

Hélène Rivière d'Arc
Directrice de Recherche
CREDAL-CNRS
27 rue Paul Bert
94 204 – Ivry sur Seine
Tel.01 49 60 40 37
E mail : darc@ivry.cnrs.fr

La réhabilitation/requalification des centres-villes comme instrument du développement durable dans quelques métropoles d'Amérique latine : exorciser la précarité ?

Deux dates balisent le diagnostic que je vous envoie :

- Rio 1992, Sommet de la Terre
- Johannesburg 2002, Forum des Nations-Unies sur le Développement Durable

Des recommandations importantes ont été émises dès 1992 incitant les grandes villes de la planète, dont quatre parmi les vingt premières se trouvent en Amérique latine (Mexico, São Paulo, Buenos Aires et Rio de Janeiro), à constituer des Agendas 21 locaux qui s'appuieraient sur les principes du développement durable . Dans la mesure où l'on parvenait à décrypter ces derniers sans angélisme, on pouvait les considérer comme particulièrement pertinents dans des agglomérations urbaines – celles d'Amérique latine – qui avaient connu de 1950 à 1985 , les taux de croissance les plus forts du monde et qui avaient peiné avec plus ou moins de succès à intégrer en cinquante ans, des millions d'immigrants pauvres venus chercher en ville éducation, sécurité et plus de prospérité .

2002 : au-delà des mises en action plus ou moins efficaces d'Agendas 21 locaux, le Forum des Nations-Unies sur le Développement Durable est l'occasion pour des villes (et/ou des pays d'Amérique latine) de distinguer les principes universellement admis d'un développement durable urbain qui n'aurait aucun coût économique et social différencié selon les histoires et les conditions vécues par chacune ou chacun d'entre eux.

Les luttes urbaines, les immenses inégalités, la concentration spatiale de l'extrême pauvreté et de l'extrême richesse (reconnue par les textes se référant à la ville émis par le Millénium Project affirmant qu'il fallait viser l'apparition de la ville « sans *slums* » dans un proche avenir ...), mises en évidence par le ralentissement de la croissance urbaine, mais non de l'extension spatiale des villes, ont conduit à une prise de conscience politique que les municipalités se sont employées à affirmer . Elles ont aussi voulu la traduire par des actes, à des rythmes divers cependant.

Alors que la réhabilitation/requalification des centres villes paupérisés , lancée dans les années 1970 par l'Unesco (22 villes en Amérique latine dont 12 dans le seul Mexique comme Patrimoine de l'Humanité) relevait plutôt d'une approche patrimonialiste dans des pays imprégnés de modernité et de fonctionnalisme architectural, elle devient aussi un instrument de : 1 – promotion de la mixité sociale ; 2 – de retour des centres villes dans le marché ; 3 - de tentative de reconcentration de la population afin de contribuer à interrompre une dérive dramatique de l'extension urbaine pourvoyeuse de gaspillages d'énergies et de combustibles .

Voilà donc quelques hypothèses et quelques observations conclusives sur le déroulement de ce processus dans six villes d'Amérique latine : Mexico, Merida-Yucatan, São Paulo, Recife et Buenos Aires.

Depuis le début des années 2000, la notion de « développement durable » et son corollaire, celle de « ville durable », ont été à la fois médiatisés, vulgarisés, précisés et technicisés Leurs prescriptions dont l'efficacité n'est prouvée aujourd'hui qu'à travers des diagnostics sectoriels et rarement territoriaux, relèvent de volontés politiques multi-scalaires, assez différentes selon les partages du monde reconnus par les chercheurs¹.

De nouveaux instruments d'observation des conditions locales du développement durable se sont multipliés et on prétendra même qu'ils se sont universalisés dans la mesure où beaucoup d'entre eux sont proposés par les organisations internationales. Des batteries d'indicateurs ont été mises au point dont la capacité à décrire les

¹ - C'est cependant l'engagement des pays vis-à-vis du protocole de Kyoto qui a dominé les consciences nationales et résume dans les représentations populaires le respect qu'ils doivent à cette composante essentielle du développement durable, la protection de l'environnement. Le refus de signer le protocole par certains pays (Etats-Unis, Canada, Chine), choque les consciences militantes tant en Amérique latine qu'en Europe, même si les argumentaires développés ici et là pour exprimer les indignations, ne sont pas partout identiques.

situations, dépendent de l'échelle à laquelle ceux-ci sont construits et de la durée d'observation dont ils pourront se prévaloir. Cependant, il n'existe à ce jour, ni observatoire, ni aucun indicateur dont nous ayons eu connaissance, qui permettent de rendre compte de façon systémique pour les villes d'Amérique latine, de ce processus volontariste et prescriptif qui est censé se dérouler aussi bien à l'échelle planétaire qu'à celle d'un sous-continent (l'Amérique du Sud), d'une aire culturelle (l'Amérique latine), d'un territoire national, d'un territoire urbain etc.

Un instrument d'urbanisme, la réhabilitation, au service du développement durable

Nous avons choisi d'observer un instrument d'urbanisme – la réhabilitation – dans des centres villes d'Amérique latine, car elle a fait appel pour requalifier ces territoires symboliques de la ville, à des séries de remèdes et de recettes qui relèvent d'une multitude de savoirs techniques, économiques et sociaux et d'une capacité de projection complexe dans l'avenir. Nous l'avons choisi aussi parce que, comme une évidence, elle faisait partie partout en Amérique latine de programmes d'aménagement qui semblaient en quelque sorte se substituer à ce que l'on appelait la planification dans les années 1960-1980, après que les bouleversements dans les découpages administratifs et la décentralisation, aient modifié les rapports de force politiques locaux. Cela, en essayant de prendre plus ou moins en compte l'énorme croissance urbaine et son corollaire, la « crise urbaine ».

Nous avons noté alors l'intense circulation des idées et des expériences entre responsables politiques, experts et urbanistes, pour justifier les programmes de réhabilitation entre les villes d'Europe (de l'Italie à l'Espagne, la France ou la Belgique...), d'Amérique latine (de Mexico à Montevideo et Buenos Aires, de Santiago à São Paulo ...), et d'Amérique du Nord (de New York à Boston et Montréal ...)².

L'introduction de la notion de « ville durable » et l'injonction d'appliquer un autre développement basé sur moins de gaspillage, réduit la réhabilitation des centres villes à l'application d'un programme parmi d'autres. Cependant, l'objectif de la « ville durable », associé aux projets de réhabilitation, continue de s'appuyer sur un programme territorialisé, « intégré » comme l'on dit, renvoyant à une continuité spatiale avec le reste de la ville, mais aussi à des mesures spécifiques dont certaines relèvent directement des recommandations internationales, notamment la lutte contre les nuisances qui se sont accentuées dans ces espaces au cours de leur histoire et partiellement causées par la multiplication des déplacements, à l'origine de hauts niveaux de pollution (par exemple) .

Affaiblissement et prégnance du découpage Tiers-Monde/Premier Monde

Sans revenir sur l'histoire du concept de développement et de son corollaire le sous-développement, associé à sa version politique appelée tiers-mondisme³, on soulignera cependant que les gouvernements des pays d'Amérique latine, inspirés par la CEPAL depuis la fin des années 1950, ont largement pris part au débat sur la dépendance, s'auto-classant alors comme un bloc original au sein du Tiers-Monde, et cherchant ses remèdes au sous-développement et ses recettes pour en sortir, au sein des politiques nationales .

Le stigmate du sous-développement reste présent dans beaucoup de milieux (intellectuels, experts, politiques, militants etc.) et dans presque tous les pays, même en Argentine, lorsqu'on a recours au concept non consolidé de « développement durable ». Ainsi, les volets social et économique restent-ils des préalables essentiels, dans la plupart des discours, à la mise en application de mesures d'économie d'énergie et de protection de l'environnement, même si celles-ci sont prises en compte depuis la Conférence de Stockholm en 1972, Les Journées de la Terre de Rio de Janeiro (1992) ainsi que par le Sommet latino-américain de Santa Cruz de la Sierra (1996)⁴.

Les processus de décentralisation ayant ensuite conduit à la prise du pouvoir local par les partis de gauche issus des luttes urbaines, ont conduit les grandes villes latino-américaines à adopter des positions communes à Johannesburg dont le ton était assez radical, où elles défendaient en priorité la nécessité de résorber la pauvreté et l'amélioration de la qualité de la vie des plus démunis au niveau local, comme conditions incontournables du développement durable

² - Voir dans Hélène Rivière d'Arc et Maurizio Memoli (dir.), *Le pari urbain en Amérique latine, vivre dans le centre des villes*, Armand Colin, 2006, les points de vue critiques énoncés en Amérique latine sur les expériences européennes .

³ - Voir Gilbert Rist, *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Sciences-Po, Paris 2001.

⁴ - Voir, Julien Rebotier, *L'Agenda 21 et la réhabilitation des centres urbains en Amérique latine*, Document de Travail, CREDAL, 2005.

Rappelons par ailleurs que les décennies 1970 et 1980 ont été marquées notamment dans certains milieux intellectuels et d'experts (surtout au Brésil), par les principes de l'éco-développement que définissait et défendait Ignacy Sachs .

et l'injustice que représente le fait de se plier aux mêmes exigences en termes de contrôle de l'usage des énergies, que les pays les plus dispendieux dans ce domaine⁵.

Ces positions sont reprises à leur façon par les gouvernements de gauche de cette deuxième moitié des années 2000. Elles éclairent d'ailleurs sur les difficultés, les débats et les réticences qui s'expriment en Amérique latine, à propos de la construction au niveau local d'agendas 21 et d'indicateurs proposés par les experts d'organisations internationales⁶. Rejets et appels aux différents *mainstreams* internationaux alternent donc, rendant opaque la rationalité supposée d'un modèle de « ville durable » qui inspirerait les grandes villes d'Amérique latine. Rejet et appel correspondant d'ailleurs à des moments et à des changements politiques (tant locaux que nationaux) qui révèlent aussi l'enjeu et les priorités politiques des gouvernements locaux ainsi que les pressions auxquelles ils sont soumis par des lobbies de la construction et des transports, leurs partenaires privés les plus puissants⁷.

Même si personne ne s'afficherait jamais comme hostile aux principes du développement durable, ce dernier, du fait de son imprécision structurelle, n'est pas également légitimé par tous les types de pouvoir, ni par tous les acteurs. Bien que son énoncé soit reconnu comme une pédagogie par tous, la soumission de sa légitimité à la discontinuité politique, particulièrement au niveau des gouvernements des grandes villes est aussi très fréquemment soulignée et sa dépendance à l'égard des gouvernements nationaux reprend-elle du service⁸, dans la valse/hésitation centralisation/décentralisation.

Enfin, le coût du développement durable reste un sujet tabou dans des villes qui subissent depuis plus de trente ans des alternances brutales de croissance et de crise ou de récession⁹, à l'origine de situations d'endettement local parfois tellement alarmantes que les gouvernements devaient intervenir par le biais de lois pour les réguler.

Surmonter les contradictions

Dans ce contexte général, la réhabilitation des centres villes fait-elle partie de la batterie d'instruments que se donnent les acteurs locaux pour exorciser la crise urbaine et la précarité et promouvoir ce que les ONG appellent « le droit à la ville » ?

Comment enfin, rendre opérationnelles des mesures qui s'appuient sur des logiques contradictoires, situations à bout desquelles la remise en service de l'instrument « planification » serait pour certains urbanistes supposée seule à même d'y parvenir.

Dans la pratique, les instruments d'accompagnement des politiques locales, recommandés depuis la fin des années 1980 par la Banque Mondiale (*good governance, accountability*, identification des *amenities*, nécessité d'une régularisation du foncier urbain, *bankability*), l'énoncé de certains objectifs à atteindre (amélioration des transports et dépollution, etc.), ont été relayés par les exigences de bonne gouvernance de la BID, aujourd'hui supporter intransigeant du développement durable. Cette dernière a successivement mis l'accent sur le logement (début du millénaire), puis sur la protection de l'environnement (infrastructures collectives, problèmes des résidus solides, espaces verts). On peut donc voir que les thèmes de la mobilité et du transport occupent une place clé dans les diagnostics que font la plupart des acteurs et des milieux impliqués.

⁵ - « Si le monde entier avait en moyenne, une consommation égale à celle d'un américain moyen, aucune planète ne serait suffisante pour fournir les ressources nécessaires ... » dit, dans un entretien Mario Monzoni, Coordinateur adjoint du Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (*Urbs, Viva o Centro*, junho/julho2006).

⁶ - Il existe un agenda 21 à São Paulo. A Mexico, il était encore en cours d'élaboration en 2006. Il n'y en a pas à Buenos Aires.

⁷ - Comme l'a souligné Jordi Borja à plusieurs reprises. Mais on soulignera par ailleurs que nombre d'entreprises privées européennes qui ont cru pouvoir obtenir des contrats intéressants au cours des années 1990, dans les domaines de l'environnement, se sont heurtées à ce qu'elles ont pris pour des attitudes irrationnelles : EDF, Lyonnaise, Veolia ... pour ne citer que les entreprises françaises.

⁸ - Bien qu'ils soient aujourd'hui plutôt de gauche, les gouvernements latino-américains n'ont pas tous la même position vis-à-vis des économies d'énergie. Les positions des villes gouvernées par la gauche dans les années 1990, étaient peut-être plus consensuelles et proches des principes émis par les organisations internationales.

Même si la vision des économistes dits « libéraux » et des investisseurs, lorsqu'ils pensent la réhabilitation des centres villes, passe d'abord par l'activation des conditions de leur retour dans le marché (y compris sur le plan des coûts de l'immobilier, dont tout le monde sait qu'il exclura les insolubles), les casse-tête de la mobilité et de la sécurité occupent toutes les têtes, beaucoup plus que le coût de la construction et/ou de la réhabilitation matérielle dont on parle très peu, comme s'il s'agissait d'un sujet tabou. Un tabou parfois posé par des architectes militants lorsqu'ils font référence à la « nécessité de penser une architecture durable »¹⁰.

« Le modèle actuel de la ville brésilienne n'est pas *soutenable*, dit pour sa part Nabil Bonduki, ancien conseiller municipal de São Paulo, architecte, urbaniste et professeur de Planification urbaine, à la Faculté d'Architecture et d'Urbanisme de la USP. Il suppose un fonctionnement urbain basé sur la circulation des automobiles depuis les garages des *condominios* vers les stationnements des *shoppings*. Il présuppose la multiplication des forteresses et des tours de verre, fermées par des systèmes d'air conditionné, protégées en permanence. Il suppose une croissance horizontale illimitée qui détruit les zones de protection de l'environnement ou ceinture verte. Il suppose l'évasion de l'espace public qui s'accroît en même temps que l'insécurité des rues ...¹¹ ». Or, pour lui, comme pour d'autres, un des projets alternatifs à cette « insoutenable » se trouve dans la requalification des centres des villes.

Il y a donc des dangers dont l'identification fait consensus : le coût de l'extension illimitée de l'espace bâti en est sûrement un. Argument présenté comme plus technique que politique, il est invoqué partout et on l'appelle unanimement au secours pour justifier les projets de redensification des « quartiers centraux ». Mais les moyens pour y parvenir et l'analyse de l'histoire des centres villes qui sous-tend la recherche de ces moyens, peuvent être l'objet de polémiques et de conflits violents pour le contrôle de la « ressource » que représente la localisation « centre ville ».

Ainsi la table rase plutôt que la réhabilitation ou l'inverse, le marketing urbain qui va rarement sans exclusion des plus pauvres de certains territoires, la sauvegarde au sens large, la marchandisation de la culture grâce à la promotion de valeurs considérées comme consensuelles, sont autant de remèdes et de méthodes priorisées par les uns ou les autres et une façon d'exorciser le spectre du développement à plusieurs vitesses ou la consolidation des situations de précarité extrêmes. Finalement, pour n'importe lequel des gouvernements locaux en place pour un temps donné, la dimension « protection de l'environnement » associée à celle d'« économie d'énergie » et de lutte contre le gaspillage, ne relève pas du même temps politique que les mesures sociales et économiques dans lesquelles on inclut le droit à la sécurité, traditionnellement perçues en terme clientélistes, corporatistes ou de rapport de force.

Temporalités et volonté politique

Donnons, dès cette introduction, l'exemple de la ville de Mexico, emblématique s'il en fut, et qui fait partie de nos études de cas. Ainsi, le gouvernement du District Fédéral est-il parvenu à réduire, grâce à la mobilisation de la classe moyenne, le niveau de pollution de la « ville la plus polluée du monde » au début des années 1980¹². En revanche, bien que chaque habitant du DF dispose en théorie d'une quantité quotidienne d'eau supérieure à celle d'un parisien ou d'un pauliste, il y a une incapacité à freiner la déperdition de plus de 30 % de la ressource. Est dénoncée par ailleurs également, l'incapacité à développer une politique de protection des espaces verts et plus encore à empêcher l'extension infinie de l'urbanisation périphérique par l'application d'un programme pourtant très médiatisé de requalification des quartiers centraux et un programme de contraintes spatiales à l'adresse des investisseurs immobiliers, appelé Bando 2¹³. Autant de grands thèmes qui font l'objet de plaintes et de dénonciations consignées

¹⁰ - Voir différentes publications de la FAU de l'Université de São Paulo (USP) par exemple. Voir aussi certaines interventions d'Alfredo Garay, ancien secrétaire de planification de la Mairie de Buenos Aires, au cours d'une interview à la Folha de São Paulo (septembre 2005) et son intervention au Séminaire International « Réinvestir les centres des villes en Amérique latine », Paris, juin 2006.

¹¹ - Nabil Bonduki, « As duas faces da cidade brasileira ; os problemas urbanos se acumulam, prejudicam tudo e todos e a solução possível e a sustentabilidade », *Cult.Revista Brasileira de Cultura*, maio de 2007.

¹² - Quelques mesures pour parvenir à ce résultat : l'interdiction faite aux véhicules privés de circuler un jour sur deux ; facilités accordées aux chauffeurs pour qu'ils renouvellent le parc des taxis notamment des multitudes de coccinelles ; opérations plantations d'arbres ; construction d'une ligne de métro-bus. En revanche construction contestée par les écologistes, de deux étages de circulation sur le Périphérique.

¹³ - Voir différents articles de Catherine Paquette, dont « Des habitants pour le centre historique ? Mexico face à l'un des défis majeurs de la réhabilitation » in Hélène Rivière d'Arc et Maurizio Memoli (dir.), *Le pari urbain en Amérique latine, vivre dans le centre des villes*, Armand Colin, Paris, 2006.

par un organisme de surveillance, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF, dans un Rapport annuel rendu public¹⁴, où l'on constate – paradoxalement – que la région centrale du DF réunit un des plus forts taux de dénonciations concernant avant toute autre, les questions traditionnelles : celle de l'absence et du manque d'entretien des espaces verts et celle des nuisances sonores. En revanche, l'exclusion spatiale des plus pauvres et leur relégation à la périphérie n'apparaît guère comme un problème d'« aménagement ».

Pourquoi cette référence au District Fédéral mexicain est-elle emblématique ? Parce que les instruments des politiques urbaines mis en œuvre, y sont perçus et médiatisés comme relevant d'un pouvoir municipal en quête de légitimité politique. Son indépendance volontariste vis-à-vis des recommandations ou injonctions internationales (fussent-elles celles des organisations telles que le PNUD, le programme Habitat, et/ou la BID), fait partie de son engagement vis-à-vis du peuple de Mexico. Elle faisait également partie d'un programme politique de refondation nationale par lequel le gouvernement de gauche de Andres Manuel Lopez Obrador prétendait se distinguer du gouvernement national du PAN entre 2002 et 2006. D'où les tergiversations et les brusques interruptions de mesures que d'aucuns pouvaient croire consensuelles et /ou capables de briser la reproduction de certaines pratiques de gaspillage (cf. le lavage immodéré des voitures ...) ¹⁵.

Mais la référence au District Fédéral mexicain est aussi intéressante parce qu'elle révèle en même temps tout un corpus de réflexions sur le contenu de la durabilité : elle introduit en effet dans les textes, le culturel dans le volet social et économique.

Créer les conditions de « la ville durable » relève de la volonté politique, une volonté politique aujourd'hui pressionnée par le contexte international, en Amérique latine comme ailleurs. Nous avons privilégié dans nos travaux, l'observation d'une échelle territoriale urbaine, celle des centres, car ces derniers combinent des spécificités dont les inter-relations font partie du « modèle » latino-américain des années 1990. Ils se veulent le théâtre d'un renversement de tendances que l'on croyait inéluctables : décadence, anomie, abandon de l'espace public, fragmentation/ségrégation¹⁶. Dans la mesure où leur requalification surgit comme une nécessité et un nouvel identifiant social, et que cette requalification est contemporaine de l'idée de « ville durable », notre intuition était valide. L'attribution de nouvelles valeurs aux centres villes (lieu de mémoire, lieu de mixité, nouvelle ressource, etc.) les fait entrer dans des projections d'avenir enchassées dans celles du développement durable. C'est donc autour de la construction de cette volonté politique que nous avons travaillé, conscients cependant que le temps politique à l'échelle locale – c'est une banalité de le rappeler – malgré la durabilité des institutions, n'était nullement en phase avec le temps social et économique ; encore moins avec celui des changements de l'environnement, difficilement perceptibles et dont la première composante, à la fois la plus immédiate, mais aussi la plus tabou, est son coût (financier sans doute, mais aussi social à moyen terme), puisqu'il s'agit de la gestion de ses composantes matérielles, presque toutes aux mains du secteur privé .

La relation au pouvoir local et aux institutions sous-tend toujours l'action ou l'inertie politique : la sauvegarde d'un héritage culturel ou son instrumentalisation, le logement (concentré, éparpillé... saut qualitatif dans le domaine du confort et de la qualité de la vie... la requalification de l'espace public pour qui et pourquoi, la lutte contre l'incivilité, etc).

Les grandes villes latino-américaines s'inspirent-elles de la notion de « durabilité » ?

En adoptant le mot « soutenable » en espagnol (*sostenible* ou *sustentable*) et en portugais (*sustentavel*) traduction de l'anglais international *sustainable*, plutôt que celui de « durable », limité au monde francophone, les pays latino-américains font le choix d'introduire la catégorie du coût (financier, mais aussi social et environnemental) dans un concept en construction surdéterminé pour nous (en France), par le temps et un horizon encore flou (*time* et *weather*). Ce rappel n'est pas un scoop mais il est utile à notre conclusion car, même si la circulation des idées anticipe aujourd'hui sur les politiques locales, leur réappropriation révèle des interprétations que seule explique la complexité des territoires, à quelque échelle géographique que ce soit. Développement et ville *sustainable* incorporent donc en principe, en Amérique latine, les exigences de la bonne gouvernance, autre concept international dont ne rend pas exactement compte la *governabilidad* (*governabilidad*) et celle de la gestion du *meio ambiente* (*medio ambiente*) .

¹⁴ - Le dernier date de 2004 et la Procuraduría n'est plus opérationnelle.

¹⁵ - Entretien d'Hélène Rivière d'Arc avec Gabriel Auvinet, Research Profesor, Laboratorio de Geoinformática, Instituto de Ingenieria, UNAM, février 2006.

¹⁶ - Une grande partie de la littérature latino-américaine en sciences sociales sur la ville, se livre à l'analyse de ces tendances.

Cette trajectoire des usages de mots en moins de deux décennies : de 1992 à nos jours (2007), pour faire court, traduit et explicite un décalage par rapport à l'Europe. En effet, notre regard euro-centré, ou même franco-centré sur les calendriers du développement durable, surdéterminé par l'urgence écologique, n'a pas cours dans les mêmes termes dans les grandes villes d'Amérique latine même si la question de l'environnement y est devenue familière. Disons d'emblée que la question de la présence de la pauvreté¹⁷ et de ses dégâts corollaires dominent encore une dialectique qui imprègne les élections et les changements politiques locaux et nationaux. Les analyses de l'usage des principes du développement durable, à l'échelle de territoires emblématiques, les centres ville, comme celles que nous livrons ici, nous conduit alors à proposer une périodisation qui n'est pas identique à celle qui prévaut en Europe et plus particulièrement en France. En France, ce serait celle-ci : des politiques d'aménagement urbain au renforcement du pouvoir des maires dans la décentralisation au souci écologique (dans le sens de valorisation de l'environnement physique et matériel, comme moteur d'une nouvelle sociabilité et non dans le sens de l'Ecole de Chicago), alors que la croissance des PIB urbains n'en créent pas vraiment les conditions, mais que le principe de précaution lui sert de variante. Nous proposerions plutôt pour nombre de grandes villes en Amérique latine, étant entendu que celles que nous avons choisies sont représentatives, la périodisation suivante : de l'insertion des gouvernements locaux dans les principes du développement durable d'abord, puis nationalistes/patrimonialistes, et enfin du patrimonialisme - une référence mise en application depuis au moins trente ans – au social/*sustainable* où l'erradication et/ou l'atténuation de la pauvreté constitue le « social » et l'intégration spatiale sur un territoire, l'alternative à la précarité. C'est du moins une des priorités affichée par tous les gouvernements urbains qui se sont dits de « gauche ».

Cependant, dans ce contexte général, les autorités locales chargées de mettre en action les politiques dites de développement « soutenable » n'ont pas d'instrument qui leur permette de contribuer directement à la hausse des « bas revenus », ni par conséquent à une diminution de la précarité et des inégalités-informalité dans l'emploi et le travail.

Citons trois situations qui renvoient directement ou indirectement à l'implication de groupes sociaux dans une ligne de conduite municipale guidée par les principes du développement durable. Il s'agit de la part des municipalités de contrats avec des groupes certes emblématiques mais très réduits : les *catadores* de São Paulo (ramasseurs et trieurs) et les nouveaux agents municipaux, promoteurs populaires d'une pédagogie du développement durable ; les *cartoneros* de Buenos Aires, pris en compte par la mairie lorsque leur visibilité en centre ville a été accentuée par la crise de 2001, et enfin les mesures en faveur du logement et des autorisations de vente de leurs fabrications artisanales, dans la rue, par les Indiens urbains du District Fédéral, au Mexique.

Emergence de nouveaux paradigmes :

1 – Déclin/crise des territoires et développement durable

2 – Logiques d'intervention contradictoires : comment les assumer ?

3 – Spécificités locales/nationales, le recours à la culture

Le fait que la réhabilitation des centres ville ne soit pas explicitement citée dans les chapitres des recommandations émises par les agendas 21 type, a perturbé la réflexion collective. Et pourtant, on peut voir poindre partout en Amérique latine, une forte allusion à la mise en cause de la politique du zoning qui avait prévalu par le passé, et le recours à des modèles ou des recettes qui font du projet intégrateur, un nouvel horizon structural. Quoi mieux que les centres ville se prêterait alors à cette projection ? Contribuer à la construction de territoires intégrés fait partie des principes du développement durable et les quelques agendas 21 existants ou en cours d'élaboration, ne manquent pas, lorsqu'ils existent, de renvoyer à cette exigence¹⁸.

Il est donc valide d'aborder les politiques urbaines et leur prétention à influencer sur l'avenir des grandes villes par le biais d'une affirmation du rôle des centres au sens large (*barrios centrales, bairros centrais* etc...) ¹⁹, qu'il s'agit de replacer au cœur des nouveaux dispositifs urbains, grâce aux ressources idéelles et matérielles qu'ils concentrent et qui s'y sont accumulées.

L'existence même des programmes de rénovation, de réhabilitation, de requalification, conduit à émettre une première remarque : le déclin des centres villes semblait sur une pente irréversible. Comment l'enrayer ? L'idée de déclin est bien sur généralement l'envers de celle de développement durable. Les diagnostics du déclin ont donc

¹⁷ - Et de son erradication toujours prônée par la Banque Mondiale .

¹⁸ - Buenos Aires n'a pas d'agenda 21

Mexico : agendas 21 en cours d'élaboration à la fin de 2006. Etapes provisoires de la rédaction rédigées.

Sao Paulo : existence d'un agenda 21.

Merida : pas d'agenda 21

Recife : agenda 21 pour l'agglomération et agendas locaux englobant certaines portions du municipe de Recife.

¹⁹ - Expression lancée par Catherine Paquette pour Mexico mais que l'on retrouve autre part. A São Paulo, par exemple, dans les documents d'experts d'appui aux politiques municipales.

fusés venant de partout, notamment dans toutes les villes que nous avons retenues et venant de nombreuses institutions, révélant paradoxalement que les centres restaient des espaces disputés par tous les intérêts socio-économiques en action à quelque échelle qu'on les observe ; mais qu'ils étaient aussi des espaces de voisinage, souvent tendus, entre groupes sociaux ambulants entre danseurs et commerçants... tous les habitants populaires et/ou très pauvres²⁰, d'une gamme infinie de type d'occupation de la ville ancienne, sans oublier les habitants des rues. Tension certes, quotidiennement présente : l'interlocution avec le pouvoir local partout revenu en centre ville, lorsqu'il l'avait quitté est intense, qu'il s'agisse de négociations/participation, de manifestations et/ou de répressions policières. Difficulté en revanche à partir de ces diagnostics et ces observations, de cerner la présence et le rôle d'une classe moyenne à qui tous les promoteurs d'un nouvel urbanisme fait appel sans la nommer, pour l'aider à réaliser un nouveau projet: commerçants, employés de service publics, hôteliers, patrons de bar, de café, propriétaires de *cortiços*, de *vecindades*, de *conventillos*, retraités etc... Mais aussi acteurs des « poches » de trafic, de têtes de réseaux contre lesquels sont engagées des batailles *hard*, comme celle qu'a menée le maire de Mexico à Tepito en 2007, ou plus *soft* comme celle qu'a engagée le maire de São Paulo dans la Cracolândia. Mais aussi révélation d'une complexité sociale que l'on pourrait traduire, pour exprimer un jugement « positif », par le terme de « mixité » et qui dépasserait les oppositions binaires et les facilités qu'offrent les catégories du classement social dont on croit déceler la présence dans ces centres ville²¹: vieux pauvres/jeunes délinquants ; famille mono-parentale (dont le chef est une femme)/homme seul, etc...

Leurs présences rendent infiniment plus complexes les simplifications catégorielles généralement retenues par les urbanistes et experts à qui est demandé de proposer des projets qui doivent inverser le cours du déclin même s'il est difficile à mesurer dans le temps. Un déclin dont les composantes sont partout les mêmes : vieillissement de la population, diminution du nombre d'habitants recensés, nombre de logements vides, diminution du revenu des impôts, émigration de certaines grandes activités comme les activités bancaires vers les nouveaux centres, et apparition de friches industrielles et d'espaces vacants provisoirement occupés par des parkings souvent sauvages. Ces composantes obligent à rendre compte des projets selon une approche pluri-disciplinaire.

Le « sud » à Buenos Aires, est central parce qu'il fait partie des espaces bâtis anciens et qu'il est relativement proche et bien relié au centre dit historique, une « catégorie de l'action publique » ballotée cependant, à partir du moment où elle le devient, entre le constat d'un déclin dans le temps relativement long et la réalité d'une crise socio-économique brutale (2001) dont l'impact balaie tous les projets de renouvellement urbain sur son passage. Ainsi les centres ville, délimités chacun à sa façon, sont partout des catégories de l'action publique. Tous s'inscrivent dans des plans stratégiques qui ont recours pour être mis en action à trois ou quatre directives ou instruments : (bonne) *gobernabilidad* ; intégration ; quelques aspects de la doctrine du développement durable universellement reconnus (cohérence des transports, accessibilité) et redensification pour éviter les gaspillages de combustible, et des ressources, ainsi qu'un excès de pollution de l'atmosphère.

Deuxième remarque : une discontinuité dans l'action extrêmement forte, au niveau des pouvoirs locaux qui ne parviennent à légitimer leur popularité et leur image qu'à travers l'énoncé de priorités différentes que celles de leurs prédécesseurs, qui vont jusqu'à l'abandon de prêts ou de conseils internationaux péniblement négociés, au risque d'apparaître irrationnels dans un moment où tout est justifié par la maîtrise de la technique et des technologies²².

Cependant, bien qu'enchassés dans les vœux des préoccupations en faveur d'un retour à la planification (revenue au goût du jour) à l'échelle de la métropole, ces projets redonnent en même temps du sens et de l'actualité à la hausse des valeurs foncières et marchandes qu'ils promeuvent.

Voilà alors que les logiques contradictoires de l'action réformatrice apparaissent au grand jour : elles se situent comme toujours aux intersections du social et de l'économique, de l'évaluation que chaque acteur fait de ses intérêts dans le temps. C'est très important dans les villes d'Amérique latine car l'essentiel des services y relèvent du secteur privé et l'essentiel des infrastructures, d'emprunts par les pouvoirs publics sur le marché international des capitaux. Or le secteur privé, pour intervenir, attend de chaque niveau du pouvoir public, des incitations financières qui risquent de peser pendant longtemps sur l'enrayage du déclin mais aussi sur la qualité des politiques environnementales (notamment celles concernant le remplacement ou l'amplification des dispositifs de filtration des

²⁰ - Qui, en centre ville, ont plutôt adopté l'auto-désignation de population de *baixa renda* que celle de pauvres, au moins dans les villes brésiliennes.

²¹ - A distinguer les unes des autres selon les analyses qui sont proposées.

²² - Même si cette remarque concerne avant tout les villes brésiliennes, les démêlés de la mairie de Mexico avec la BID et le programme Habitat des Nations-Unies, révèlent que la popularité du maire repose sur la personnalisation et l'originalité de son rapport aux populations.

eaux , comme à Mexico et São Paulo, la résorption des fuites, l'évacuation des eaux de pluie dans l'espace public, la dépollution des friches des zones industrielles etc.)²³.

Pour masquer ces contradictions, certaines villes font appel à l'identification aux lieux et à la mémoire des lieux comme valeurs consensuelles, trans-classistes, trans-ethniques, pour s'arroger l'appui de populations ciblées (les vieux, par exemple ; parfois les femmes) mais surtout les Indiens car leur visibilité dans la ville peut être « positivée ». Dans tous les cas étudiés d'ailleurs, cette démarche a lieu dans les villes mexicaines : construction de logements sociaux négociée avec les associations indigènes dans le centre de Mexico, négociation avec les commerçants maya au marché de Merida ; Xochimilco, un nouveau faire-valoir pour une population nahuatl, qui à son tour joue le rôle de faire-valoir dans ce petit Patrimoine de l'Humanité. Insistons sur le fait qu'il s'agit bien là de démarches idéologiquement nationales, dans un pays où le multi-culturalisme est devenu un concept de la Constitution. En revanche, la couleur politique du gouvernement municipal n'est pas fondamentale²⁴.

Autre part, la réappropriation des espaces centraux, selon un terme très cher aujourd'hui aux urbanistes tant en Europe qu'en Amérique latine, ne passe pas par une affirmation multi-culturelle mais plutôt par le recours à la mémoire d'une histoire partagée qui n'intègre pas les « trop pauvres », et promeut plutôt les valeurs d'une classe moyenne urbaine dynamique et internationale (São Paulo, Buenos Aires et même Recife) . Une *service class* ou *creative class* en somme.

QUELQUES EXEMPLES DE QUESTIONS SANS REPONSE

Au risque de nous répéter, nous rappellerons ce qui fait le lien entre les travaux que nous présentons : c'est qu'ils correspondent à un moment des politiques publiques urbaines où la question du développement durable renvoie à l'adoption d'instruments d'application qui relèvent de l'expertise et éventuellement de la technique plus que du politique. Ces moments – tous contemporains et actuels – perçus dans un temps relativement court, concernent paradoxalement (mais le paradoxe était volontaire) des territoires urbains qui ont une longue histoire et qui, porteurs d'historicité dans leurs représentations, se confondent avec celle d'un avenir durable.

De ces études, se dégage donc tout un corpus de questions sans réponse dont la formulation peut conduire à l'établissement de remèdes normatifs. Quelques unes de ces questions sont d'ailleurs elles-mêmes d'ordre normatif ; d'autres relèvent de la dynamique de l'action. Certains sont persuadés par exemple que le développement urbain repose sur l'aisance dans la mobilité et dans la facilité d'accès aux points distants et à des lieux spécifiques. Ce présupposé serait extrêmement important dans les grandes villes d'Amérique latine²⁵. On apprend alors que la relation coût/bénéfice d'une politique des transports et des infrastructures (nœuds de circulation) semblait toujours pencher du côté qui offrait de la nouveauté ; ainsi fut privilégiée l'extension urbaine au détriment des secteurs consolidés. Le présent semblerait révéler une inversion de cette pensée et de la tendance qui en a découlé, sans que l'on puisse affirmer cependant qu'on la décèle partout.

Certains auteurs mettent l'accent sur la sortie d'une crise nationale d'un territoire urbain qui exige l'usage d'instruments politiques et économiques qui se rapprochent plus de l'urgence – favoriser l'investissement de capitaux à des fins de rentabilité rapide pour les pouvoirs publics – que de la réhabilitation/requalification. Celles-ci ne pouvant en effet prendre forme que lorsque le gouvernement local s'est assuré de la rentrée de ressources publiques « durables » (opération Puerto Madero versus la catégorie « Sud » à Buenos Aires), mais aussi Cracolândia à São Paulo. Sara Ciocca et Graciela Schneier. Faut-il par ailleurs associer la privatisation des services ou le recours aux associations à ces moments d'urgence ?

D'autres travaux insistent sur la technicisation de la présentation des problèmes urbains pour masquer la discontinuité des politiques et les enjeux électoraux qu'elle représente. Bref, la mise en relief « accentuée » de ces logiques contradictoires, contribue à faire oublier par le monde politique le traitement de la dimension la plus complexe de la trilogie : le développement socio-territorial. Du discours sur « l'embellissement » aux dénonciations d'hygiénisme dont nous avons traité autre part²⁶, des politiques ciblées sur un quartier ou un groupe social situé dans l'espace urbain (en l'occurrence le centre), des pédagogies à l'égard des pauvres, des vieux, des enfants (*catadores*, femmes, écoliers ...), de la question de la mixité sociale comme élément de la « pacification » de quartiers réputés

²³ - La difficulté à assumer ces tâches, peu visibles en temps normal, est compensées par des opérations populaires et bien que parfois, un peu polémiques ; par exemple, la loi municipale votée sur proposition du maire par la mairie de São Paulo, sur la pollution visuelle, réglementant la publicité dans la rue, connaît un grand succès.

²⁴ - En effet, parmi nos exemples, seule la ville de Merida n'a pas connu de gouvernement dit de « gauche ».

²⁵ - Voir les descriptions des modèles radio-concentriques de São Paulo, Mérida (Yucatan) et Recife.

²⁶ - Voir Hélène Rivière d'Arc, Une autre politique de centre ville en Amérique latine, la place réservée aux pauvres dans les « vieux » quartiers de São Paulo, in Véronique Dupont et Djallal G. Heuzé (Etudes réunies par), *La ville en Asie du Sud, analyse et mise en perspective*, collection Purusartha, Editions de l'EHESS, Paris 2007

soumis à des relations violentes, nous pointons ces micro-situations mais nous ne disons pas si nous voyons les protagonistes comme des acteurs ou les sujets des nouvelles techniques de gestion . Evidemment, la place de la participation dans la bonne gouvernance, un des volets incontournable de l'accès à la situation de ville durable, est sans cesse remise sur le terrain par la BID et par les instances des Nations-Unies, chargées de superviser la rédaction des agendas 21. Or les pratiques de participation ne franchissent pratiquement jamais les impératifs des situations que l'on peut qualifier d'urgentes, où elles s'expriment dans l'interlocution avec des pouvoirs publics qui se sont réinstallés dans les centres ville, ou par les manifestations/répression. L'entregent des journaux transmet, pour sa part, l'opinion des classes moyennes. Bref, le discours de l'expert – propre, scientifique – nous semble parvenu à acquérir une crédibilité que n'a guère celui du responsable politique très fréquemment accusé de corruption mais attendu pour sa bienveillance clientéliste. Ce dernier se doit donc d'avoir recours au premier.

Synthèse d'un rapport collectif rédigé par :

Jan Bitoun, Sara Ciocca, Anne Colin-Delavaud, Marina Montenegro, Anna Perraudin, Marie-France Prévôt Schapira, Regina Prospero Meyer, Luis Alfonso Ramirez, Julien Rebotier, Jean Rivelois, Hélène Rivière d'Arc, Claudia Eugenia Salazar, Graciela Schneier, Serge Schwartzmann.