

6

Patron ou propriétaire : l'État face aux invasions de terres

*Des pratiques foncières locales
dans une ville industrielle nouvelle :
Ciudad Guayana au Venezuela*

par Graciela SCHNEIER

Les processus d'accès illégal au sol, d'après la littérature spécialisée, constituent un trait caractéristique de l'urbanisation latino-américaine. Occupations collectives ou individuelles de terres, ventes frauduleuses, lotissements hors normes sont les solutions que trouvent les secteurs populaires face à un marché de terres et de logements qui les exclut. Ces pratiques rompent avec le fonctionnement formel de la ville, en dehors des mécanismes institutionnels d'attribution du sol urbain.

Ce constat est indiscutable. Cependant, ce qui justifie l'importance des polémiques sur la nature et les causes de « l'occupation illégale » depuis plusieurs années, s'explique par la crise d'une pensée qui jusqu'alors fondait ses analyses sur le caractère marginal et autonome de ces pratiques dans un système dominé par le régime de la propriété privée (1).

(1) L'expression « urbanisation illégale » décrit — à travers un terme juridique — la formation des quartiers en dehors ou en opposition au droit écrit. A. AZUELA de la Cueva attire l'attention, pour le cas du Mexique, sur l'impossibilité pour les couches populaires de produire leur logement dans le cadre de la législation existante. Les conditions exigées par les lois et les réglementations les excluent dès le départ. Cette illégalité prend des formes différentes en fonction notamment du système de tenure initiale du sol avant l'urbanisation (privée, d'État ou collective) ainsi que des modalités diverses que peut prendre l'infraction aux

Les invasions de terres représentent un type particulier d'occupation dite illégale. Il s'agit de pratiques collectives et concertées d'occupation du sol qui amènent à la constitution d'un quartier. C'est leur caractère politique surtout qui les sépare nettement d'autres pratiques illégales ou pseudo-légales d'accès à la terre (2).

En général, les invasions ont eu lieu dans des contextes d'ouverture politique où les États latino-américains ont cherché soit à élargir leur base d'appui, soit à trouver une issue à des conflits sociaux centrés sur la question du logement populaire. Par contre, les périodes de répression politique où les quartiers populaires sont par ailleurs souvent soumis à des mesures de régularisation et d'expulsion, ne favorisent pas le développement des invasions (3).

Cette problématique se situe ainsi à partir d'une réflexion critique sur les analyses généralisantes. Elle attire l'attention sur la nécessité d'expliquer cette formation illégale des quartiers populaires à partir d'études qui renvoient aux pratiques locales et aux rapports spécifiques qui se nouent autour du sol. Car si *des causes socio-économiques communes* expliquent cette émergence des occupations illégales du sol, elles n'expliquent pas les enjeux locaux.

Cette dernière interrogation est au centre de notre travail : analyser les formes typiques de comportement des « occupants illégaux », c'est-à-dire de certaines couches pauvres, par rapport à l'appropriation foncière. Pour illustrer notre démarche, nous avons choisi de présenter un exemple de pratique foncière illégale : *l'invasion de terres* dans un type particulier d'espace, une *ville industrielle nouvelle* — « pôle de développement ».

normes. Il souligne par ailleurs à quel point la naissance de ces formes d'illégalité dans les quartiers populaires est associée à des formes de domination politique.

AZUELA de la Cueva A., 1983. « La legislación del suelo urbano : auge o crisis ? » in *Relación Campo/ciudad. La tierra, recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social*. Mexico. Éd. SIAP.

(2) En effet il faut distinguer les invasions d'autres formes d'accès à la terre tels que l'achat de parcelles non régularisées (lotissements clandestins ou pirates) par exemple. A l'intérieur des invasions on perçoit cependant, comme le fait D. COLLIER dans une approche déjà classique pour la ville de Lima, trois formes de base : les invasions qui sont des actions collectives (celles dont nous traitons), les invasions avec une « certaine autorisation gouvernementale », et les invasions graduelles faites par des individus.

La thématique des invasions a été largement étudiée depuis les années 1960. Parmi ces études : Cornelius MANGIN à propos des populations marginales, T. TURNER à propos de l'auto-construction populaire et, plus récemment, les approches critiques de RODRIGUEZ A., RÍOFRIO G., HENRY E., MONTANO I., DELER J.P. cf. HENRY E., 1983 *The new urban movements*. Amsterdam, CEDLA Workshop, ronéo. Voir également les travaux récents de NUNEZ O., SCHTEINGART M., BOLIVAR T., CONNOLY P., ZICCARDI L.

(3) Nous développons cette analyse in : « Habitat et participation en Amérique Latine » par SCHNEIER G. et VINAVER K., et « Marginalité Spatiale : État et revendications urbaines ». SCHNEIER G., et SIGAL S., 1980, *Cahiers de l'Éco-développement* n° 12 et 13. Paris, U.N.-MSH.

Invasions de terres dans une ville industrielle nouvelle

L'un des phénomènes majeurs des vingt dernières années, a été le redéploiement international de l'appareil industriel. Cette stratégie s'est appuyée, en particulier pour l'Amérique Latine, sur l'implantation de toute une génération nouvelle de foyers industriels ou énergétiques destinés à se constituer comme fondements du développement national, régional et local. La crise financière et le surendettement, mais aussi les pratiques concrètes de gestion de ces « pôles », ont rendu inopérants ces programmes. Il n'en reste pas moins que des leçons importantes sont à tirer de ces véritables laboratoires de politique socio-économique et d'aménagement (4).

Les exemples sont nombreux. En France : Dunkerque et Fos-sur-Mer. Dans le Tiers Monde : Annaba (Algérie), Ereğli (Turquie), Ajaojuto (Nigéria) sont des complexes sidérurgiques nouveaux. En Amérique Latine : L. Cardenas (sidérurgie), Tampico (port industriel) au Mexique ; Minas Gerais, Sao Paulo (sidérurgie), Camaçari (pétrochimie) au Brésil ; El Tablazo (pétrochimie), Ciudad Guayana (sidérurgie) au Venezuela.

L'intérêt d'une réflexion sur les pratiques foncières locales dans un type si particulier d'espace urbain, réside dans l'existence de ce modèle international standardisé d'implantation industrielle. Certaines conclusions de cet exemple latino-américain peuvent par conséquent être utilisées dans des analyses d'autres régions du monde où il y a eu des créations similaires.

Deux traits spécifiques se dégagent du caractère « ville nouvelle industrielle ». Ils vont conditionner par ailleurs le cadre des « pratiques locales ».

a) la présence de l'*État-Patron* de l'industrie. En effet dans la plupart de ces implantations, c'est un organisme d'État qui assure la production et la gestion de la force de travail (5).

b) la présence d'un *État-Aménageur*. Dans la plupart de ces implantations il y a eu une politique systématique de construction d'une ville permettant l'installation de la population travaillant dans le « pôle ».

Ces villes ont en général eu une croissance démographique très

(4) Cf. REVEL MOUROZ J., 1984, *L'État Aménageur en Amérique Latine*. Grenoble, Thèse 3^e cycle.

(5) SALZBERG A., 1984, *La gestion de la force de travail de Ciudad Guayana*. Paris, CREDAL, Documents de Recherche.

rapide due aux migrations internes, notamment de population faiblement qualifiée. L'emploi industriel n'offrant pas de postes suffisants pour cette population, ceci s'est traduit, dans la plupart des cas, par un grand développement d'activités économiques dites « informelles » (commerce, alimentation, etc.) (6).

Par ailleurs, la planification de ces pôles ne s'adressant qu'à un faible secteur de la population (celui de moyens et hauts revenus), il n'en reste pas moins que la ville pour les classes populaires a été autoproduite par l'accès illégal au sol et par l'autoconstruction. L'expression « ville champignon » décrit de manière parlante ce processus de croissance accélérée de quartiers populaires à côté d'une ville industrielle nouvelle.

Ciudad Guayana au Venezuela est un exemple privilégié des relations complexes qui se nouent entre un État Patron et Aménageur, les travailleurs et les habitants, à travers les pratiques foncières locales. Ceci à une échelle suffisamment grande pour que des spécificités dans les invasions puissent être dégagées par rapport aux stratégies de gestion de la force de travail et de l'espace.

Le cas des invasions de terres à Ciudad Guayana

Créé en 1960, Ciudad Guayana est un exemple international de grand foyer de production nouveau. Il s'agit d'un complexe urbano-industriel, axé sur la sidérurgie et géré par une corporation de développement, la Corporation Vénézuélienne de Guayana (C.V.G.). Cette corporation, qui dépend directement du Président de la République, rassemble en elle-même les fonctions de patron de l'industrie et de gestionnaire de la ville. Ce cumul de fonctions était destiné à permettre la maîtrise globale du processus de développement économique et social (7).

Ainsi, ce qui caractérise la C.V.G. — à la différence d'autres foyers du même type où ces fonctions sont exercées par des entreprises d'État ou des organismes publics différents — c'est sa double pratique. Elle exerce son rôle de « patron » à travers la sidérurgie et le modelage du marché de l'emploi. Pour produire moins de 2 millions de ton-

(6) Pour une discussion sur la spécificité de ces activités dans les zones industrielles nouvelles voir : Rivière D'ARC H., et SCHNEIER G., 1983, « Activités informelles et espace », *Revue Tiers Monde*, n° 95, juil/sept.

(7) SCHNEIER G., 1984, « Qui deviendra propriétaire ? Une expérience de régularisation foncière au Venezuela » in : *Le logement, l'état et les pauvres dans les villes du Tiers monde. Pratiques Urbaines*, n° 2. CEGET/CNRS.

nes d'acier par an. Elle emploie 14 000 travailleurs (1982) dans une ville qui compte plus de 300 000 habitants, des immigrants pour l'essentiel. Par rapport à son rôle de gestionnaire urbain, elle exerce de multiples fonctions : planificateur, aménageur, constructeur et propriétaire.

En effet, situation unique pour le pays et l'Amérique Latine, la C.V.G. s'est vue attribuer, lors du démarrage du pôle, 36 000 ha en propriété. Il s'agit d'une situation de propriété foncière étatique destinée à empêcher la spéculation que les aménagements (routes, équipements, services, etc.) réalisés allaient nécessairement induire (8).

Vingt ans après sa création, Ciudad Guayana est devenu la cinquième ville du pays, avec le taux de chômage le plus élevé et celle dont les conditions de vie et notamment de logement sont les plus déplorables. Dans cette ville nouvelle, où l'État avait disposé de toutes les ressources nécessaires pour gérer la vie de la population, les quartiers d'invasion sont le type dominant de logement.

La C.V.G. a, en effet, urbanisé de manière intensive un secteur limité de la zone, celui destiné aux moyens et hauts revenus. Ces terres ont été largement privatisées à travers la vente directe aux particuliers ou aux compagnies de construction à des prix ne comprenant pas les coûts de l'urbanisation. Il s'agissait, en effet, de mécanismes destinés à attirer et à fixer la population nécessaire et qualifiée pour le programme industriel. Ils ont largement servi à des opérations spéculatives au bénéfice d'un secteur privé tournant autour du projet (constructeurs, administrateurs, personnel d'encadrement, etc.).

Par ailleurs, si on analyse les modalités de croissance de la ville, on note qu'il existe une relation directe entre la catégorie occupée dans la division du travail au sein de l'usine et l'emplacement ou le type de logement habité : au personnel qualifié correspond le secteur planifié de la ville, tandis que le personnel non qualifié a recours aux invasions et à la construction des baraques (environ 70 % de la population).

Ainsi, dans cette ville planifiée, les invasions permettent la formation d'un vaste réservoir de main-d'œuvre où l'entreprise peut sélectionner son personnel sans prendre en charge la reproduction élargie de la force de travail. Nous avons pu constater une corrélation directe entre l'évolution de la stratégie industrielle et les invasions : aux périodes d'expansion des usines correspond une augmentation

(8) Par ailleurs cette situation foncière sans précédent dans le pays a provoqué un intense débat politique et a certainement influencé l'évolution postérieure des pratiques de la C.V.G.

des invasions ; avec la récession apparaissent la répression, les expulsions, les mesures de contrôle et de régularisation.

Cette relation qui existe entre les politiques industrielle et foncière n'est cependant pas explicite : elle ne découle pas de grandes « déterminations socio-politiques » ainsi que nous l'avons souligné en introduction. Elle ne peut être déduite que des pratiques spécifiques de la C.V.G. — Patron et Propriétaire — et des envahisseurs.

Les pratiques foncières locales

Du point de vue légal, les seules régulations qui ont un rapport avec les invasions au Venezuela sont celles du Code Civil, qui font référence à la « construction sur terrain d'autrui » (9). Un quartier ainsi constitué est illégal parce que construit sur terrain d'autrui — dans ce cas la Corporation —, dans des espaces non destinés à un usage résidentiel et avec des matériaux non adéquats. Les transactions des parcelles et des baraques sont interdites : elles ne peuvent être vendues, achetées ou louées. Baraques et parcelles n'ont pas théoriquement de valeur commerciale, mais seulement une valeur d'usage.

Dans ce contexte, la position d'un envahisseur est apparemment très instable : il ne peut pas réaliser de transactions légales et, comme il ne possède pas de titre de propriété valable, il n'a pas de protection juridique. Les conflits qui naissent dans les quartiers (occupation de baraques, locations, nuisances, difficultés familiales) l'achat, la vente, le don de la parcelle, les autorisations ou certificats de résidence, n'ont pas un cadre juridique légal spécifique.

Les habitants des quartiers d'invasion sont installés sans droit ni titre sur des terres qui appartiennent à la C.V.G. qui est propriétaire du sol urbain. Ils ne peuvent réclamer un droit de propriété que sur les constructions, droit qui leur est reconnu par la « Loi des améliorations ».

Qui sont les envahisseurs ?

Une invasion est l'aboutissement d'un plan : un groupe organisé étudie les possibilités d'occupation d'un terrain, en prenant en considération la situation juridique, l'usage actuel ou prévu, etc. Il coordonne un certain nombre de familles et de personnes qui, le jour

(9) Il y a une définition officielle du *rancho* dans la « Loi de Location » (art. 20). Elle établit comme étant illégale la location n'ayant pas les conditions d'hygiène et d'habitabilité minimales. Elle inclut de manière explicite « ces logements connus comme « *ranchos* », construits avec des matériaux inadéquats, sans eau, sans égouts ».

choisi, arrivent ensemble sur les lieux avec des matériaux et des outils. Les responsables attribuent les emplacements à chaque chef de famille et la construction s'ensuit rapidement. Dans de nombreux cas ces actions se font la nuit car les différentes lois et pratiques juridiques usuelles interdisent la démolition d'une maison terminée, c'est-à-dire possédant un toit.

A la suite des formes qu'ont adoptées les processus d'invasions successives, à partir desquelles se sont constitués les quartiers populaires de Ciudad Guayana, on peut distinguer quatre catégories fondamentales d'acteurs :

- Les « promoteurs » des invasions ;
- les « latifundistes » ;
- les « installés » ;
- les « acheteurs ».

Cette typologie n'est pas exhaustive mais elle décrit bien les acteurs des formes dominantes d'accès au sol dans les invasions.

Les « promoteurs » sont les fondateurs des quartiers, ceux qui ont fait les premières incursions, faisant face à la police et négociant avec la C.V.G. et les partis politiques (10). L'association avec ces derniers explique plusieurs caractéristiques des quartiers d'invasion, notamment les divisions territoriales qui répondent à des courants politiques au travers du promoteur. Les promoteurs remplissent les fonctions de gestion urbaine que la C.V.G. ne remplit pas : attribution des parcelles ou simplement autorisation pour en tracer les limites ; fonction de témoins et « notaires » dans toutes les opérations qui les concernent (achat/vente, cession, squatterisation, etc.) ; fonction de médiateur et représentant du quartier vis-à-vis des instances extérieures. (administration, police).

Les « latifundistes », expression qui décrit en Amérique Latine les grands propriétaires agricoles, est le terme pour désigner les spéculateurs à Ciudad Guayana. On remarque en effet, notamment dans les zones d'invasion récente, de nombreuses parcelles « à l'engraisement », occupées par des « envahisseurs » absentéistes, avec des constructions ou une accumulation de matériaux, avec des faux locataires, ou des bandes armées qui parcourent régulièrement les zones d'invasion pour surveiller les parcelles vides. Ces latifundistes se recrutent dans ou hors Ciudad Guayana dans des catégories de petits employés, instituteurs, ou professions libérales. De véritables « enva-

(10) PERDOMO P., NIKKEN P., & al. 1979, *Law and Housing Ownership in the barrios of Caracas*. Caracas : UCV, ronéo.

hisseurs » professionnels réalisent pour eux, à la commande, des invasions.

Les « installés » sont les personnes à qui les parcelles ont été attribuées lors de l'invasion ou par la suite (par achat ou par reconnaissance du « besoin » par le promoteur). De nombreux exemples témoignent de l'intervention de la Corporation auprès des promoteurs pour installer de nouveaux venus ce qui témoigne de l'efficacité du fonctionnement de cette gestion urbaine.

Les « acheteurs » sont la catégorie dominante des habitants des parcelles envahies. Nous sommes loin des époques pionnières des années soixante où les occupations se sont faites soit de manière graduelle, soit par processus d'organisation collective. Ces dernières années, l'accès aux parcelles s'est fait par achat. Mais qu'a-t-on acheté ? En principe on paye seulement les améliorations (une clôture, la baraque). Dans les faits, les prix payés expriment plutôt le besoin urgent de trouver un logement pour les immigrés récents et les conditions d'emplacement de la parcelle envahie. Peut-être aussi « l'histoire » de la parcelle, c'est-à-dire le temps d'occupation, donne-t-elle une certaine garantie qu'on ne sera pas délogé par la suite.

L'action de la C.V.G.

Ces quartiers d'invasion, couramment appelés « marginaux » par le langage officiel n'existent ni sur les plans de la ville ni pour les départements de planification de la C.V.G. Ils ont cependant une existence bien réelle : les problèmes de ces quartiers sont gérés ou plutôt contrôlés par un département spécialisé de la C.V.G., celui du Développement Humain, titre qui, par ailleurs, institutionnalise la gestion « autre » des populations à bas revenu.

La C.V.G. multiplie les interventions ponctuelles d'assistance aux quartiers en essayant de gérer une question aussi explosive. Elle le fait au travers de programmes où les interlocuteurs sont des représentants des quartiers, notamment les « promoteurs ». Des liens étroits se tissent entre représentants de la C.V.G. et ceux-là, à travers l'appartenance au même parti politique. Les revendications urbaines sont, pour l'essentiel, canalisées de cette manière. Peu d'expériences lient la pratique syndicale à la pratique urbaine, et la C.V.G. gère ces deux champs de manière indépendante : l'organisation du travail à travers les entreprises, et l'organisation des habitants à travers le Département du Développement Humain.

Dans les faits, la C.V.G. se voit contrainte de reconnaître l'existence de ce qu'elle appelle le « marché immobilier informel » qui rend compte de la dynamique des achats/ventes de baraques. Elle

reconnaît de manière implicite les invasions de ses propres terres lorsqu'elle fait des expropriations : les prix qu'elle paye pour récupérer ses parcelles incluent l'existence des améliorations et aussi le rôle social de l'envahisseur.

Il se produit dans cette ville un déphasage profond entre la logique moderne et les pratiques concrètes d'appropriation du sol urbain. C'est une rencontre conflictuelle entre deux modes de penser et de pratiquer l'espace. Il ne s'agit pas de deux mondes en parallèle mais d'une articulation étroite entre eux. La C.V.G. impose la nouvelle logique du travail et de l'espace mais s'adapte, subit ou rentre en crise par la dynamique des pratiques locales. Car ce sont bien les ouvriers sidérurgiques qui envahissent les terrains et ce sont les entreprises industrielles de la C.V.G. qui adaptent leur système de ramassage ouvrier aux espaces illégalement appropriés. C'est enfin la C.V.G. elle-même qui inclut dans ses négociations avec les envahisseurs un « droit d'usage du sol » obtenu à travers les conflits.

Patron ou propriétaire : l'État face aux invasions de terres

Ainsi, l'analyse concrète des invasions de terres renvoie-t-elle à des questions plus générales qui concernent la nature de l'État et la spécificité des conflits sociaux qui se nouent autour du sol. Mais ce qui est particulier dans le cas présenté, c'est qu'il s'agit d'un exemple qui magnifie et met à nu — comme dans un laboratoire — un fonctionnement du système social.

Dans cette ville industrielle nouvelle, qui symbolise le projet du Venezuela moderne, l'État apparaît avec un caractère double : celui d'État-Patron, celui d'État-Propriétaire. Ce caractère ambigu et cette confusion de rôles expliquent en grande partie les invasions.

Pour l'État-Patron, l'enjeu essentiel a été la constitution, à moindre frais, d'un marché de l'emploi local largement excédentaire. Ceci lui a permis le contrôle de la force de travail à travers des mécanismes favorisant le rassemblement de travailleurs potentiels dans la zone. Dans cette stratégie, les invasions de terres ont été un volet essentiel parce qu'elles ont permis l'installation sans frais de la main-d'œuvre peu ou non qualifiée. Elles ont permis que ces populations développent sur les terres de la Corporation des stratégies de survie et d'adaptation au modèle dominant de l'implantation industrielle : les pratiques de construction, d'alimentation et de commerce assurent et complètent le fonctionnement économique du « pôle ».

Quelle est l'attitude de l'État-Propriétaire, car c'est « contre lui

qu'il y a invasions » ? Rappelons que celles-ci ne se sont pas toujours faites au hasard. Un découpage implicite et toujours mouvant s'établit depuis des années à travers l'affrontement quotidien entre la C.V.G. et les envahisseurs. Ce découpage établit les zones où les invasions sont interdites et celles où elles sont tolérées. Ainsi, la C.V.G. se dessaisit de parcelles importantes de son domaine foncier pour accompagner la politique de l'État-Patron.

Ce caractère double de l'État apparaît de manière bien plus nette dans les phases de récession industrielle. Dans ces périodes, l'État-Patron chasse des travailleurs et l'État-Propriétaire chasse les envahisseurs à travers la mise en place de programmes de régularisation foncière ou autres mécanismes.

Mais peut-on assimiler cette logique de l'État-Propriétaire à celle d'un propriétaire privé dont on aurait occupé les terres ? Quel est le sens de la propriété foncière de l'État ? Quel fonctionnement social mettent en lumière ces invasions de terres ?

Il est connu que dans les conflits pour le sol urbain, l'État, sous des formes multiples, joue un rôle d'intermédiaire : il gère, oriente, résout des conflits pouvant opposer propriétaires et envahisseurs. Quand l'État lui-même est propriétaire, et c'est le cas de la C.V.G., il contrôle deux des instances de la négociation. Une analogie formelle pourrait être établie avec les conflits dans l'usine où il n'y a pas d'intermédiaire entre l'État-Patron et les travailleurs. Comment s'établit alors la relation ?

A l'intermédiaire étatique se substituent les partis politiques. Nous savons que toute la société vénézuélienne est traversée par un « pacte démocratique » qui fait des partis la pièce maîtresse du fonctionnement social : ainsi pénètrent-ils la formation des quartiers et utilisent-ils la machine étatique pour le faire. Dans cette ville nouvelle, les invasions de terres — les pratiques foncières locales — veulent aussi dire « création de nouveaux territoires politiques » et l'expansion illégale se fait au rythme et avec l'appui des échéances électorales.

L'État-Propriétaire se dessaisit ainsi de parties importantes de son domaine foncier pour jouer la carte électorale. Car, en fait, son pouvoir foncier devient, en ce qui concerne les conflits qui l'opposent aux envahisseurs, une fiction. Le caractère technocratique de la C.V.G. ne peut plus cacher la lutte des partis pour qui les invasions — c'est-à-dire l'attribution foncière — sont essentielles pour constituer de nouveaux champs et clientèles politiques... L'État-Propriétaire disparaît face à l'État-Patron — c'est-à-dire face au contrôle de la force de travail — et à l'État-politicien — gardien de l'équilibre démocratique.