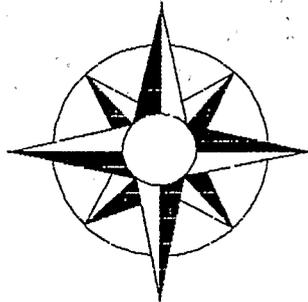


Jean RIVELLOIS

Jean RIVELLOIS
Chargé de recherches ORSTOM

1991 |



CHIHUAHUA : UN ETRANGE VOISINAGE

ORGANISATION SOCIALE ET POLITIQUE DU LOGEMENT

Fonds Documentaire ORSTOM

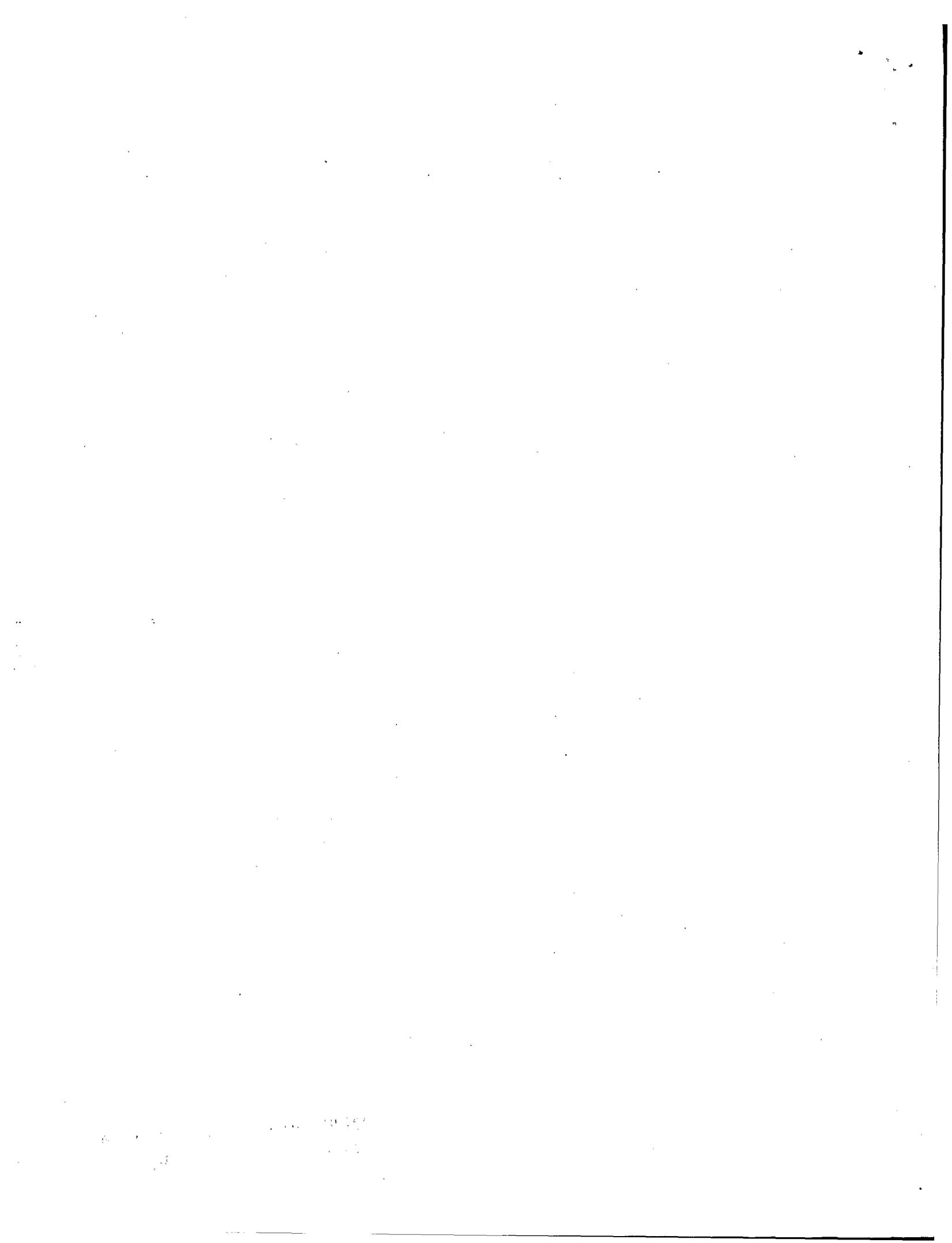


010020938

Fonds Documentaire ORSTOM

Cote: B. x20938

Ex: 1



SOMMAIRE

A. <u>LE CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE</u>	2
B. <u>LES STRATEGIES DU SECTEUR PUBLIC</u>	6
C. <u>LES STRATEGIES DES INDUSTRIELS</u>	10
D. <u>LES STRATEGIES DU SECTEUR SOCIAL</u>	14
<i>CONCLUSION</i>	21
<i>BIBLIOGRAPHIE</i>	22

L'intérêt de la ville de Chihuahua réside dans la décomposition-recomposition de ses structures politiques, sociales et spatiales sous l'effet d'un fort développement industriel impulsé principalement par la croissance du secteur "maquiladora". Cette situation a généré de multiples mutations perceptibles à travers les stratégies des industriels locaux et leur action sur la transformation du territoire régional et urbain (par la construction d'infrastructures, de parcs industriels...) ; des alliances ont été nouées entre différents acteurs, qui ont abouti à l'instauration d'une politique de consensus devant réguler les rapports entre les secteurs public et privé. Cependant cette politique de développement industriel a aussi engendré des effets de transformation sociale et culturelle, qui se manifestent dans la manière dont sont pacifiés les rapports sociaux et dont sont exprimées et prises en compte les revendications sociales, notamment pour ce qui concerne les conditions de travail, le logement, l'accès aux services urbains et la régularisation de la terre.

Divers acteurs sont ainsi mis en jeu, qui développent des stratégies particulières et appartiennent autant à la sphère technocratique qu'à celle des organisations représentatives ; ce sont ces interactions entre les secteurs public (dont la "sous-direction municipale du développement urbain" et l'"Institut du Logement de l'Etat"), privé (appartenant à l'"Association des Maquiladoras de Chihuahua", ou à la "Chambre Nationale des Industries de Transformation") et social (représenté par le C.D.P., une organisation luttant et négociant pour la satisfaction des revendications urbaines) qui constitueront l'objet de cette analyse préliminaire.

A. LE CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE

La région nord du Mexique a largement profité de l'intégration de l'économie nationale à l'Amérique du Nord,

décidée sous l'administration de l'ancien président mexicain Miguel de la Madrid lorsque celui-ci a inauguré, en 1986, la nouvelle politique dite de "l'apertura" (c'est-à-dire de l'ouverture). Depuis, en cinq ans, le niveau de protection douanière est passé de 40% à moins de 10% ; de ce fait, "l'ouverture" fut considérée comme le début d'une ère de libre-échange, incluant le laisser-passer (à la frontière) et devant donc relancer l'activité "maquiladora". La conséquence la plus immédiate et la plus directe de la "maquila" aura été de favoriser l'accroissement démographique urbain, et cela surtout à partir des années 1980 qui coïncident avec une expansion marquée de ce secteur. Cette concentration urbaine s'opère aujourd'hui selon une distinction entre un réseau de villes secondaires qui accueillent les "maquiladoras" les moins évoluées et utilisant le plus de main-d'oeuvre tournante^(a) et peu qualifiée (ce qui est encore le cas de Chihuahua), et les grands centres urbains (comme Ciudad Juarez) qui se spécialisent dans des industries à plus haute valeur ajoutée et visent plus "la qualité" (des infrastructures d'accueil, comme des produits fabriqués) que le nombre des entreprises installées (telle est la dernière stratégie de promotion du groupe "Bermudes" à Ciudad Juarez).

Concernant les modes de planification urbaine qui ordonnent l'installation des unités "maquiladoras", deux types de localisations sont possibles : par dispersion (refus de la concentration), ou à l'intérieur de parcs industriels^(b). La réalisation de ces parcs donne lieu à la mise en oeuvre de "généreuses" politiques urbaines de soutien de l'activité

(a) l'unique "maquiladora" où la rotation de main-d'oeuvre est pratiquement inexistante, est installée à l'intérieur du pénitencier de la ville de Ciudad Juarez.

(b) en 1970, il existait 18 parcs industriels dans tout le pays ; c'est à partir de 1980 que ceux-ci sont devenus une composante essentielle de la politique de décentralisation territoriale et de développement régional ; aujourd'hui, 336 parcs ont été recensés au Mexique bien que seulement 119 d'entre eux soient enregistrés auprès de la SECOFIN, dont 60,1% de ces derniers sont contrôlés par le secteur public (national, étatique ou municipal).

"maquila" et qui se traduisent par la prise en charge de certains investissements (dons de terrains, lotissement, dotation de services et d'infrastructures) par les autorités mexicaines ; cette politique, condition essentielle à l'installation d'usines "maquiladoras", a débouché sur une "compétition" entre les divers sites d'implantation afin d'attirer les entreprises intéressées ; en effet, les compagnies nord-américaines recherchent prioritairement des localisations jouissant de bonnes infrastructures de transport et des sites clés-en-mains^(a).

Par ailleurs, la plupart des unités de production sont des "twin factories", divisées de part et d'autre de la frontière, l'usine "maquiladora" étant installée au Mexique. Les centres de décision et de gestion se trouvent délocalisés (la plupart du temps aux Etats-Unis) par rapport au lieu de production ; de ce fait, les cadres viennent Etats-Unis et y résident, dans des centres urbains disposant de services de pointe et d'équipements de large consommation ; quant aux ouvriers, ils sont souvent déracinés, appartenant à ces populations migrantes "flottantes" — dont beaucoup sont originaires des régions centre-ouest (Etats du Jalisco et du Michoacan) ou nord du Mexique —, à la recherche d'un emploi, mais encore réticentes à franchir la frontière ; pour cette catégorie de la population,

(a) ainsi, le succès de la ville de Ciudad Juarez tient-il en particulier à l'existence de parcs industriels privés conçus spécialement pour l'installation de "maquiladoras", tel ceux appartenant au groupe Bermudes ; d'autre part, de gigantesques projets d'aménagement urbain sont actuellement à l'étude qui devraient renforcer le processus de conurbation binationale ; parmi ceux-ci, il faut mentionner le projet de "Puente internacional Colombia", dans l'Etat du Nuevo León et dont l'objectif est le développement urbain de 4 villes moyennes — qui devraient atteindre, pour chacune d'elles, des populations variant autour de 500.000 habitants — abritant 4 parcs industriels et reliées par une autoroute de 200 kilomètres au bord de laquelle seraient installées de nombreuses industries ; un autre projet binational concerne l'urbanisation intégrée de la ville de Santa Teresa-San Jerónimo, à proximité de Ciudad Juarez, qui devrait être dotée de multiples infrastructures et services pour accueillir 800.000 habitants ; ces derniers vivront côté mexicain et travailleront dans un grand parc "maquiladora", le tout financé conjointement par des capitaux bancaires et immobiliers mexicains et nord-américains.

des observations directes comme des études récentes^(a) montrent que les conditions de logement sont déplorables, de nombreuses familles habitant des logements précaires autoconstruits dans des zones "envahies" où les pouvoirs publics n'avaient planifié aucun aménagement urbain (les services et les équipements "octroyés" après coup y sont nettement insuffisants ; quant à l'habitat social dont le nombre est loin de satisfaire la demande, il est réservé à une minorité dépendante des réseaux clientélistes, syndicaux ou patronaux). En fait, ces zones à forte densité constituent des réservoirs de main-d'oeuvre et il n'est pas rare que les entreprises "maquiladoras" choisissent, comme l'usine Chrysler à Chihuahua, de se localiser à proximité des quartiers populaires périphériques afin de pouvoir puiser à leur gré et selon leurs besoins dans cette population sous-employée.

La ville de Chihuahua n'échappe pas à ce modèle d'organisation territoriale. Balayée par les vents et exposée à des températures extrêmes — très froides l'hiver, caniculaires l'été —, Chihuahua paraît peu hospitalière au visiteur venu d'ailleurs, si ce n'était que ses habitants semblent vouloir corriger ces caractéristiques physiques défavorables par une surprenante et délicate chaleur humaine. La morphologie urbaine de Chihuahua laisse apparaître une ville étendue, "éclatée", sans composition urbaine apparente, avec un centre peu attractif et abandonné aux classes populaires ainsi qu'au tertiaire administratif, tandis que les périphéries sont zonées, chaque catégorie sociale disposant de quartiers d'habitations en fonction de ses revenus, le commerce étant concentré à l'intérieur de grands centres commerciaux "à l'américaine", et les quartiers populaires avoisinant les zones industrielles.

Pour une population d'approximativement 800.000 habitants répartie sur une superficie de 23.400 hectares, on estime aux environs de 100.000 le déficit de logements à Chihuahua. La croissance de la ville est surtout orientée vers

(a) voir (ALEGRIA, 1990), (HIERNAUX, 1986), (RIVERA, 1983), (ARAMBURO, 1984), (CAMBEROS, 1988).

le nord, là où sont regroupées les terres privées, plutôt que vers le sud-ouest — où sont situées les zones "ejidales" pour lesquelles se pose le problème de leur régularisation — où vers l'est où la sierra constitue un frein à l'urbanisation. Il faut remarquer d'autre part que l'agglomération de Chihuahua comporte — comme la plupart des villes importantes, au Mexique — un grand nombre de lots vides, inutilisés pour la construction de logements et que les propriétaires privés retiennent à des fins de spéculation ; à l'Instituto de Vivienda del Estado de Chihuahua (IVIECH), on estime le nombre de ces lots vides à environ 10% dans le centre ville et à 40% en dehors des limites du centre urbain. Sans conteste, il existe bien un problème de logement à Chihuahua, mais celui-ci n'est qu'un aspect de la question beaucoup plus vaste de l'aménagement de l'espace, incluant l'accès à la terre, la construction du logement, la satisfaction des demandes de services et d'équipements urbains. Tous ces éléments mettent donc en jeu le type même de planification urbaine (projection de l'espace dans le temps, division de l'espace physique et social) décidé par les pouvoirs publics et la manière dont cette planification s'inscrit dans l'espace.

B. LES STRATEGIES DU SECTEUR PUBLIC

La mise en oeuvre de toute planification urbaine suppose que, simultanément à la définition des plans, les pouvoirs publics se donnent les moyens juridiques, institutionnels et financiers d'appliquer les décisions contenues dans les plans eux-mêmes — sinon ceux-ci n'auront d'autre valeur que formelle et ne pourront contribuer à la maîtrise de l'espace. Cette condition implique une liaison étroite entre la planification et les décisions de politique générale par lesquelles les ressources locales et nationales sont distribuées. Les moyens d'action des pouvoirs publics se réduisant du fait de la grave crise économique que traverse le pays depuis les années 1980, certaines priorités se sont imposées, sur la base d'une alliance entre l'Etat et les entrepreneurs, afin de rendre plus performant

l'outil de production industrielle. C'est ainsi que, depuis cette période, la politique économique mexicaine a amorcé un virage libéral qui s'est traduit par un important désengagement de l'Etat vis-à-vis du secteur de l'aménagement urbain, considéré comme non rentable immédiatement. Les moyens attribués aux institutions ayant en charge le secteur urbain ont donc été fortement limités, la politique officielle étant de laisser-faire l'aménagement de leur espace par les habitants eux-mêmes, tandis que les ressources disponibles étaient orientées vers le soutien à l'activité industrielle, et notamment, pour ce qui concerne la région nord du Mexique, à l'aide au secteur "maquiladora". Une telle politique conduisait donc à favoriser le secteur privé compétitif par rapport au secteur social.

Afin de favoriser l'installation des nouvelles usines dans des parcs industriels^(a), tout un dispositif stratégique a alors été mis en place qui faisait la part belle aux entrepreneurs locaux, ces derniers se trouvant en mesure de nouer des alliances avec les entrepreneurs étrangers grâce à leur capacité à intervenir aux trois niveaux — fédéral, étatique et municipal — de l'administration mexicaine ; au niveau fédéral ils peuvent influencer sur l'orientation du cadre légal et obtenir des appuis ou des concessions en matière de financement et de fiscalité ; au niveau de l'état fédéré, sont effectuées les démarches concernant le développement de l'infrastructure industrielle ; au niveau municipal se règlent les problèmes relatifs au transport, aux routes, à la main d'oeuvre...

Le cas de Chihuahua ne déroge pas à ce qui se passe sur le reste de la frontière nord du Mexique ; les pouvoirs publics y ont concentré une grande part de leurs moyens disponibles au développement de parcs industriels qui semblent mobiliser prioritairement les différentes administrations chargées de la

(a) dans ces parcs, et pour l'ensemble du secteur "maquiladora", sont concentrés 29% des usines et 60% des travailleurs (cf. A. SALAS-PORRAS, 1989) ; il faut également mentionner "l'attrait" particulier qu'exerce le Mexique concernant le prix de la terre, des services, des infrastructures et des installations qui est nettement meilleur marché que dans n'importe quel pays industrialisé ou même que dans de nombreux autres pays "maquilador" du sud-est asiatique.

planification urbaine. La construction de ces parcs nécessite une collaboration suivie entre les autorités politiques (qui prennent la décision), l'initiative privée — I.P. — (qui forme le projet en fonction des possibilités locales d'investissement et des besoins des partenaires étrangers) et les services de planification (qui localisent un terrain disponible, le viabilisent, l'aménagent et exécutent ainsi le projet).

C'est actuellement le cas pour la construction du parc industriel "Chihuahua 2000" qui associe les différents acteurs locaux et peut servir d'illustration au type de stratégies développées pour la mise en oeuvre de tels projets. Ce parc qui devrait s'étendre sur une superficie de 220 hectares devra abriter autant des activités industrielles que des lotissements à usage d'habitation. Il n'est en effet pas rare que des parcs industriels soient construits sans que rien ne soit prévu pour le logement des ouvriers et employés qui viennent y travailler ; aucune obligation légale n'est, à ce niveau, imposée aux promoteurs. Dans ce cas, la Promotora de la Industria Estatal, institution paraétatique qui est étroitement associée à l'I.P. et aux entrepreneurs étrangers, localise et exproprie un terrain dont une partie est attribuée à l'IVIECH, également institution paraétatique, afin que cette dernière réalise, en collaboration avec FONHAPO — Fondo Nacional de Habitaciones Populares —, une institution fédérale, des opérations de construction de logements à l'intérieur du parc ; trois niveaux de logements sont alors projetés : progressifs, d'intérêt social pour les classes moyennes, et populaires. Le projet est conçu par l'IVIECH et soumis à la Promotora qui réduit fortement, sous la pression des industriels privés, la quantité de logements prévus, afin de laisser plus de place aux activités industrielles. De fait, il n'existe aucune réelle coordination entre l'IVIECH et la Promotora quant à la mise en oeuvre de programmes sociaux de logements ; de plus, le poids politique et économique de la Promotora sera toujours prépondérant. La faible quantité de logements construits par l'IVIECH — 5.580 actions réalisées depuis sa création, en 1987, sans aucune subvention étatique et financées pour la plus grande partie par l'intermédiaire de

FONHAPO — l'a été sans l'aide ni des autres institutions étatiques, ni de l'Initiative Privée. De ce fait, le déficit de logements ne cesse de s'accroître, parce que la politique suivie — et les alliances entre l'état et la I.P. qui la soutient — conduit à favoriser uniquement le secteur productif au détriment du secteur social.

Du côté du Municipe, l'instrument de planification et d'action est constitué par le Plan Directeur de Chihuahua qui, depuis son élaboration, en 1982, a été révisé deux fois. Selon les responsables du Municpe, 60% des terres urbanisées seraient en conformité avec le Plan ; les 40% restants qui sont pour la plupart des lotissements irréguliers localisés dans le lit des fleuves, échappent au pouvoir de l'administration municipale. Ces lotissements irréguliers qui abritent approximativement 20% de la population de l'agglomération relèvent d'une stratégie politique de laisser-faire de la part du municpe qui en abandonne le contrôle au secteur social, en l'occurrence l'organisation des "ejidatarios" et le Comité de Défense Populaire (CDP). La procédure normale de régularisation des terres urbaines (la transformation des "ejidos", de terres collectives fédérales à vocation agraire en terrains privés urbains) est du ressort d'un organisme fédéral : la CORETT (Commission de Régularisation de la Tenure de la Terre). Le problème de la régularisation est que celle-ci a lieu, dans la plupart des cas, lorsque les terrains — déjà lotis, construits et habités — sont illégalement (du point de vue du statut juridique de la tenure) occupés par les habitants ; il en résulte que cette régularisation entérine une situation préexistante d'occupation hors planification et ne s'effectue presque jamais en coordination avec les administrations locales chargées de la mise en oeuvre des plans urbains ; ainsi, l'un des objectifs de la planification qui consiste à anticiper les mouvements de croissance urbaine et à se donner les moyens de les orienter, ne peut être traduit dans la réalité du fait que les moyens en question — notamment les réserves foncières qui pourraient être dégagées par une régularisation préventive — ne sont pas à la disposition des autorités locales. Les municpes héritent donc de terrains régularisés hors Plan et

où l'absence de réserves impose que les équipements urbains soient construits sur les lieux affectés aux "espaces verts" ; d'autre part, le même manque de réserves foncières^(a) incite les nouveaux citadins à s'installer dans des zones "ejidales" irrégulières vacantes^(b).

Concernant le fonctionnement des institutions, en plus du fait que chacune d'entre elles agit d'une manière autonome et sans coordination avec celles qui, à un autre niveau de l'administration, ont également en charge la maîtrise des sols — par exemple, la Direction municipale du Développement Urbain ne coordonne ses activités ni avec l'IVIECH étatique, ni avec la CORETT ou l'INFONAVIT fédéraux —, la durée même des mandats électifs (3 ans pour le municipe et 6 ans pour l'administration du gouvernement de l'état) ne permet pas, faute d'un personnel public stable, que soit garantie la continuité des programmes de développement urbain initiés au cours de l'administration précédente.

C. LES STRATEGIES DES INDUSTRIELS

Il semble bien qu'existe, à Chihuahua, une différence marquée de statut entre les grands entrepreneurs traditionnels

(a) sauf lorsqu'il s'agit de cas jugés "d'utilité publique", comme pour la construction de parcs industriels ou de grandes infrastructures routières devant desservir les zones industrielles ; pour ces programmes, tous les moyens financiers sont débloqués ainsi qu'autorisées certaines dérogations aux normes contenues dans le Plan d'Urbanisme qui permettent par exemple d'installer les parcs industriels à proximité immédiate des zones d'habitation.

(b) dans les cas d'urgence, les administrations savent comment se donner les moyens d'intervenir pour que soient satisfaites certaines demandes de logements. Ainsi, après la tempête du 22 septembre 1989, les habitants que l'on avait laissé envahir le lit des fleuves, ont-ils été submergés par des trombes d'eau (il est en effet tombé ce jour là 133 mm. en 2 heures) ; 48 d'entre eux sont morts et 1.500 maisons ont été détruites ; une année plus tard, 1.500 logements de substitution avaient été réalisés par les différents organismes publics (INFONAVIT, FONHAPO) chargés de la reconstruction, grâce à un prélèvement obligatoire (décidé par le gouvernement local, en accord avec les partenaires sociaux : syndicats et chambres patronales) de 10% sur le montant des plus-values réalisées par les entreprises.

et les industriels liés au secteur "maquiladora" ; les premiers jouissent d'une implantation locale "enracinée" et expansive, tandis que les seconds sont considérés, du fait de leur extraterritorialisation et du régime spécial dont ils bénéficient, comme recherchant prioritairement le profit immédiat aux dépens du développement local.

Cependant, la position de ces deux catégories d'entrepreneurs ne varie pas quant au problème du logement de leur main-d'oeuvre : ils regrettent ce problème, mais ce n'est pas leur problème. Selon eux, il est du ressort des organismes publics de satisfaire la demande sociale. Les patrons versent les cotisations salariales et délèguent ainsi aux pouvoirs publics le soin de prendre en charge le secteur du logement. Les cotisations salariales (équivalant à 5% du salaire effectif) alimentent un organisme parapublic : l'INFONAVIT (Fonds National du Logement des Travailleurs) qui construit des logements en accession à la propriété, destinés aux travailleurs gagnant entre 1 et 3 fois le salaire minimum ; le remboursement des prêts attribués (à des taux d'intérêt très avantageux de 4%) et le versement des cotisations devrait théoriquement permettre d'alimenter un fonds de roulement et de lancer de nouveaux programmes de construction. Cependant, le taux de récupération étant extrêmement bas (estimé à 14% par la Banque Mondiale, sur le plan national), le stock de logements construits ne peut en aucun cas satisfaire le volume des demandes exprimées ; telle est la raison pour laquelle certains critères de sélection ont été mis au point qui font la part belle aux clientélismes locaux, syndicaux et patronaux : 60% des logements construits sont attribués aux syndicats ouvriers officiels qui les distribuent à leurs adhérents, tandis que les 40% restants reviennent aux différentes organisations patronales qui les répartissent aux travailleurs dont le salaire est compris dans la fourchette indiquée précédemment.

A Chihuahua, en 1990, la CANACINTRA (Chambre patronale Nationale des Industries de Transformation) avait présenté 4.665 sollicitudes de crédits INFONAVIT ; 1.009 lui ont été attribuées, tandis que 1.800 prêts étaient accordés à la clientèle syndi-

cale ; la même année, la CANACINTRA estime avoir créé 7.000 emplois à Chihuahua. En 1990, sur 2.886 sollicitudes du secteur patronal, 800 avaient été satisfaites. A ce niveau, les entrepreneurs traditionnels sont sur le même plan d'insatisfaction que les industriels de la "maquila" ; les deux groupes de patrons regrettent que le secteur public ne favorise pas davantage la construction de logements pour les ouvriers.

Cependant, c'est surtout le sort des agents de maîtrise ou des cadres moyens, plus que celui des ouvriers, qui les préoccupe. En effet, cette catégorie socio-professionnelle, parce qu'elle se situe sur une tranche de revenus supérieure à 3 fois le salaire minimum, ne peut bénéficier des prêts au logement de la part de l'INFONAVIT. D'autre part, les salaires des cadres moyens ne leur permettent pas non plus d'emprunter par le canal direct du système bancaire traditionnel^(a). Les chefs d'entreprise qui souhaiteraient s'attacher les catégories de personnel les plus qualifiées ne disposent donc pas sur place d'un cadre de vie leur permettant de fixer cette main-d'oeuvre. Les modes d'habiter mexicains valorisant prioritairement la propriété privée de type pavillonnaire, il est exclu que les catégories sociales qui bénéficient d'un statut "supérieur" à celui des ouvriers de base, acceptent de se fixer par le système de la location de logements — les loyers étant par ailleurs très élevés — ou en achetant un appartement dans un collectif. Pour cette tranche de la population, le système en vigueur n'offre pas de solution satisfaisante.

S'il existe donc cette insatisfaction commune aux deux catégories d'entrepreneurs, il faut également reconnaître que leur situation diffère radicalement quant à leur degré d'intégration locale. Ainsi les industriels traditionnels entretiennent-ils des relations suivies avec les syndicats ouvriers et les représentants des pouvoirs publics — le consensus

(a) il s'agit, en l'occurrence, des prêts FOVI (Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajaradores) qui sont délivrés par les banques ; à titre de comparaison, pour 2 logements équivalents, celui de l'INFONAVIT reviendra à 60 millions de pesos tandis que l'autre, financé par le système FOVI, coûtera 200 millions de pesos.

syndical leur permettant de maintenir un bon climat social, et la collaboration avec les différentes administrations s'avérant utile pour infléchir les politiques industrielles et obtenir un partage des investissements. De l'autre bord, les responsables patronaux des "maquiladoras" semblent développer des stratégies autonomes^(a) ; si les syndicats sont tolérés, c'est parce qu'ils sont parvenus à s'imposer au sein des entreprises, mais leur présence est une source de "contrariété" pour ces patrons qui préféreraient disposer à leur gré d'une main-d'oeuvre maléable et jouissant d'un strict minimum de protection sociale ; ils utilisent toutes les ressources de la législation du travail pour éviter d'attacher le personnel à l'entreprise^(b). Vis-à-vis des pouvoirs publics, les responsables des "maquiladoras" semblent très réticents quant à la capacité de l'administration à gérer efficacement les fonds publics. Concernant le problème du logement, ils se sont ainsi proposés pour gérer directement les sommes collectées auprès des entreprises et des travailleurs, destinées à la construction d'habitations ; leur proposition n'a reçu aucune réponse. De toutes manières, pour cette catégorie d'entrepreneurs, le problème du logement est facilement cernable puisqu'ils estiment, pour la main-d'oeuvre qu'ils emploient, le déficit réel à seulement 2.000 logements dans l'agglomération de Chihuahua^(c). A ce jour, la seule entreprise de Chihuahua ayant

(a) à Chihuahua, le capital de ce type d'entreprises provient pour 70% des USA, pour 20% d'origine mexicaine, et pour les 10% restants de pays asiatiques ou européens ; il faut également signaler que 99% des matières premières utilisées par les "maquiladoras" à Chihuahua est importé.

(b) ainsi 50% des contrats de travail sont-ils des contrats individuels renouvelables, d'une durée de 20 à 28 jours ; le restant du personnel bénéficie de contrats collectifs de travail ; à Chihuahua, le personnel féminin des "maquiladoras" représente 66% de l'ensemble des employés, ce qui tendrait à prouver que la majorité de ces entreprises appartiennent à la première génération des "maquiladoras" qui utilise une main-d'oeuvre peu qualifiée pour une production intensive ; néanmoins, 12 de ces entreprises sont de la deuxième génération qui se caractérise par des productions de hautes technologies à partir d'un outil de travail amplement robotisé.

(c) selon le représentant de l'"Association des Maquiladoras de Chihuahua", 70% des ouvriers de ce secteur n'auraient pas de problème de logement car ils vivraient sous le toit de leurs parents ; par ailleurs, 20% d'entre eux auraient résolu la question de leur logement ; les 10% restants sont donc ceux pour lesquels il y aurait nécessité à mettre en oeuvre des

développé un programme de logements pour ses employés, est l'usine Ford qui appartient aux "maquiladoras" de la deuxième génération et utilise donc une main-d'oeuvre qualifiée — et souvent formée aux frais de l'entreprise — ; telle est la raison pour laquelle ce type de "maquiladoras" qui tend à se développer, devra faire en sorte de fidéliser sa main-d'oeuvre en lui offrant, par exemple, des conditions de logement plus propices à l'insertion locale. Il est donc à prévoir que ce secteur de l'industrie sortira progressivement de son isolement et sera contraint à pratiquer lui-même une politique de concertation suivie avec les syndicats et les pouvoirs publics, afin d'améliorer les conditions de travail en favorisant les conditions locales de vie.

D. LES STRATEGIES DU SECTEUR SOCIAL

Par secteur social, il est entendu ici l'ensemble des organisations populaires de base, théoriquement indépendantes des institutions administratives ou de gouvernement ; les syndicats, les associations (de quartier, corporatistes ...), les communautés religieuses de base, les structures locales des partis politiques peuvent appartenir à ce secteur. Les tactiques et stratégies adoptées par ces groupes peuvent être très diverses : de consensus, de pression, d'affrontement, de défense d'intérêts particuliers... Souvent, l'indépendance des organisations populaires s'avère problématique lorsque certaines d'entre elles apparaissent comme l'émanation de structures bureaucratiques gouvernementales à qui elles confèrent un ancrage social et une "légitimité" populaire. L'action du syndicat dominant à Chihuahua (la CTM ou Confédération des Travailleurs Mexicains) ainsi que celle du CDP (Comité de Défense Populaire) qui appartiennent à ce secteur dit "social" seront ici pris en considération.

Déjà installés au sein des grandes entreprises tradi-

programmes d'aide au logement.

tionnelles, les syndicats officiels — malgré certaines tensions locales au cours de la précédente décennie — se sont également accommodés au système "maquiladoras" qui caractérise la région nord du Mexique. C'est ainsi qu'à Chihuahua, la CTM peut contrôler la grande majorité des 50.000 travailleurs qui composent le personnel employé par la maquila. Le type de relation établi entre syndicats et responsables d'entreprises a débouché sur "la pacification" des rapports sociaux et l'établissement d'un statut quo pour ce qui concerne l'organisation du travail au sein des unités de production. En effet, ces entreprises se caractérisent par des taux très importants de rotation de la main-d'oeuvre ainsi que par la docilité de celle-ci (les arrêts de travail sont rares, les préavis de grève suffisant généralement à débloquent les négociations salariales). Si la main-d'oeuvre locale est attirée par des conditions de travail plus favorables que dans le reste du pays, les entrepreneurs étrangers sont eux-mêmes motivés par les différences du coût de la main-d'oeuvre de part et d'autre de la frontière ; ainsi, si le salaire minimum mensuel est de 3.300 F. aux Etats-Unis, il ne dépasse pas les 500 F. dans la zone "maquiladora" — où le salaire journalier est presque équivalent au salaire horaire des Etats-Unis — alors qu'il est de l'ordre de 350 F. dans le reste du Mexique ; de plus, l'autre facteur qui attire les entrepreneurs est la plus grande durée de la semaine de travail (40 heures aux Etats-Unis contre 48 au Mexique).

Parmi les avantages que les syndicats retirent de ce partage consenti des pouvoirs locaux, il y a bien évidemment le système INFONAVIT qui leur permet d'asseoir leur clientèle sur la base du monopole — qu'ils partagent avec les dirigeants patronaux — de la distribution des logements construits par cette agence fédérale. Ce système, fortement bureaucraté et centralisé^(a), bénéficie en partie aux travailleurs syndicalisés

(a) les cotisations sont perçues au niveau fédéral et redistribuées, après péréquation, à l'échelle des états fédérés ; il peut s'écouler 9 mois entre la réception des cotisations par le ministère des finances et leur retour, au niveau local ; ce délai est fortement préjudiciable en période d'inflation.

du secteur formel sans pour autant que toutes les demandes formulées par ces derniers soient satisfaites. En fait, quand une entreprise passe sous le contrôle d'un syndicat, tous les ouvriers qui la composent sont "sollicités" pour s'affilier à ce syndicat qui les représentera auprès des responsables de l'entreprise et négociera les avantages matériels ainsi que les augmentations de salaire et les conditions de travail du personnel ; dans la réalité, seules les augmentations de salaire constitue l'objet de négociations ; quant aux avantages, ils sont surtout retirés par les dirigeants syndicaux qui, outre les cotisations perçues de la part du personnel, profitent de leur situation de monopole pour capter les aides publiques et les redistribuer de manière à accroître le réseau clientéliste sur lequel se fonde leur pouvoir. Telle est la raison pour laquelle les syndicats présentent chaque année la même liste de légitimes postulants aux crédits INFONAVIT ; lorsque la sélection a été effectuée, les bénéficiaires réels ne sont souvent pas ceux qui étaient contenus dans la liste originale si bien que nombre des maisons attribuées sont soit louées par leurs nouveaux propriétaires — qui étaient déjà en possession d'un logement et de ce fait, n'auraient donc pas dû bénéficier d'un crédit INFONAVIT —, soit inoccupées comme peut l'être un capital fixe, bloqué à des fins spéculatives. Cette pratique, connue de tous, se perpétue car elle permet au syndicat de reproduire son pouvoir qui sert les intérêts des autres partenaires sociaux.

En effet, le monopole syndical est, paradoxalement, un élément déterminant pour les dirigeants patronaux — même pour les responsables de "maquiladoras" qui n'osent l'avouer — en ce qu'il favorise un "bon climat social" à l'intérieur des entreprises et contrarie la formation de centrales syndicales indépendantes qui pourraient pratiquer un syndicalisme revendicatif actif et fort^(a). En fait, il existe un partage des rôles et des

(a) dans la région nord, il n'est pas rare qu'existe un accord entre les entrepreneurs et les organisations ouvrières — pour la constitution duquel le gouvernement de l'état peut apporter sa médiation — afin d'empêcher que tout syndicat indépendant organise les travailleurs des entreprises "maquiladoras" ; quoiqu'il en soit, les syndicats "officiels" conservent toujours leur monopole (ainsi, par exemple, dans l'état du de Chihuahua, ce

privilèges entre les chefs d'entreprises et les responsables des diverses centrales syndicales "officielles", les premiers bénéficiant de meilleures conditions de production tandis que les seconds conservent le contrôle social de la population ouvrière, sans que les conditions de vie ou de travail de cette dernière n'en soient fondamentalement améliorées^(a). Ainsi se trouve sauvegardée la politique de consensus souhaitée par le gouvernement mexicain et qui réunit autour des mêmes objectifs les autorités politiques, les acteurs syndicaux et les entrepreneurs.

Une autre composante du secteur social joue un rôle très important à Chihuahua : il s'agit du C.D.P. (Comité de Défense Populaire), organisation qui s'est spécialisée dans les invasions de terrains destinés aux travailleurs sans logements, et dans la gestion (sociale, politique) des nouveaux quartiers qui résultent de ces invasions. L'audience du CDP est très large, au point de s'étendre aux autres villes de l'état et même aux états voisins ; récemment, cette organisation sociale a été jusqu'à participer — en s'unissant à des groupes locaux de Monterrey, de Zacatecas, de Durango, de Puebla et de Queretaro — à la constitution d'un véritable parti politique (le P.T. ou Parti des Travailleurs) dont l'influence pèse maintenant sur l'échiquier régional.

Fondé officiellement le 15 janvier 1972, le CDP — composé aujourd'hui exclusivement d'associations populaires — est issu de la mouvance révolutionnaire agraire d'inspiration "villiste", qui a marqué les régions nord du Mexique au cours des années 1960^(b) ; il s'agissait, à l'origine, d'un mouve-

monopole sur le personnel des "maquiladoras" est exercé par la CTM qui négocie les contrats de travail avec les entreprises ; à Ciudad Juarez, le pouvoir est partagé entre la CROC et la CTM...).

(a) il n'est pas rare que les promoteurs mexicains de parcs pour "maquiladoras" servent d'intermédiaires entre les chefs d'entreprises et les syndicats pour négocier localement des conventions collectives garantissant aux patrons la stabilité de leur main-d'oeuvre.

(b) parmi les groupes qui composaient cette mouvance, il faut mentionner une branche du P.C. mexicain, le FAT (Front Authentique du Travail), le MAR (Mouvement Armé Révolutionnaire) et une organisation de travailleurs de l'Université de Chihuahua.

ment politico-militaire dont les actions les plus spectaculaires consistaient en l'attaque des banques. Parallèlement à cette organisation révolutionnaire — et lié à elle —, s'était constitué à Chihuahua, en 1964, un mouvement progressiste urbain dénommé "Lucha Inquilinaria", destiné à assister les habitants dans leurs luttes contre les grands propriétaires du sol urbain. Ce mouvement urbain s'est véritablement enraciné localement au cours de l'année 1968 lorsque, le 17 juin de cette année-là, 80 familles, se réclamant de "Lucha Inquilinaria", se regroupèrent pour envahir les terres urbaines d'un riche propriétaire ; deux jours plus tard, 2.000 familles avaient rejoint les premières sur les lieux de l'invasion, montrant ainsi aux autorités leur détermination et l'ampleur de la crise du logement à Chihuahua. A cet endroit naquit le quartier populaire "Francisco Villa", situé au nord de la ville de Chihuahua et qui réunit aujourd'hui une population de 30.000 personnes sur une superficie de 50 hectares. Face au succès de cette première invasion et pour répondre aux besoins d'une population croissante de mal-logés, le CDP a organisé d'autres opérations d'envahissements de terres^(a), si bien qu'aujourd'hui on estime à 70.000 habitants la population vivant sur des terrains irréguliers envahis dans l'agglomération de Chihuahua. Se pose donc maintenant le problème de la régularisation de ces terrains puisque 75% des familles installées ne détient toujours pas de titre légal de propriété.

Le CDP contrôle socialement les populations qui se sont installées sur les terres envahies, c'est-à-dire que ce mouvement est parvenu à se créer une clientèle et une légitimité sociales à travers l'organisation d'opérations d'envahissements de terres. La tactique urbaine déployée à présent par le CDP consiste à gérer ce "patrimoine social" et notamment à se poser comme relais indispensable entre les différentes administrations et la population, pour ce qui concerne la satisfaction des demandes de cette dernière en matière de services, d'équipements et de statut

(a) comme celles qui ont donné naissance aux quartiers Emiliano Zapata, Division del Norte, Lucio Cabañas, Pablo Gomez, Che Guevara, Misael Luñes, Diego Lucero, Tierra Libertad, 2 de Octubre et 22 de Septiembre, cette dernière ayant eu lieu en 1990.

légal d'occupation. Pour ce faire, la population est organisée en assemblées populaires par lesquelles s'expriment les demandes et qui délèguent leur pouvoirs d'action et de négociation à des représentants choisis au sein du CDP. De ce fait, ce dernier apparaît comme un interlocuteur légitime auprès des pouvoirs publics.

Sur le plan des stratégies urbaines, si le gouvernement a adopté, au début des envahissements, une attitude répressive qui consistait à défendre par tous les moyens les intérêts des propriétaires fonciers lésés, il s'est ensuite posé comme intermédiaire entre ces derniers et les organisations populaires. Aujourd'hui le CDP négocie directement avec les propriétaires de terres ou avec les "ejidatarios" qui préfèrent vendre leurs terrains par crainte qu'une invasion ne les prive des dédommagements qu'ils peuvent en retirer. Au début, le gouvernement utilisa tous les moyens pour freiner ces mouvements ; c'est ainsi que pour empêcher l'extension du quartier "Francisco Villa", on a laissé le PRI — à travers le Frente de Colonias Populares — organiser certaines invasions, et on a orienté les actions INFONAVIT prévues par le Plan étatique de Développement Urbain afin d'encercler le quartier envahi et de désamorcer l'influence du CDP. Rien n'y fit et aujourd'hui, le PRI est forcé de négocier avec cet interlocuteur qui dispose du monopole de la légitimité dans de nombreux quartiers populaires. D'un autre côté, l'instauration d'un climat de négociation a permis de désamorcer nombres de conflits et d'atténuer le radicalisme du CDP.

A Chihuahua, le CDP a même élargi son champ d'action et d'influence jusqu'à contrôler les espaces sur lesquels s'opère le commerce informel de contrebande^(a) — ce qui lui permet, par la même occasion et grâce au système des "prélèvements informels obligatoires", de subvenir à certains de ses besoins financiers. Les actions du CDP dans ce domaine ont commencé en 1979 lorsque les autorités ont décidé de réduire le commerce ambulant en utilisant la répression vis-à-vis des vendeurs de rue ; le CDP

(a) ces marchés sont nommés "passitos" en référence à la ville de El Passo d'où provient la majorité des marchandises de contrebande.

a alors apporté son soutien à cette corporation inorganisée en provoquant une invasion des trottoirs dans les rues centrales de Chihuahua ; à cette occasion, il a bénéficié d'un soutien populaire, arguant du fait qu'il fallait briser le monopole du commerce officiel et des circuits de distribution traditionnels pour faire baisser les prix des marchandises importées. Malgré l'opposition de la Chambre de Commerce de Chihuahua, les pouvoirs publics ont dû céder à la pression du CDP afin d'éviter un affrontement qui leur aurait été préjudiciable sur le plan électoral.

Sur le plan politique, le CDP est parvenu à étendre son influence dans les villes de Ciudad Juarez, Tijuana et Mexicali, ainsi que dans les Etats de Sinaloa et de Durango. Malgré de multiples tentatives de rapprochements avec des instances nationales "progressistes" — comme la CONAMUP qui regroupe de nombreux mouvements populaires urbains, ou le Front Cardeniste qui est à la base du principal parti d'opposition "de gauche" au Mexique (le PRD) —, le CDP est toujours resté cantonné à l'intérieur des limites d'un espace idéologique, stratégique et régional propre. Il ne souffre donc pas de la concurrence des organisations politiques nationales, ce qui arrange également le PRI car il est plus facile de négocier avec un interlocuteur qui dispose d'un contrôle réel sur sa sphère d'influence.

En fin de compte, il est possible d'affirmer qu'à Chihuahua, le PRI et le CDP se partagent le monopole de la légitimité dans les quartiers populaires. Sur le plan des stratégies, si le PRI a essayé de récupérer du CDP certaines formes d'action comme les envahissements de terres, le CDP utilise lui-même aujourd'hui les pratiques clientélistes — afin de faire pression sur l'administration et de forcer les blocages de cette dernière — dont le PRI avait naguère l'exclusivité. Cependant, l'action du CDP se limite à l'espace de "la vie urbaine" et ne s'étend pas au sein des entreprises, contrairement au PRI qui dispose, à travers le canal des syndicats officiels — et notamment la CTM, à Chihuahua — d'un rayon d'action plus large. Il faut néanmoins reconnaître qu'un certain modus vi-

vendi s'est établi entre ces deux organisations concurrentes afin de préserver un statut quo qui les arrange toutes deux. Leurs pouvoirs respectifs peuvent donc se reproduire par la conservation mutuellement consentie de leurs zones d'influences propres sur le secteur social — le CDP contrôle les organisations populaires indépendantes et le PRI a la main-mise sur les organisations syndicales officielles. Ce qui les relie tous deux aujourd'hui, c'est la compromission vis-à-vis de pratiques autoritaires et clientélistes qui vont dans le sens de la reproduction d'un système de domination foncièrement inégalitaire. L'autre aspect qui les réunit est paradoxalement leur rivalité pour le contrôle de la même clientèle sociale.

CONCLUSION

La capacité d'intégration du système mexicain — d'autant plus étonnante que la situation actuelle de crise économique ne prédispose pas au calme social — s'exerce d'une manière évidente par le fait que le pouvoir politique est parvenu à instaurer une politique de consensus entre représentants syndicaux, chefs d'entreprises, responsables d'organisations populaires de masse et acteurs politiques, qui a abouti à la pacification des rapports sociaux locaux.

Les effets de la crise risquent cependant de produire des tensions sociales qui pourraient être récupérées par certains partis politiques d'opposition — bien que ces derniers, et notamment le PRD (Parti Révolutionnaire Démocratique), ne bénéficient pas d'un fort ancrage populaire dans le nord du pays. Le problème du logement demeure crucial et source d'une insatisfaction croissante puisque ce secteur souffre d'une réduction des investissements publics ; ainsi en 1991, à Chihuahua, le volume de construction de logements par l'INFONAVIT a-t-il diminué de

21% par rapport à 1990^(a). Face à cette situation, il semble bien que les gouvernements (fédéral comme local) choisiront d'intensifier encore davantage leur politique de laisser-faire vis-à-vis du secteur des organisations populaires de base dont l'action présente l'avantage de pouvoir se substituer à la mise en oeuvre de politiques publiques de construction de logements. Il est bien évident que le désengagement de l'Etat ne favorisera pas l'amélioration des conditions d'habiter et de vie dans les quartiers populaires, fruits de la croissance industrielle, où l'insuffisance des services et des équipements urbains ira grandissante.

BIBLIOGRAPHIE

- ALBA VEGA Carlos, "El Empresariado Mexicano ante el Acuerdo de Libre Comercio con Norteamérica", in *Publication de El Colegio de México*, Mexico, 1991.
- ALEGRIA Tito, "La ciudad y los procesos trasfronterizos entre México y los Estados Unidos", in *Publication semestral de El Colegio de la Frontera Norte*, vol. 1, n° 2, juillet-décembre 1989, Tijuana, 1990.
- CAMBEROS Mario, BAROJAS Rosalia, "El problema de la vivienda en la frontera (Nogales, Sonora)", in *Estudios Demograficos y Sociales*, n° 9, El Colegio de México, México, Mexique, septembre-décembre 1988.
- CARAMBURO VIZCARRA Guillermo, "Características de la vivienda en Baja California (1980-1983)", in *Publication del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California*, Mexicali, Mexique, mars 1984.

(a) sur le plan national, la baisse des constructions INFONAVIT a été, pour la même période, de 11%, le nombre de crédits accordés passant de 70.000 en 1990 à 62.000 pour l'année 1991.

HIERNAUX Daniel, "Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Tijuana " in *Publication del Centro de Ecodesarrollo, Mexico, Mexique, 1986.*

RIVERA GRANADOS Angel, "Los asentamientos espontáneos en Mexicali", in *Publication del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California, Mexicali, Mexique, avril 1983.*

ÁLAS-PORRAS Alejandra, "Usines d'assemblage et bourgeoisies regionales" in *Pouvoir local, régionalisme, décentralisation* par J. Revel-Mouroz, CREDAL/IHEAL, Paris, 1989.

