Etat voisin de Mexico et même, plus récemment, pour atteindre celui d'Hidalgo à l'extrême nord-est de l'agglomération (Garza, 2000) (Fig.1).

¹ L'expression est empruntée au titre d'un article concernant Santiago du Chili (Diaz, G. *et al.*, 2004).

² Selon le Conseil National de la Population (CONAPO) et l'enquête nationale sur les revenus et dépenses des ménages (ENIGH), 61,3 % de la population de Mexico était considérée comme pauvre en 2000 et 39,3% comme extrêmement pauvre.

³ Jusqu'en 2008, la Zone métropolitaine de la ville de Mexico (ZMCM) comprenait officiellement les 16 délégations du District fédéral, 59 communes dans l'Etat de Mexico (CONAPO) et 1 municipalité dans l'Etat de Hidalgo, l'ensemble correspondant à une population totale de 19.239.000 habitants et à une superficie de 7.854 km² (SEDESOL/CONAPO/INEGI, 2007). 29 nouvelles communes de l'Etat de Hidalgo ont été récemment incorporées à ce périmètre.

Zone métropolitaine de Mexico: division politico-administrative, zone urbanisée actuelle et localisation de Zumpango et Paseos de San Juan

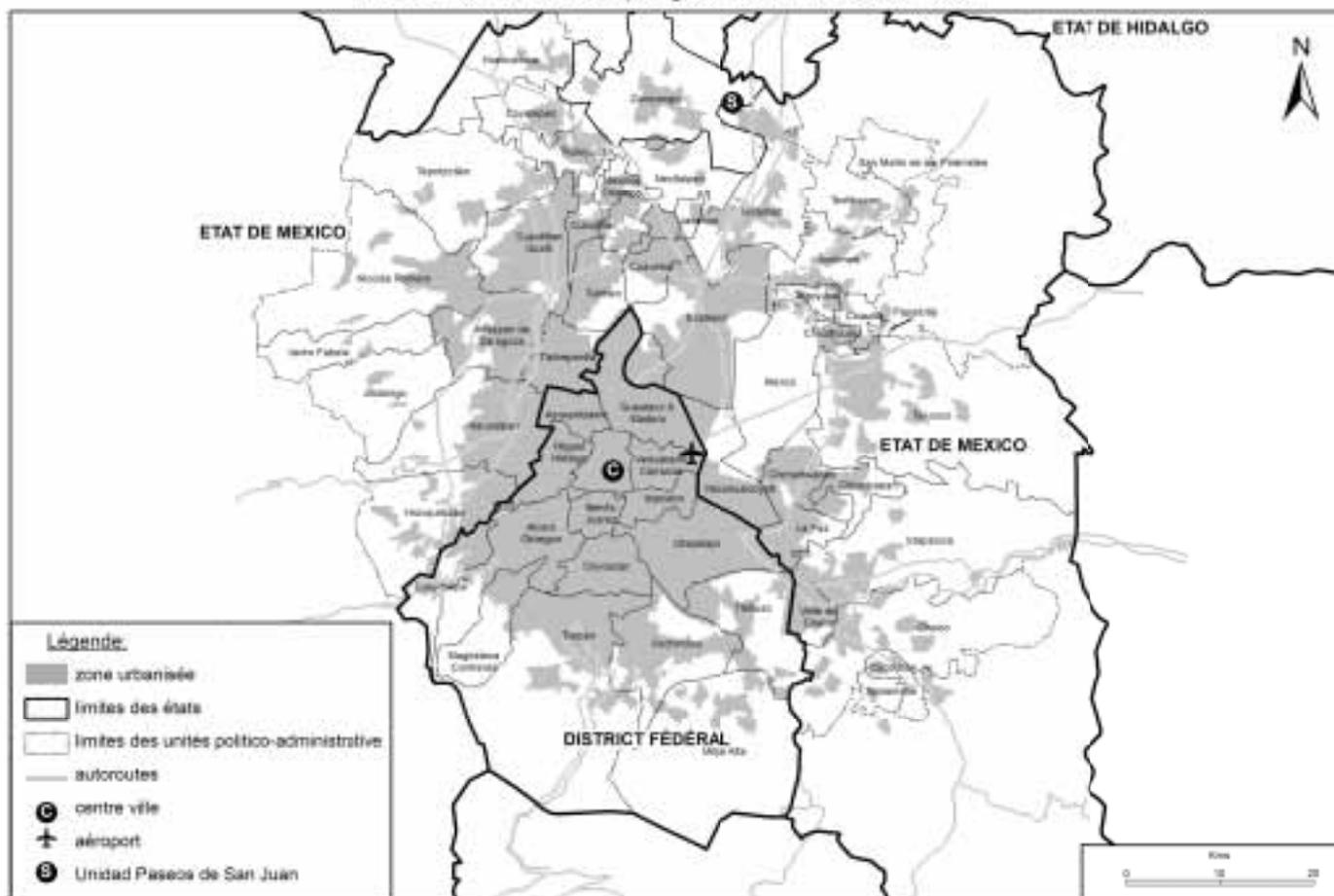


Fig.1 – Zone métropolitaine de Mexico :
division politico-administrative, zone urbanisée actuelle et localisation de Zumpango et Paseos de San Juan

Aujourd'hui, Mexico, métropole immense, est donc traversée par une frontière interne qui, bien qu'invisible, n'en est pas moins déterminante sur plusieurs plans, du fait de l'existence de politiques publiques contrastées dans de nombreux domaines ; c'est tout particulièrement le cas pour les transports publics (cf. encadré).

La croissance spatiale des périphéries de Mexico demeure actuellement très soutenue, en particulier en direction du Nord et de l'Est, où d'importantes surfaces jusqu'alors rurales sont gagnées par l'urbanisation. Comme dans la plupart des grandes métropoles latino-américaines, depuis environ deux décennies, cette extension est désormais surtout alimentée par des mouvements de population internes à l'agglomération, c'est-à-dire par un desserrement du centre vers les périphéries, et non plus par des afflux massifs de migrants en provenance de la province comme dans le passé (Dureau, 2006 ; Negrete, 2000). Les communes les plus périphériques connaissent des taux de croissance très élevés, tandis que dans la partie centrale de l'agglomération, une zone de plus en plus étendue voit sa population diminuer : à Mexico, la « ville centrale » a perdu 1,2 million d'habitants entre 1970 et 2000 (Paquette et Delaunay, 2009).

Une organisation des transports publics duale au sein de la métropole

Le Mexique étant une république fédérale, l'organisation et la gestion des transports publics peuvent varier de façon assez significative entre les États. C'est ce qui se produit au sein de la Zone métropolitaine de Mexico, qui s'étend désormais pour moitié dans le District fédéral (le DF, créé en 1824 pour héberger la capitale) et l'État de Mexico, son voisin. Entre ces deux entités, et de part et d'autre d'une frontière invisible qui traverse donc aujourd'hui la métropole, les différences portent tout d'abord sur les tarifs qui sont pratiqués et qui sont beaucoup plus élevés dans l'État de Mexico, quasiment le double de ceux du DF (Negrete, 2009). Les modes de fonctionnement et d'organisation du transport public concédé, bien que partageant d'assez nombreux points communs, sont également sensiblement différents. Dans le DF, le transport public concédé a commencé à se développer à partir de la fin des années 1980, en lien avec le déclin puis la disparition définitive, en 1995, de l'entreprise publique de transport Ruta 100, suivie de la mise en concession des lignes à une multitude de petits opérateurs privés. Le transport de petite et moyenne capacité s'est développé principalement sur la base du principe connu « un homme - un bus », qui caractériserait 90% de l'offre : chaque concessionnaire-propiétaire de bus gère son unité comme il l'entend ; quand il ne la conduit pas lui-même, il la confie à un chauffeur qui lui verse alors un loyer forfaitaire journalier et dégage son salaire de la différence entre cette somme et le montant total des recettes réalisées grâce à la vente de billets. Les concessionnaires sont rassemblés en Associations Civiles qui constituent des « Routes » (qui peuvent compter de quelques dizaines à plusieurs milliers de concessionnaires), organisées à leur tour en une dizaine de regroupements de plus grande taille (dites asociaciones cúpula) qui entretiennent des relations étroites et complexes avec les autorités et les partis politiques, en particulier en période électorale. Avec le temps, un grand nombre de concessions ont été distribuées, bien au-delà de la demande existante, ce qui a conduit au développement d'une offre excédentaire responsable d'une baisse de rentabilité importante pour l'activité, ainsi qu'à la généralisation de la course aux usagers, une pratique des chauffeurs jugée très dangereuse. Cette activité transport est largement fondée sur le clientélisme et la corruption et il est extrêmement difficile de mettre en œuvre des actions de réorganisation du transport public sans l'accord des concessionnaires, qui constituent une force de résistance au changement majeure. Dans l'État de Mexico, l'organisation du transport public concédé est sensiblement différent, bien que caractérise par un mode de fonctionnement globalement similaire. Le service fonctionne depuis les années 1950 sur la base de l'octroi de concessions dans un contexte d'absence totale de transparence. De manière générale, le système, organisé en douze délégations régionales, est très verrouillé et un nouvel opérateur peut difficilement entrer car les concessions sont directement octroyées aux entreprises déjà présentes, souvent grandes et qui tendent à se reproduire en se scindant. Sur le front de l'urbanisation, là où la demande, encore faible, n'intéresse pas forcément ces grandes entreprises, des prestataires de service irréguliers apparaissent, qui sont d'abord tolérés puis incorporés formellement par les autorités, selon un fonctionnement de type clientéliste et dans lequel les pratiques de corruption sont également monnaie courante.

La gestion duale du transport au sein de l'agglomération de Mexico entraîne une rupture de charge à la frontière entre les deux entités qui pénalise considérablement les usagers : leurs déplacements en sont d'autant plus longs et coûteux car il n'existe évidemment aucun mécanisme d'intégration tarifaire.

Dans le même temps, la quantité globale d'emplois y a été multipliée par 1,5 et celle dans les services par 2,5. Bien que des centres urbains secondaires, principalement commerciaux, se soient développés dans les périphéries, l'agglomération se caractérise aujourd'hui encore, sur le plan de l'emploi, par un monocentrisme assez prononcé (Suarez et Delgado, 2009). La prédominance de ce modèle de développement a des conséquences importantes en matière de mobilité quotidienne : une proportion croissante d'habitants se trouve de plus en plus éloignée des principales zones d'activités et contrainte à des déplacements toujours plus longs. Or, ces populations sont, surtout les plus modestes, celles pour lesquelles la possibilité de se déplacer au sein de la ville, en particulier pour l'accès à l'emploi, revêt une importance capitale. À l'exception de certains secteurs de l'Ouest et du Sud-Ouest de la métropole, où vit une partie des couches moyennes et aisées de la capitale mexicaine, les périphéries de Mexico, anciennes ou récentes, sont majoritairement le fruit de

l'urbanisation irrégulière et ont un caractère populaire très marqué, les marges les plus éloignées apparaissant comme les zones les plus pauvres (Rubalvaca et Schteingart, 2000 ; Duhau, 2003). Depuis le début des années 2000, la construction massive de gigantesques lotissements d'habitat social en accession à la propriété a contribué à accentuer ce caractère déjà nettement populaire des banlieues de Mexico, même si les revenus des accédants, salariés du secteur formel, sont supérieurs à ceux des ménages qui acquièrent des parcelles dans des urbanisations irrégulières (Paquette et Yescas, 2009). Quelques 400.000 logements de ce type ont été bâtis entre 1995 et 2005 dans la zone métropolitaine de Mexico, certains lotissements comptant jusqu'à 20.000 unités (Duhau et Jacquin, 2008). Cette production massive de très petits logements individuels destinés à la classe « moyenne-basse » précipite encore plus l'étalement urbain et attire de très nombreuses populations modestes dans des périphéries de plus en plus éloignées.

II – LES DEPLACEMENTS COLLECTIFS A MEXICO : LA PREDOMINANCE DU TRANSPORT PUBLIC « CONCEDE », UNE OFFRE DE TYPE SEMI-FORMEL

Deux-tiers des déplacements intra-métropolitains motorisés s'effectuent à Mexico en transport collectif⁴. L'offre en la matière, très abondante et diversifiée, se répartit en deux grandes catégories. Le transport dit « public », parce qu'il est géré par des entreprises publiques, correspond aux systèmes formels de moyenne et grande capacité, qui sont très développés dans la capitale mexicaine. Ce réseau dense se limite toutefois essentiellement à la partie centrale de l'agglomération et en particulier au District fédéral et ne dessert pas la plupart des périphéries⁵.

La grande majorité des déplacements en transport collectif (65 %) s'effectue *via* le « transport public concédé », le second grand type de transport collectif, largement dominant : il s'agit de véhicules de petite et moyenne capacité (petits autobus, minibus et fourgonnettes) qui appartiennent pour la plupart à des micro-entrepreneurs qui possèdent peu d'unités. On qualifie fréquemment ce type de transport d'informel : à tort, car ce système est encadré et régulé par les autorités locales, qui octroient la concession des lignes et fixent les tarifs (Figueroa, 2005). Ce parc de véhicules est estimé à quelques 1.300 autobus et 60.000 minibus, auxquels il convient d'ajouter les taxis, très utilisés à Mexico, y compris dans les secteurs populaires : ils seraient environ 250.000 à circuler dans la ville et représenteraient 17 % des déplacements motorisés⁶. La prédominance d'une offre de transport de moyenne et faible capacité aux mains de petites entreprises privées est une caractéristique commune à la plupart des métropoles d'Amérique latine, où elle s'est considérablement développée depuis les années 1980, à la suite de la dérégulation du secteur du transport collectif (Montezuma, 2003). Les difficultés économiques structurelles ont largement contribué à l'essor de cette branche d'activité, qui représente non seulement un gisement d'emplois important pour la population mais aussi un marché intéressant pour les opérateurs, dans des agglomérations très peuplées. Le secteur du transport constitue aussi une base solide pour les partis politiques, particulièrement en période électorale.

A Mexico, dans une métropole saturée par les embouteillages et au niveau de pollution atmosphérique très élevé, la très forte présence de ce transport de petite et moyenne capacité constitue un problème majeur (Navarro, 2007). Les véhicules sont dans leur immense majorité en très mauvais état (en particulier dans la partie de la ville située dans le District fédéral) ; les conducteurs pratiquent la course aux passagers et ignorent les règles élémentaires de la circulation. Les problèmes liés à la généralisation de ce type de transport collectif sont communs à la plupart des grandes villes du Sud (Godard, 2006) : l'insécurité

⁴ Enquête origine-destination 2007, Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI).

⁵ Il existe à Mexico onze lignes de métro (un réseau de 200 km), et une douzième est actuellement en construction ; deux lignes seulement courent à la fois dans le District fédéral et l'Etat de Mexico ; et l'une d'elle, la ligne A, impose un transbordement au niveau de la frontière entre les deux entités. Les autobus RTP (Réseau de Transport de Passagers) circulent sur une centaine d'axes et les trolleybus sur quinze lignes ; la ville compte par ailleurs une ligne de « train léger », trois de *Métrobus* (BRT) ainsi qu'une de « train suburbain » qui fonctionne depuis 2008.

⁶ Données pour 2007 de la Direction du Transport et de la Voirie du DF (Setravi).

(pas uniquement routière, également les attaques à main armée à bord des unités), qui constitue la principale préoccupation des usagers à Mexico⁷; la congestion de la circulation, engendrée par la présence d'un très grand nombre de véhicules de petite et moyenne capacité, de leurs arrêts intempestifs pour prendre ou déposer des usagers (une caractéristique toutefois très appréciée par ces derniers), ainsi que leur stationnement aux abords des stations de métro et des grands carrefours; la durée interminable des déplacements et la « pénibilité » extrême des trajets pour les usagers. La nécessité de moderniser ce type transport collectif fait d'ailleurs l'objet d'un consensus, même si ce thème mobilise finalement peu l'opinion publique à Mexico.

III – PAR-DELA SES DEFICIENCES, LA GRANDE EFFICACITE SOCIALE DU TRANSPORT PUBLIC CONCEDE, VECTEUR D'INCLUSION DES POPULATIONS METROPOLITAINES

Désastreux sur bien des plans, pour la ville et l'environnement urbain comme pour les usagers, le transport concédé s'avère néanmoins très efficace car il permet à la grande majorité des habitants de se déplacer au sein de l'agglomération: une réalité que ne partagent pas l'ensemble des métropoles, notamment en Amérique latine, et une caractéristique qu'on tend le plus souvent à passer sous silence, au profit d'une critique sans appel qui mériterait sans doute d'être nuancée.

Cette efficacité sociale du transport public concédé tient tout d'abord à sa présence partout dans la capitale: non seulement dans les secteurs consolidés, mais aussi dans les périphéries les plus lointaines et les plus récentes, où, suivant de très près l'urbanisation, il fait rapidement son apparition pour répondre à la demande nouvelle qui s'exprime, même quand la voirie est encore quasiment inexistante (Photo 1). Son coût de production étant plutôt faible et les besoins en nouvelles dessertes se renouvelant en permanence en raison du modèle d'urbanisation résolument extensif, le secteur du transport collectif semi-formel constitue à Mexico une activité économique refuge très importante pour la population, tout comme le commerce dit ambulancier, en particulier dans le contexte de la crise structurelle de l'emploi formel qui caractérise durablement le Mexique.

Le coût du transport collectif, peu élevé dans le District fédéral par comparaison à la plupart des métropoles de la région, est une autre clé de l'efficacité de celui-ci, tout au moins dans une grande partie de l'agglomération qui concentre la majorité des emplois et des ressources urbaines, ainsi que la moitié de la population de la capitale mexicaine. Le ticket de métro, très subventionné, ne coûte par exemple que 0,2 dollars l'unité et serait comparativement l'un des moins chers au monde⁸. Dans le transport collectif concédé, le prix moyen d'un déplacement au sein du DF est également assez faible: il était estimé en 2007 de 0,55 dollars (Villareal, 2007).

Ces caractéristiques du transport collectif expliquent d'ailleurs sans doute que le recours à la marche à pied sur des distances qui dépassent l'espace de proximité soit très peu répandu à Mexico, à la différence de ce qu'on peut observer dans la plupart des grandes villes africaines (Godard, 2006) ainsi que dans certaines métropoles latino-américaines, comme Lima (Avellaneda, 2008) ou bien encore Santiago du Chili, où le *Transantiago*, un plan de rationalisation et de modernisation de la totalité du réseau, a engendré une importante détérioration des conditions d'accès à la mobilité pour les plus modestes (Rodriguez, 2007).

À Mexico, une enquête réalisée dans un quartier populaire de la périphérie ouest du District fédéral⁹ a bien montré le rôle majeur que joue le transport public concédé dans l'intégration des habitants à la ville. Contre toute attente, dans le quartier *la Mexicana*,

⁷ La ville de Mexico affiche des records en matière d'insécurité routière, avec une moyenne annuelle de 28,7 décès pour 100 000 habitants liés aux accidents de la circulation (données Setravi).

⁸ Alors qu'à Sao Paulo, le salaire minimum local permet d'acheter 172 tickets de métro, on peut en acquérir 570 à Mexico. Preuve de la faiblesse de ce coût, l'augmentation de 50 % intervenue à Mexico au 1^{er} janvier 2010 a été parfaitement acceptée par les usagers (Paquette, 2010).

⁹ Enquête pilote « Mobilité résidentielle et quotidienne dans la ville de Mexico », 2006-2007, Institut de recherche pour le développement et *El Colegio de México* (Paquette, 2010).

pourtant très enclavé dans un vallon, le transport et l'accessibilité ne sont jamais mentionnés spontanément par les habitants parmi les problèmes rencontrés dans leur espace de résidence ; ces derniers considèrent que l'offre quantitative est satisfaisante, même si les conditions de confort sont déplorables et la durée des déplacements beaucoup trop longue. Les pratiques spatiales de ces ménages démontrent d'ailleurs une mobilité importante dans la ville (Paquette, 2010).



Cliché C.Paquette, IRD, 2010

Photo 1 - *Colonia la Mexicana*, un quartier populaire très dense, enclavé dans la zone de vallons du l'Ouest du District Fédéral et pourtant très bien desservi par les transports publics.

Selon certains chercheurs, le transport, en tant que « vecteur d'une expérience métropolitaine », contribuerait également à jouer un rôle inclusif dans l'agglomération : en se déplaçant, les individus modestes qui résident dans les périphéries s'approprieraient en effet une partie de l'espace urbain et prendraient par là-même conscience de leur appartenance à la ville (Duhau et Giglia, 2008). On pourrait ajouter qu'ils développeraient dans le même temps des compétences en matière de mobilité, lesquelles contribueraient à renforcer encore plus leur capacité à « bouger » aisément dans l'espace urbain ; une possibilité dont disposeraient paradoxalement beaucoup moins certains automobilistes appartenant aux classes moyennes et aisées qui résident dans des enclaves urbaines sécurisées (Paquette, 2010).

IV – URBANISATION ET TRANSPORT : UN EQUILIBRE INSTABLE ET UN MODELE DE DEVELOPPEMENT QUI ATTEINT AUJOURD'HUI CLAIREMENT SES LIMITES

Reconnaître l'efficacité sociale du transport concédé constitue une démarche indispensable dans la perspective d'une réforme visant à son amélioration (nécessaire, on l'aura compris), en particulier si l'on veut éviter une réduction des possibilités de se déplacer pour les plus modestes et l'apparition de processus d'exclusion spatiale et sociale dont les conséquences seraient catastrophiques dans une mégapole où près de 60% de la population est considérée comme pauvre. Il ne s'agit toutefois pas de faire l'apologie d'un fonctionnement urbain dont les impacts environnementaux sont majeurs (notamment en termes d'étalement urbain) et qui s'avère être totalement inconciliable avec la recherche d'un développement plus durable. La nécessité de repenser en profondeur l'organisation du transport collectif est d'ailleurs aujourd'hui devenue un impératif en raison de l'essoufflement même du modèle de développement qui a prévalu à Mexico durant des années, fondé sur une relation étroite entre urbanisation et transport. Aujourd'hui, aux confins de la ville, dans

les très lointaines périphéries réceptrices de programmes massifs d'habitat social, les limites de la « viabilité urbaine » longtemps permise par l'omniprésence du transport public concédé sont désormais atteintes, sans qu'on mesure bien pour l'instant l'impact probable de cette nouvelle donne.



Cliché C.Paquette, IRD, 2010

Photo 2 - Dans les périphéries les plus récentes de la zone métropolitaine de Mexico, sur le front d'urbanisation (à Tecamac) : l'offre de transport s'organise vite pour répondre à la demande des nouveaux habitants, même avec une voirie très rudimentaire. Le transport est avant tout assuré par des unités de petite capacité.



Cliché C.Paquette, IRD, 2010

Photo 3 - L'autobus de desserte interne du lotissement *Paseos de San Juan*, un service (payant) mis en place par le promoteur pour résoudre le problème des déplacements des résidents jusqu'à l'entrée du quartier pour accéder au transport public et au site de taxis, où stationnent en permanence de très nombreuses unités.

L'exemple de la commune de *Zumpango*, située à l'extrême nord de la zone métropolitaine, aux confins des États de Mexico et d'Hidalgo, illustre bien les difficultés importantes que rencontrent les habitants de ces nouvelles marges urbaines pour se déplacer. Il s'agit là d'une situation inédite dans une mégapole au sein de laquelle l'accès à la mobilité, certes très pénible, n'avait jusqu'à présent constitué un facteur limitant ni pour la croissance urbaine ni pour le développement des activités citadines. Le promoteur immobilier, *Geo*, qui est l'un des cinq « titans » du logement social au Mexique, dispose ici

de réserves foncières considérables et a construit depuis 2005 plusieurs très grands lotissements, dont *Paseos de San Juan* (9.500 logements sociaux d'une superficie moyenne de 35m², sur une extension totale de 125 hectares (Photo 2). Une étude de terrain approfondie basée sur la réalisation d'entretiens avec un échantillon d'habitants de ce quartier ainsi qu'avec les différents acteurs publics et privés impliqués dans la vie locale a permis d'identifier la situation actuelle en matière de transport public et d'évaluer les conditions d'accès à la mobilité des résidents¹⁰. Comme cela se produit traditionnellement à Mexico, une offre de transport public est apparue rapidement, dès l'occupation des premiers logements. Les entreprises privées de transport locales ont très vite sollicité auprès des autorités compétentes la concession de nouvelles lignes pour desservir cette zone d'habitat. En attendant de les obtenir, ils ont mis en place des dessertes « semi-pirates » tolérées par la municipalité. L'offre de transport est aujourd'hui très abondante, voire trop, si l'on considère les faibles taux de remplissage à certaines heures de la journée. Pas moins de sept lignes desservent l'entrée principale de *Paseos de San Juan*, avec des fréquences de passage extrêmement rapprochées, surprenantes dans cette périphérie très lointaine de la capitale mexicaine au caractère rural encore très marqué. Même en dehors des heures de pointe, les minibus de type Volkswagen, essentiellement utilisés pour les dessertes locales, passent environ toutes les deux minutes ; en ce qui concerne les autobus express qui conduisent au District fédéral et en particulier à la station de métro *Indios Verdes* (point de contact avec le réseau de transport de masse et porte d'entrée privilégiée au DF), les unités se succèdent à cinq minutes d'intervalle : des passages qui sont dûment enregistrés par un contrôleur, posté au niveau de l'abribus de fortune qui a été aménagé en face de l'entrée du lotissement, où il est accompagné de « crieurs », des rabatteurs destinés à faciliter le remplissage des bus (Photo 3).

La desserte interne du lotissement, qui représente pour les habitants un enjeu majeur compte-tenu de la taille de celui-ci et des distances à parcourir (quelques deux kilomètres séparent certains logements de l'entrée principale), a constitué un problème sensiblement plus complexe. Le transport public ne peut légalement circuler dans ces urbanisations, qui demeurent fermées et privées tant qu'elles n'ont pas été « municipalisées », c'est-à-dire réceptionnées par les autorités locales et intégrées au territoire municipal dans lequel elles se situent. Ce stade ultime du processus d'urbanisation n'est quasiment jamais atteint (la municipalisation est une vraie pierre d'achoppement pour la production d'habitat social actuelle), les collectivités locales souhaitant rarement recevoir la charge de ces vastes urbanisations. *Paseos de San Juan*, dont la dernière tranche vient juste d'être achevée, n'échappe pas à la règle. Sous la pression des résidents, le promoteur immobilier a donc mis en place un service (payant) de desserte interne (Photo 4). Les « petits arrangements » ont progressivement fait le reste. Aujourd'hui, les autorités ferment les yeux sur une ligne locale de transport public qui dessert l'intérieur du lotissement et permet de se rendre au centre-ville de *Zumpango* ou de *Tecamac*, ainsi qu'au marché. Les taxis, qui sont toujours au nombre de six à huit en attente aux portes du quartier, pénètrent aujourd'hui également dans celui-ci. Comme dans tous les secteurs populaires de l'agglomération de Mexico, ils sont très utilisés par les habitants. Les courses les plus fréquentes correspondent à des déplacements internes (facturés 10 pesos) pour accéder au transport public à l'entrée principale du lotissement. Les tranches horaires de plus forte demande se situent, comme pour les bus, très tôt le matin (entre 4h00 et 6h00, ce qui s'explique par la durée des trajets vers le DF, d'environ deux heures quand la circulation est dense), ainsi qu'après 21h00. La demande est également importante le week-end et les vendredis de « quinzaine » (jour de versement des salaires, chaque deux semaines). On trouve enfin dans le quartier et à ses alentours un autre type de transport public, né de l'initiative d'habitants du secteur : quelques cinq motos-taxis dotés de petites remorques permettant de transporter des passagers, qui sont toutefois contraintes de circuler dans la clandestinité, les taxis traditionnels acceptant très mal cette concurrence supplémentaire.

¹⁰ Enquête « Habitat social et mobilité quotidienne à *Zumpango* : le cas du lotissement *Paseos de San Juan* », Institut de Recherche pour le Développement et *El Colegio de México*, 2010.



Cliché C. Paquette, IRD, 2010

Photo 5 : Les **taxis** circulent à l'intérieur du lotissement Paseos de San Juan.

Ils sont très utilisés par les habitants pour des courses locales ou pour se rendre à l'entrée du quartier, où se trouve une offre abondante de transport public.



Cliché C. Paquette, IRD, 2010

Photo 6 : Dans le centre de la commune de Zumpango, à proximité du marché, la **gare routière** d'où partent les **petites unités** qui sillonnent les environs pour assurer les déplacements essentiellement locaux des habitants très grands lotissements d'habitat social.



Cliché C. Paquette, IRD, 2010

Photo 7 : Le type d'**habitat** qui caractérise le quartier Paseos de San Juan : de très petites unités de moins de 40m².

Le quartier compte 9.500 logements de ce type. Les habitants qui le peuvent acquièrent des véhicules d'occasion pour éviter d'utiliser le transport public, beaucoup trop coûteux.

On l'aura compris, le problème des habitants de cette vaste urbanisation située à quelque 60 kilomètres par la route du centre de Mexico, dans un milieu encore quasiment rural, n'est donc pas la rareté ou l'insuffisance du transport, loin s'en faut. Les difficultés majeures rencontrées en matière de mobilité quotidienne sont bien sûr la durée des trajets pour se rendre sur les lieux de travail, la plupart du temps situés dans le DF, mais aussi et surtout leur coût très élevé. A la différence de ce qui se produit au sein du DF, où les tarifs demeurent très abordables pour les usagers et contribuent, comme on l'a vu, à permettre une bonne intégration à la ville, le transport coûte cher dans la partie de la capitale située dans l'État de Mexico, en particulier pour les résidents des périphéries les plus éloignées, car le prix est fonction de la distance parcourue. Pour les habitants de *Paseos de San Juan*, les trajets locaux en direction du centre-ville de *Zumpango* ou de la commune voisine de *Tecamac* représentent une dépense vraiment importante (9 à 12 pesos, soit l'équivalent de trois à quatre tickets de métro ou de deux tickets de Metrobus dans le DF). Les déplacements plus lointains ne sont pas en reste : il faut par exemple dépenser 29 pesos (soit 1,80 euros) pour un aller simple au DF. C'est une somme très importante en regard du coût du métro (c'est l'équivalent de 10 tickets) mais aussi par rapport au salaire minimum journalier dans (57 pesos, soit 3,5 euros)...

Le budget transport des résidents du lotissement est donc forcément très élevé. Beaucoup d'entre eux étaient habitués à vivre auparavant dans le DF sans avoir à « compter » en matière de transport, ce qui explique d'ailleurs qu'ils n'aient même pas pris la peine d'estimer ce poste de dépenses avant d'acquiescer ici un logement. Pour eux, le changement est particulièrement brutal. C'est le cas, parmi tant d'autres, de ce père de famille dont le budget individuel consacré au transport est passé du jour au lendemain de 4 pesos, quand il vivait dans le centre du DF, à désormais 70 pesos : son poste transport s'élève aujourd'hui à 1.500 pesos par mois, une somme considérable par comparaison aux 1.900 pesos de remboursement du crédit contracté pour l'achat de sa maison.

Contrairement à ce qui s'est produit avec le commerce, où la diversification des options et notamment l'installation progressive de grandes surfaces ont contribué à réduire de façon notable le coût des produits de première nécessité dans ces lointaines périphéries (très élevé au départ, en raison de l'offre limitée), en matière de transport, l'augmentation significative de l'offre n'a pas signifié une diminution des tarifs, ni même leur maintien à un niveau inchangé. Ceux-ci ont paradoxalement connu des augmentations importantes au cours des dernières années. En l'espace de trois années, le tarif autorisé du billet pour se rendre au métro *Indios Verdes* est ainsi passé de 16 à 29 pesos, soit un accroissement de 80 %, dans un contexte d'inflation pourtant faible, inférieure à 4 % annuels.

D'une part, cette augmentation constante des prix s'explique par l'existence d'une population totalement captive, celle des résidents des quartiers d'habitat social : étant par définition des salariés du secteur formel, puisqu'il s'agit d'une condition indispensable pour obtenir un crédit à l'accession à la propriété auprès des organismes publics de logement, les chefs de ménages sont contraints de travailler pour la plupart loin de leur domicile, le plus souvent dans le DF, et n'ont guère de possibilités de trouver des opportunités dans un plus faible rayon, les possibilités d'emploi dans les périphéries relevant avant tout des activités informelles et offrant par ailleurs des salaires insuffisants pour faire face aux échéances mensuelles. Le niveau élevé des prix et leur hausse constante s'expliquent d'autre part par les caractéristiques du secteur des transports dans l'État de Mexico : très puissant, souvent qualifié de véritable mafia, il constitue une base électorale incontestable pour les autorités et exerce sur elles une forte pression, ce qui explique en grande partie que le gouvernement de l'État valide des augmentations constantes de tarifs. Face à cette situation, les ménages, qui n'ont guère de marge de manœuvre, combinent diverses stratégies individuelles pour « survivre » tout en restant actifs dans ces lointaines périphéries : augmenter jusqu'aux limites du possible le budget consacré aux déplacements ; réduire au minimum le nombre de trajets des membres de la famille hors du lotissement (réduction de la mobilité des ménages) ; acquiescer un véhicule d'occasion quand plusieurs personnes de la famille doivent se déplacer. Sur le plan collectif, ils ont, comme on l'a vu, obtenu la possibilité de faire

pénétrer le transport public au sein de lotissement, ce qui a permis d'éliminer le surcoût du transport interne. Ils se sont également regroupés pour remplir à certaines heures des autobus express à destination du DF, afin d'éviter la multiplication des arrêts durant le trajet, de réduire ainsi le temps de déplacement mais aussi de limiter le risque d'attaques à main armée, fréquents dans le transport. D'autres sont allés jusqu'à renoncer à vivre à *Paseos de San Juan* et à abandonner leur logement, même si l'acquisition de celui-ci avait représenté pour eux l'accomplissement d'un projet de longue date. Selon plusieurs sources qui se recourent (habitants, agents commerciaux de *Casas Geo*, chauffeurs de la ligne de transport intérieure au lotissement, observations de terrain), alors que la totalité des logements que compte le lotissement est désormais vendue, 30 à 40 % d'entre eux seraient aujourd'hui inoccupés. Une bonne part de cette vacance serait due à des ménages qui auraient déserté l'endroit en raison du coût élevé des transports (prix, mais aussi très mauvaises conditions et durée des trajets). L'ampleur du problème est devenue telle que *Geo*, le promoteur, a entrepris de réaliser un recensement de ces logements non habités ainsi qu'une enquête auprès de leurs propriétaires, afin de déterminer les causes exactes de cette désaffection. A Zumpango, les limites d'un mode de fonctionnement de la ville fondé sur la relation étroite entre l'urbanisation et le transport concédé semblent atteintes, mais aussi celles d'un modèle de développement urbain poussé à l'extrême et dont la non viabilité est aujourd'hui de plus en plus démontrée.

CONCLUSION : AMELIORER ET RATIONALISER L'OFFRE DE TRANSPORT, MAIS AUSSI ET SURTOUT RECONSIDERER LA FAÇON DE PRODUIRE LA VILLE.

À Mexico, comme dans bon nombre d'autres métropoles d'Amérique latine, la rationalisation et l'amélioration du système de transport collectif semi-formel, qui assure la majeure partie des déplacements intra urbains, constituent depuis longtemps une nécessité, en raison des déficiences très importantes de ce secteur et de ses impacts urbains et environnementaux majeurs. Les impératifs du développement durable n'ont fait que renforcer la conscience de l'importance de ce chantier. Les efforts se sont pour l'instant concentrés sur le transport de masse, avec l'introduction de plusieurs lignes de BRT (deux dans le DF et une dans l'Etat de Mexico), celle d'un train suburbain de type RER, ou bien encore la réalisation actuelle d'une douzième ligne de métro ; le transport concédé de petite et moyenne capacité est demeuré le grand oublié de ces actions, sans doute parce que son rôle étant tout à fait vital pour la métropole, sa réorganisation est une question extrêmement complexe et sensible à aborder¹¹.

La réforme ne saurait cependant se cantonner au seul champ du transport et c'est bien une remise en question générale du modèle d'urbanisation, duquel le transport participe étroitement, qui doit être engagée à Mexico. Un peu à la manière de l'automobile particulière (dont il se rapproche peut-être paradoxalement plus, par la nature de son fonctionnement et dans ses effets spatiaux, que du transport public formel), le transport concédé a permis à Mexico le développement d'une urbanisation très extensive et diffuse. Il a été l'outil privilégié de la conquête de nouveaux territoires urbains et a joué un rôle décisif en accompagnant la croissance urbaine, sans coût (ou presque) pour la collectivité. Dans une grande partie de l'agglomération, il est aujourd'hui encore le garant d'une viabilité urbaine minimale tout à fait essentielle car il permet aux habitants, même modestes, de « bouger » dans la ville. En ce sens, le transport public concédé a donc été un moteur de développement non seulement spatial, mais aussi social et même économique.

L'observation des conditions de déplacement dans les marges urbaines actuelles les plus reculées montre toutefois clairement que ce rôle a atteint ses limites et qu'il appartient désormais au passé : la mobilité, traditionnellement vecteur d'inclusion dans cette métropole

¹¹ L'exemple récent de la ville de Rio illustre bien cette complexité : la mise en application de normes plus restrictives en ce qui concerne les véhicules de transport collectif a conduit, du jour au lendemain, à l'immobilisation de dizaines de milliers d'usagers du transport concédé, la majeure partie des autobus ne remplissant pas les conditions pour circuler et cessant donc de desservir de très nombreux quartiers populaires. Voir « La longue marche des cariocas », *Le Monde*, 10 octobre 2009.

immense, est en passe de devenir ici un véritable facteur d'exclusion. Contrairement à ce que semblent penser les promoteurs immobiliers chargés de la production de l'habitat social, le front de l'urbanisation ne peut être repoussé à l'infini. Quand il s'agit de parcourir des distances aussi importantes, le transport a un coût qui, en l'absence de subvention, doit forcément être assumé par les usagers. L'exemple de notre cas d'étude, *Paseos de San Juan*, situé à la frontière entre l'Etat de Mexico et celui d'Hidalgo, n'en est qu'un parmi tant d'autres... Ici, plus que nulle part ailleurs dans la ville, se déplacer est totalement nécessaire, mais il s'agit désormais d'un poste de dépenses tel que les habitants, même solvables, ne peuvent pas l'assumer.

Après avoir permis le développement extensif de la métropole de Mexico, le transport public concédé sera sans doute, en raison de son coût élevé pour les habitants des zones périphériques récentes, l'élément qui mettra un terme au modèle d'urbanisation massive de marges périurbaines toujours plus lointaines, produit de l'actuelle politique du logement. Dans le contexte de cette croissance spatiale débridée provoquée par la course en avant en matière de production d'habitat social, les tentatives mises en œuvre au cours de la première moitié des années 2000 pour redensifier et repeupler la partie centrale du District fédéral n'ont pu avoir qu'un impact limité (Paquette et Yescas, 2009). Ce constat ne fait que souligner, une fois de plus, l'importance majeure de la mise en œuvre d'une gestion des enjeux urbains à l'échelle de l'ensemble de la métropole de Mexico et non pas de façon cloisonnée, dans chacune des entités politiques qui la composent. Ce n'est que dans ce cadre que peuvent être envisagées à la fois une réforme des transports publics et plus largement, une refondation globale du modèle de développement urbain.

Bibliographie :

- Avellaneda P., 2008, Movilidad cotidiana, pobreza y exclusión social en la ciudad de Lima, *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, vol. 28, n° 2, pp. 9-35.
- Díaz G., Gomez-Lobo A. & A. Velasco, 2004, Micros en Santiago : de enemigo público a servicio público, *Estudios Públicos*, n°96, pp. 5-48.
- Dureau F. et al., 2006, *Géographies de l'Amérique latine*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 374 p.
- Duhau E. & Giglia A. 2008, *Las reglas del desorden : habitar la metrópoli*. Mexico, éditions Siglo Veintiuno/UAM Azcapotzalco, 437 p.
- Duhau E. & Jacquin C., 2008, Les ensembles de logement géants de Mexico, *Autrepart*, n°48, pp. 169-186.
- Duhau E., 2003, División social del espacio metropolitano y movilidad residencial, *Papeles de Población*, n°36, pp. 161-210.
- Figuerola O., 2005, Transporte urbano y globalización: Políticas y efectos en América Latina, *EURE* (Chili), vol. 31, n. 94, pp. 41-53.
- Garza G., 2000, Ámbitos de expansión territorial, pp. 237-246 ; in : G. Garza (éd.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. Mexico, El Colegio de México.
- Godard X., 2006, Les transports urbains et l'environnement dans les villes du Sud, pp. 169-196, in: E. Dorrier-April, *Ville et Environnement*, Paris, SEDES.
- Montezuma R., 2003, Ciudad y transporte. La movilidad urbana, in : Balbo M. et al., *La ciudad inclusiva*, Santiago du Chili, Cahiers de la CEPAL, n°88, pp. 175-191.
- Navarro B., 2007, Los escenarios críticos del transporte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Communication au V^e Congrès de latino-américanistes, CEISAL, Bruxelles, 11-14 avril 2007.
- Negrete M.E., 2009, La gestión del cruce de la « frontera » entre el Distrito Federal y el Estado de México en transporte público, Communication au IV^e Congrès du Réseau des chercheurs sur les gouvernements locaux, le développement durable, la cohésion sociale et la démocratie participative

(Red de Investigadores en Gobiernos Locales, desarrollo sustentable, cohesión social y democracia participativa), Mazatlán, Mexique, 1-3 octobre 2009.

Negrete M.E. (dir.), 2006, Grandes temas sobre transporte, vialidad y movilidad, in : *Metrópoli /2025, Una visión sobre la Zona Metropolitana del Valle de México*, Vol II, Habitabilidad.

Negrete M.E., 2000, Migración, in : G. Garza (coord.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, El Colegio de México, pp. 265-278.

Paquette C., 2010, Mobilité quotidienne et accès à la ville des ménages périurbains dans l'agglomération de Mexico. Une lecture des liens entre pauvreté et mobilité, *Tiers-Monde*, n°201, pp. 152-175.

Paquette C. & D. Delaunay (2009). « Movilidad residencial y política de redensificación: el área central de la Ciudad de México », *Eure*, vol. XXXV, n°105, pp. 95-112.

Paquette-Vassalli C. & Yescas M., 2009, Producción masiva de vivienda en Ciudad de México: dos políticas en debate. *Centro H* (revue de l'Organisation latino-américaine et des Caraïbes des centres historiques, Equateur), pp. 15-26.

Rodriguez A., 2007, Esa delgada línea amarilla, *Ciudad y Arquitectura*, n°129, <http://www.revistaca.cl/2007/04/transantiago/>

Rubalvaca R.M. & Scheingart M., 2000, Segregación socio espacial, pp. 287-296, in : G. Garza (éd.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. Mexico, El Colegio de México.

Suarez M. & Delgado J., 2009, Is Mexico City polycentric ? A trip attraction capacity approach, *Urban Studies*, vol. 46, n°10, pp. 2187-2211.

Villareal D., 2007a, *Etalement urbain et localisation des activités économiques dans la zone métropolitaine de la ville de Mexico, 1994-2004*. Communication au XIII colloque de l'association française de science régionale de langue française (ASRLDF), Grenoble et Chambéry, 11-13 juillet 2007.