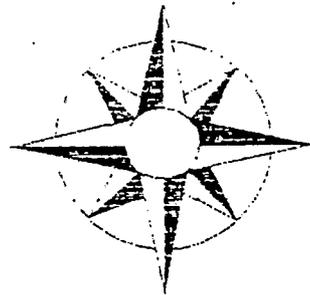


Jean RIVELLOIS
Chargé de Recherches ORSTOM



STRATEGIES URBAINES ET INDUSTRIELLES

LE CAS DE GUADALAJARA AU MEXIQUE

Guadalajara est la capitale de l'Etat du Jalisco, Etat fédéré qui se situe dans la région centre-ouest (autrement dénommée "région occidentale") du Mexique ; il s'agit de la deuxième ville du pays, par le nombre d'habitants et en termes d'échanges commerciaux ; elle est également la troisième ville en termes de production industrielle (derrière Mexico et Monterrey).

En 1978, a été créée, par décret du Congrès de l'Etat du Jalisco, la ZMG (Zone Métropolitaine de Guadalajara) regroupant 6 municipes agglomérés : Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto et Tlajomulco qui représentent une superficie de 26.500 hectares ; la croissance annuelle de cette entité urbaine est estimée à 1.300 hectares, ce qui représente environ 180.000 personnes.

La Zone Métropolitaine de Guadalajara concentre actuellement 74% des établissements industriels du Jalisco et regroupe 85% du personnel de ce même Etat. Sa population est estimée à près de 4 millions d'habitants, ce qui équivaut à un peu plus de 70% de la population du Jalisco (à titre de comparaison, la deuxième ville (lors du recensement de 1980) du Jalisco, Ciudad Guzmán, compte environ 120.000 habitants).

La croissance de Guadalajara en chiffres :

Année	Population	Taux de croissance	% / à pop. du Jalisco
1950	398.543	5,69%	25%
1960	811.846	7,37%	33%
1970	1.409.595	5,67%	55%
1980	2.369.721	5,12%	71%

Compte-tenu de cette situation de forte croissance de la population urbaine, il semble justifié d'analyser comment s'opère l'intégration sociale et professionnelle des nouveaux citoyens ; nous avons choisi d'aborder cette question, sous l'angle des politiques industrielles qui ont été mises en place à Guadalajara, et des acteurs qui ont présidé à l'élaboration de ces politiques.

A. LES RAPPORTS SOCIAUX ET DE DOMINATION

1. Les racines de la bourgeoisie locale

Depuis la seconde moitié du XVIII^e siècle, Guadalajara joue un rôle de premier plan dans la conquête des marchés nationaux au Mexique ; c'était ainsi la Nouvelle Galice (dont Guadalajara était la capitale) qui approvisionnait en viande tout le vice-royaume. Dès cette époque, la ville a été spécialisée dans l'exportation, ce qui fut à l'origine de la constitution d'une élite de propriétaires dont les grands domaines (haciendas) produisaient élevage et céréales⁽¹⁾. Au cours du XIX^e siècle, cette aristocratie connut un manque chronique de ressources, l'obligeant à s'allier, par la parenté, aux nouveaux riches (commerçants et propriétaires de mines) qui manipulaient d'importants capitaux : telle fut la source du pouvoir économique et politique de l'élite de Guadalajara⁽²⁾.

La stabilité de cette oligarchie rurale et commerciale provenait principalement de l'institution coloniale du majorat (le droit d'aînesse) par lequel le fils aîné de la famille recevait en héritage l'intégralité des propriétés, à charge pour lui d'entretenir tous ses frères et sœurs et de s'occuper de la prospérité familiale ; un tel système favorisait la conservation du pouvoir et de la réputation familiales en même temps qu'il

(1) cf. François CHEVALIER, "La formation des grands domaines au Mexique. Terre et société aux XVI^e et XVII^e siècles", Paris, Institut d'ethnologie, 1952.

(2) cf. Carlos ALBA VEGA et Dirk KRUIJT, "Los empresarios y la industria de Guadalajara", El Colegio de Jalisco, 1988.

évitait la fragmentation des fortunes et des domaines. Cette forme de transmission durera jusqu'à la fin du XIX^e siècle⁽¹⁾.

Jusqu'aux années 1920, les "hacendados" représentaient le groupe économique le plus important, mais leur influence diminuera lorsque la base du pouvoir économique passera de l'hacienda au commerce puis à l'industrie ; elle disparaîtra complètement avec la Réforme Agraire de Lazaro Cardenas (1936-1937) qui aboutit à une redéfinition du pouvoir local et régional.

2. L'organisation patronale

La bourgeoisie industrielle mexicaine est regroupée à l'intérieur de chambres syndicales, elles-mêmes divisées par branches d'activités dont les deux plus importantes sont :

- * la CONCAMIN (Confederación Nacional de Camaras Industriales),
- * la CONCANAMO (Confederación Nacional de Camaras Nacionales de Comercio).

Pour les patrons, ces organismes ont un caractère officiel et obligatoire ; ils jouent un rôle consultatif auprès de l'Etat et du gouvernement ; ils exercent enfin une influence politique sur l'administration et la législation.

Grâce à ces organismes, l'Etat peut ainsi couvrir le champ de la représentation sociale, par les relations privilégiées qu'il entretient avec les différents acteurs de classe : le patronat d'un côté, et les syndicats ouvriers de l'autre. Ces liens qui sous-tendent des pressions multiples, sont à l'origine de ce qu'il conviendrait de caractériser par l'expression de politique mexicaine de consensus dirigé.

3. Les relations Etat-patrons

Au cours de l'histoire récente, une tension s'est manifestée dans les relations entre l'Etat et le patronat, pendant le sextennat (1970-1976) du président Luis Echeverria dont le gouvernement "national-populiste" s'est heurté aux intérêts patronaux par différentes mesures politiques, parmi lesquelles :

(1) Certaines survivances en sont toujours perceptibles dans la société mexicaine d'aujourd'hui où le fils aîné porte le même prénom que son père et, lorsqu'il appartient à une classe fortunée, se doit de continuer dans la même branche professionnelle que lui, en faisant si possible prospérer "l'affaire" ; de plus, le fils aîné apparaît, encore de nos jours, comme le "protecteur" de ses frères et soeurs.

- * une hostilité affichée vis-à-vis du capital étranger,
- * une intervention croissante de l'Etat dans le secteur économique,
- * une exaspération des rapports de classe, notamment par l'agitation rurale et urbaine,
- * un manque de fermeté face au problème de la guérilla ayant abouti à l'assassinat de plusieurs grands chefs d'entreprise,
- * la promulgation d'une loi sur l'aménagement du territoire dont les orientations constituaient une menace pour la propriété privée urbaine.

En réaction à cette politique, la réponse de la bourgeoisie fut d'ordre économique : les industriels opérèrent un retrait de leurs investissements nationaux et organisèrent la fuite des capitaux vers les Etats-Unis. Pour freiner les déinvestissements, ralentir la crise (également consécutive de l'endettement ainsi que de l'abaissement des cours du pétrole) et donner à l'Etat les moyens de réguler l'appareil économique, le président Lopez Portillo décida, en 1982 — en fin de son mandat —, la nationalisation de la banque. Ainsi se trouvait apparemment consommée la rupture de l'entente, qui durait depuis 1925, entre l'Etat et le patronat mexicains. Dès lors, les entrepreneurs devinrent de nouveaux sujets politiques et s'organisèrent au sein du parti d'opposition PAN (Parti d'Action Nationale). Pour freiner ce mouvement, les deux derniers présidents mexicains, Miguel de la Madrid et Salinas de Gortari, se montrèrent nettement plus conciliants avec le patronat et adoptèrent des politiques économiques plus libérales.

4. Le système bancaire

C'est en 1925 que fut créé, au Mexique, la Banque Centrale d'Emission, avec la participation de capitaux étrangers, qui devait instituer une monnaie nationale et mettre en place un réseau de crédit à l'échelle du territoire. La création de cette Banque Centrale signifiait le choix d'un centralisme monétaire lié au concept de Nation qui devait se substituer au particularismes locaux et à l'émergence de politiques régionalistes.

A partir des années 1950, sont créées les banques commerciales auxquelles revient la responsabilité de l'octroi des crédits, sous le contrôle de la Banque Centrale. Ces institutions bancaires nationales que sont les banques commerciales devaient permettre la mise en place d'un réseau national de banques spécialisées afin de favoriser l'octroi de crédits à la production. Dans les années 1970, ce système fut soumis à de nombreuses

critiques, le principal reproche étant adressé aux banques spécialisées et à leur manque de souplesse vis-à-vis des investissements. Pour cette raison, le système fut "libéralisé" ; il devenait en effet nécessaire, au fur et à mesure que le pays se développait, de complexifier le système financier afin de résoudre le problème de l'affectation des ressources et des capitaux par un drainage plus efficace de l'épargne. Ce revirement de stratégie a donc consisté en l'adoption des thèses monétaristes, c'est-à-dire la déspecialisation des banques et la libération du crédit.

Les banques multiples se sont ainsi substituées aux banques spécialisées, ce qui a provoqué une hausse des taux d'intérêts, mais également une meilleure circulation des capitaux. Ce système se trouva rapidement confronté à un effet pervers par le fait que la spéculation financière prit le pas sur le drainage des capitaux vers l'industrie. Pour ces raisons — auxquelles s'ajoutent la baisse de rentabilité des banques et le problème de la dette externe —, l'Etat mexicain décida, en 1982, la nationalisation de la banque ; de cette manière, il paraissait possible de contrôler, au niveau de l'Etat, l'affectation des crédits et surtout, de lier ceux-ci à la mise en oeuvre d'un plan national de développement économique. De ce changement de politique, résulta une recentralisation du système bancaire, ce qui explique la diminution — de 64 à 20 — du nombre des banques mexicaines depuis 1982.

5. La politique économique de consensus à Guadalajara

A Guadalajara, malgré une forte influence du PAN, la politique de collaboration entre les dirigeants de l'Etat (fédéré du Jalisco) et les responsables patronaux n'a jamais cessée. Même si les industriels du Jalisco sont "de coeur" avec le PAN, ils restent, "par la raison", pour le PRI. Ainsi, au cours des 10 dernières années, malgré la crise économique, l'activité des entrepreneurs du Jalisco s'est épanouie ; les chefs d'entreprises ont pu bénéficier de crédits importants de la part des banques locales, pour la construction d'immeubles ou d'hôtels, puisque, avec seulement 15% d'apport personnel, ils disposaient de 85% de capitaux d'Etat. De plus, le patronat local entretient d'excellentes relations avec les syndicats officiels, notamment les deux plus importants d'entre eux : la CTM (Confédération des Travailleurs Mexicains) et la CROC (Confédération Régionale des Ouvriers et des Paysans) ; ce climat serein entre partenaires sociaux est évidemment propice à la pacification des rapports de classes.

Dans le Jalisco, existent 15 chambres industrielles parmi lesquelles la Chambre de Commerce, créée en 1888 et qui apparaît encore aujourd'hui comme la plus prestigieuse et la plus puissante des organisations patronales (elle regroupe, entre autres, quelques-uns des industriels les plus conservateurs du Jalisco). La multiplicité des chambres industrielles nuit à la constitution d'une classe dirigeante hégémonique qui présenterait un front commun patronal ; il en résulte que chacune des chambres de l'appareil productif développe une politique industrielle spécifique, contrairement à ce qui se passe dans la ville de Monterrey où une seule organisation, la CAINTRA (Camara de la Industria de Transformación), réunit presque tous les chefs d'entreprise. De fait, dans le Jalisco, il n'est par exemple pas pensable que des crédits bancaires soient distribués au niveau d'une branche industrielle pour être ensuite répartis entre l'ensemble des patrons (petits et grands), car ceux-ci ne développent pas les mêmes stratégies industrielles ; ainsi, dans ce cas, chaque chef d'entreprise jouera ses intérêts particuliers en mobilisant ses propres relations et influences pour capter les crédits bancaires dont il a besoin.

6. Les principaux types d'industrie de Guadalajara

(1) La petite industrie

Traditionnellement, depuis la période coloniale jusqu'au début du XX^e siècle, l'industrie à petite échelle a été la forme prédominante de production dans le Jalisco⁽¹⁾. Jusqu'au XIX^e siècle, les entreprises demeurèrent néanmoins dispersées dans tout l'Etat, la ville de Guadalajara ne concentrant qu'une infime partie de ces établissements. Il faudra attendre les XIX^e et XX^e siècles pour que la petite industrie s'implante à Guadalajara, et ceci au détriment des ateliers artisanaux ; les causes de cette mutation sont multiples :

- * la croissance démographique constante qui implique l'existence d'un marché de biens de consommation ;
- * l'abondance de la force de travail ;
- * la présence d'un important capital commercial qui organise et contrôle la production.

Cette émergence de la petite — puis, plus récemment, de la grande — industrie provoqua le déclin de l'artisanat

(1) cf. Carlos ALBA VEGA, "la petite industrie et les entrepreneurs dans une société dépendante : le cas de Guadalajara", thèse de doctorat, E.H.E.S.S., Paris, juin 1987.

villageois car les entreprises de dimension plus importante pouvaient fabriquer des produits à des prix de revient beaucoup moins élevés. De fait, la petite industrie de Guadalajara couvre surtout les secteurs de l'alimentation, de la céramique, des vêtements, du meuble, de la chaussure, de la tannerie et de l'imprimerie. Ses caractéristiques sont les suivantes :

- * peu d'investissement en capital,
- * un appareil productif d'un bas niveau de sophistication compensé par l'expérience personnelle et le savoir-faire du chef d'entreprise,
- * une force de travail constituée autour de l'unité de production familiale et à laquelle participent les voisins et les amis.

La logique d'implantation de cette petite industrie se fonde sur l'atelier intégré à la maison familiale généralement vaste, ce qui signifie à la fois une dispersion géographique et une souplesse d'organisation. Les conséquences en sont : d'abord, la possibilité d'utiliser la sous-traitance à domicile ; ensuite, l'absence de contrôle gouvernemental, c'est-à-dire le fait de pouvoir échapper aux charges sociales (ce qui exclut que les ouvriers puissent bénéficier de la sécurité sociale) et à toute imposition ; enfin, la facilité de contrôle d'une main-d'oeuvre dépourvue de capacité d'organisation et de négociation (puisque les syndicats ne parviennent pas à pénétrer ce milieu) ,ce qui explique les faibles niveaux de salaires — souvent inférieurs au salaire minimum — des ouvriers. De fait, les employés de ce type d'industrie sont fréquemment confrontés au sous-emploi et à la nécessité de changer souvent de travail (de la même manière que l'atelier change de lieu d'implantation).

La majorité des ateliers de la petite industrie sont situés, à Guadalajara, dans la même zone urbaine constituée par les quartiers populaires à l'Est de la ville. Sur le plan de l'organisation sociale, cette structure de production valorise — dans le sens de "condition de fonctionnement et de reproduction" — davantage les réseaux de solidarité sociale (d'entraide, de coopération, de redistribution...) que les espaces de localisation géographique. Ce sont en effet les réseaux de solidarité sociale qui permettent à un grand nombre de citoyens de trouver nourriture, travail ou logement ; ils sont principalement basés sur la famille élargie en tant qu'unité de production et de consommation, et sur les rapports de voisinage.

C'est la petite industrie qui fournit la plus grande partie de la main-d'oeuvre disponible sur le marché ; c'est elle qui aura permis de limiter — à quel prix humain ? — les dégâts sociaux et politiques occasionnés par la crise économique ; c'est

ce type d'organisation qui aura servi de modèle au très formel réseau d'industrie "maquiladoras", à la frontière Nord du Mexique, dont certaines méthodes s'inspirent du "secteur informel", comme la précarité de l'emploi, l'utilisation d'une main-d'oeuvre majoritairement féminine, la faiblesse des salaires, les horaires importants de travail, l'absence des syndicats, la souplesse des infrastructures...

(2) Les entreprises transnationales

Enfin, il faut signaler le cas de l'organisation, spécifique au Jalisco, des entreprises transnationales d'origine étrangère ; celles-ci — comme IBM, Motorola, Kodak... — sont apparues dans les années 1960, attirées par les avantages locaux qui leur étaient offerts pour leur implantation. Ainsi, l'Instituto Jalisciense de Promoción y Estudios, une dépendance du Centre Patronal, réalisa pour certaines de ces entreprises, des études de localisation dans lesquelles étaient mentionnés des arguments comme la docilité de la main-d'oeuvre locale, les relations privilégiées patrons-syndicats, ... Au début, ces entreprises payaient leurs employés jusqu'à 200% de plus que le salaire moyen régional, ce qui provoqua un déplacement massif de main-d'oeuvre vers ces "Eldorados". Peu de temps après, elles alignèrent leurs salaires sur ceux des autres industries de Guadalajara. D'une certaine manière, ces transnationales auront été "les précurseurs" des actuelles "maquiladoras" (cette fois-ci, sur les plans de la logique d'implantation et des rapports conciliants entre l'Etat et les entrepreneurs, alors que la petite industrie aura surtout servi de modèle aux niveaux de l'organisation sociale et des relations professionnelles).

B. LES POUVOIRS ECONOMIQUES DE PRESSION

Après la Réforme Agraire (les plus importantes redistributions de terres ont été effectuées dans les années 1936-1937, sous la présidence de Lazaro Cardenas) et la recomposition du pouvoir local et régional qui s'ensuivit, les dirigeants économiques inventèrent de nouvelles formes de partage du pouvoir local à Guadalajara. Pour ce faire, trois institutions charnières furent créées : el Banco Refaccionario de Jalisco, el Consejo de Colaboración Municipal et la Vice Presidencia de Guadalajara.

(1) El Banco Refaccionario de Jalisco

Cet organisme fut mis en place en 1930, de par l'initiative du gouverneur de l'Etat ; il s'agit d'une institution mixte qui fusionne des capitaux gouvernementaux et privés avec pour objectif le lancement de projets communs.

(2) El Consejo de Colaboración Municipal

C'est encore une institution mixte, datant de 1943, et dont la gestion est partagée entre les représentants des syndicats officiels, les membres de la municipalité de Guadalajara et les délégués du secteur privé parmi lesquels les commerçants sont les plus actifs ; ce conseil a pour but la réalisation de certains investissements sous le contrôle direct de l'Etat, et ceci par la pratique quotidienne de la négociation entre les agents des secteurs public et privé ; ainsi, le secteur privé obtient des concessions qui lui permettent d'agir directement sur le développement urbain tout en réalisant ses propres "affaires".

(3) La Vice Presidencia de Guadalajara

Elle a été initiée au milieu des années 1940 et consiste à octroyer le poste de premier adjoint au maire à un représentant des entrepreneurs, souvent un homme de confiance du secteur privé — commercial ou industriel — ; l'objectif de cette participation à une charge électorale consiste, pour le secteur privé, à contribuer à la mise en oeuvre de < l'embellissement de la ville > ; en fait, les fonctions du vice-président municipal sont diverses : il est d'abord chargé des relations publiques au sein de la municipalité, mais il sert surtout de courroie de transmission des informations du niveau administratif et politique vers les agents économiques, ce qui permet à ces derniers de connaître par anticipation les projets et marchés publics d'investissement.

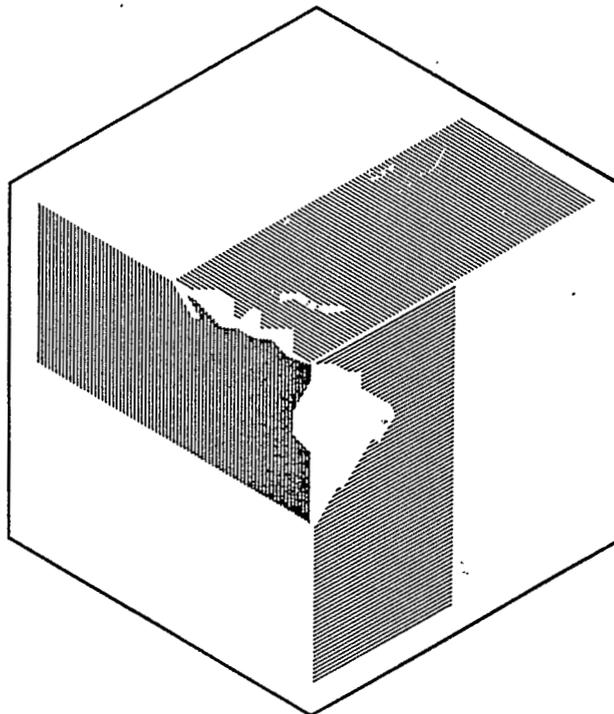
A l'issue de cette analyse, apparaît bien la relation étroite qui relie le secteur privé industriel et les structures étatiques instituées. Tout semble fonctionner, à Guadalajara, de manière à assurer la reproduction du système établi et ceci en garantissant les intérêts de chacun des acteurs de classe : les chefs d'entreprises du secteur privé participent, conjointement avec les agents de l'Etat, à la définition des politiques publiques de développement industriel ; les syndicats, en tant

qu'émanation du Parti dominant — le PRI (Partido Revolucionario Institucional) — sont les garants de la paix sociale, ce qui permet aux entrepreneurs d'assurer leurs propres intérêts financiers et de développer leurs propres stratégies d'extension et de diversification des marchés. Cette politique de consensus explique pourquoi les structures d'organisation et de domination ont été préservées à Guadalajara, et ceci malgré la crise économique que traverse le système dans son ensemble. Un équilibre a ainsi été trouvé entre les exigences d'intégration sociale et le "laisser-faire" vis-à-vis du secteur capitaliste — ce laisser-faire étant un élément essentiel des politiques d'ajustement structurel⁽¹⁾ appliquées par les autorités de l'Etat mexicain —. Il est bien évident qu'une telle politique non-interventionniste — également non-interventionniste vis-à-vis des services publics sociaux qui devraient être dirigés vers le secteur populaire — a favorisé aussi la reproduction et l'extension de la pauvreté. De la même manière qu'existent, au Mexique, une politique industrielle à deux vitesses (la petite industrie ne bénéficiant pas des mêmes faveurs que la grande, de la part de l'Etat et du système bancaire), un aménagement du territoire à deux rythmes (les régions Nord et Occidentale étant favorisées au niveau des possibilités d'investissement et de développement), on assiste à l'émergence d'une Société Civile duale, les plus riches continuant à s'enrichir sous la protection de l'Etat, tandis que s'accroît le nombre des déshérités et des exclus du système.

(1) Il faut rappeler, pour mémoire, que les politiques d'ajustement structurel comportent différents volets : la réduction du secteur public et des dépenses sociales, la suppression des subventions ainsi que la diminution des importations ; il en résulte que les Etats, appauvris par de multiples crises (la dette extérieure, le manque de ressources financières, l'hyperinflation et la récession), sont contraints de sacrifier leurs dépenses sociales, notamment celles qui touchent les secteurs de l'éducation, de la santé et du logement ; sont alors adoptées des politiques de déréglementation, de privatisation et d'ouverture des marchés qui visent la réduction des dépenses de l'Etat afin de freiner l'inflation, d'augmenter les bénéfices du capital privé, d'attirer les investissements, de réduire la consommation intérieure, d'accroître le volume des exportations et d'assainir la balance des paiements.

CREDAL

Documents de Recherche



DOCUMENT DE RECHERCHE DU CREDAL N°220

Equipe de recherche sur l'Aménagement en Amérique latine
Document n° 79-1991

STRATEGIES URBAINES ET INDUSTRIELLES
Le cas de Guadalajara au Mexique

Jean RIVELLOIS

LES POLITIQUES PUBLIQUES DE LOGEMENT AU MEXIQUE

Eduardo LOPEZ-MORENO

3.07.92
O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire

N° 35572 a 1

Cote B

Centre de Recherche et de Documentation sur l'Amérique Latine (UA 111-CNRS Paris III)
Centre National de la Recherche Scientifique, Université Sorbonne Nouvelle Paris III
IHEAL, 28, rue Saint Guillaume 75007 - Paris. Tél. 42.22.35.93.

178