Luc-Normand Tellier et Carlos Vainer

MÉTROPOLES DES AMÉRIQUES EN MUTATION

Presses
de l'Université
du Québec

MÉTROPOLES DES AMÉRIQUES EN MUTATION

Membre de L'ASSOCIATION NATIONALE DES ÉDITEURS DE LIVRES

Presses de l'Université du Québec
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone : 418 657-4399 – Télécopieur : 418 657-2096
Courriel : puq@puq.ca – Internet : www.puq.ca

Diffusion/Distribution :

Canada : Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec) J7H 1N7
Tél. : 450 434-0306 / 1 800 363-2864

France : Sodis, 128, av. du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France – Tél. : 01 60 07 82 99

Afrique : Action pédagogique pour l'éducation et la formation, Angle des rues Jilali Taj Eddine et El Ghadfa, Maârif 20100, Casablanca, Maroc – Tél. : 212 (0) 22-23-12-22

Belgique : Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119, 1030 Bruxelles, Belgique – Tél. : 02 7366847

Suisse : Servidis SA, Chemin des Chalets, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.32

DANGER LE PHOTOCOPILLAGE TUE LE LIVRE

La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

MÉTROPOLES DES AMÉRIQUES EN MUTATION

Luc-Normand Tellier et Carlos Vainer

Presses
de l'Université
du Québec

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Vedette principale au titre :
Métropoles des Amériques en mutation

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-3476-6

1. Agglomération urbaines – Amérique. 2. Inégalité sociale – Amérique. 3. Villes – Amérique – Croissance.
4. Économie urbaine. 5. Sociologie urbaine – Amérique. I. Tellier, Luc-Normand. II. Vainer, Carlos B.

HT334.A4M47 2012 307.76'4097 C2012-941185-X

Les Presses de l'Université du Québec reconnaissent l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada et du Conseil des Arts du Canada pour leurs activités d'édition.

Elles remercient également la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC) pour son soutien financier.

Mise en pages : INFO 1000 MOTS

Couverture : RICHARD HODGSON

2012-1.1 – *Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*
© 2012, Presses de l'Université du Québec
Dépôt légal – 3e trimestre 2012 – Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada
Imprimé au Canada

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ENCADRÉS, DES FIGURES ET DES TABLEAUX ____ XV

INTRODUCTION
Les Amériques en mutation métropolitaine ____ 1
Luc-Normand Tellier

PARTIE 1 – ÉVOLUTION DES SYSTÈMES URBAINS ____ 5
Jean-Paul Carrière et Luc-Normand Tellier

CHAPITRE 1
Dynamique des Amériques : projections démo-économiques aux horizons 2030 et 2060 ____ 9
Luc-Normand Tellier
1. L'évolution récente des systèmes urbains nord-américain et sud-américain en termes de population ____ 12
2. Les régions urbaines qui montent et celles qui baissent ____ 16
3. L'évolution récente des systèmes urbains nord-américain et sud-américain en termes de production intérieure brute ____ 18
4. L'évolution des ellipses de dispersion ____ 23

Conclusions ____ 29

CHAPITRE 2
Regards croisés sur les dynamiques métropolitaines au Brésil et en Europe 31
Jean-Paul Carrière
1. Les dynamiques métropolitaines en Europe et au Brésil : similitudes et différences 33
1.1. En Europe 34
1.2. Au Brésil 36
2. L'institutionnalisation des métropoles 41
2.1. Les questions récurrentes posées par la métropolisation en Europe 42
2.1.1. La question du rôle de l'État dans l'essor des métropoles 42
2.1.2. Le défi de la gouvernance 43
2.2. L'institutionnalisation des régions métropolitaines au Brésil 44
Conclusions 45

PARTIE 2 – ÉVOLUTION DES AGGLOMÉRATIONS MÉTROPOLITAINES 47
Helena Carriquiriborde et Luc-Normand Tellier

CHAPITRE 3
Changements économiques, sociaux et morphologiques dans la zone métropolitaine de la vallée de Mexico (1982-2010) 51
Emilio Pradilla Cobos, Felipe Moreno Galván et Lisett Márquez López
1. La croissance démographique 52
2. L'économie métropolitaine 53
3. La désindustrialisation 54
4. La tertiarisation informelle 59
5. Le chômage et la chute des revenus 61
6. Un nouveau mode de structuration de l'espace métropolitain : le réseau de corridors tertiaires 63
7. Changements socioterritoriaux et mouvements sociaux urbains 67
7.1. Mouvements urbains corporatistes 68
7.2. Mouvements locaux de quartier 69
Conclusion 70

CHAPITRE 4
Dialectique de l'intervention de l'État dans la zone métropolitaine de Bogotá 73
Óscar A. Alfonso R.
1. L'État corporatiste en Colombie 74
2. Les rivalités fiscales locales dans un monde marqué par la métropolisation 75
3. Dialectique d'un régime d'accumulation avec allégements fiscaux locaux 80
4. Dialectique d'un régime d'accumulation avec de bas salaires 85
5. Réflexions finales 88

CHAPITRE 5
Industrie, ports et transformations territoriales dans la région métropolitaine de Buenos Aires : Zárate et Campana, continuités et nouvelles dynamiques 91
Helena Carriquiriborde, Luis Adriani, Marcos Canciani, Matías Donato Laborde et Sandra Ursino
1. Quelques précisions sur le concept de territoire 92
2. Politiques économiques et transformations territoriales 95
   2.1. La restructuration économique 95
   2.2. Politiques et transformations dans le secteur portuaire 96
   2.3. Politiques et transformations dans le secteur industriel 97
   2.4. La période entamée en 2003 : politiques et transformations 97
3. La région métropolitaine de Buenos Aires 98
   3.1. Dynamiques, transformations territoriales et restructuration économique de la région métropolitaine 99
4. La microrégion de Zárate-Campana 100
   4.1. La vocation industrialo-portuaire de la microrégion de Zárate-Campana 101
   4.2. Les ports 103
5. Nouvelles dynamiques territoriales et transformations émergentes : quelques réflexions finales 105

PARTIE 3 – LA VILLE, POUR QUI ? 107
Richard Morin et Sylvie Paré

CHAPITRE 6
Se réapproprier la ville : l'action collective du mouvement des habitants de taudis et des sans-abri dans le centre-ville de São Paulo 111
Charmain Levy
1. Les *cortiços* du centre-ville de São Paulo 112
2. Description de la mobilisation des *cortiços* en 1997 114
3. Des changements dans le contexte politico-économique 116
4. Des actions politiques locales autour du logement urbain 118
5. Bâtir l'action collective 121
6. L'influence d'autres mouvements sociaux 122
Conclusion 123

CHAPITRE 7
Oakland au cœur de la tourmente : bouleversements démographiques, rivalités de pouvoir et crise de gouvernance dans les villes californiennes 125
Frédérick Douzet
1. D'une coalition biraciale à une coalition multiraciale : la perte de vitesse démographique et politique des Africains-Américains 128
   1.1. L'immigration et l'émergence d'une coalition hispano-asiatique 128
   1.2. La désillusion des électeurs et l'effondrement du pouvoir noir 131
2. Du pouvoir noir au défi du multiculturalisme dans les années fastes 131
3. Rivalités de pouvoir dans une ville au cœur de la tourmente 136

3.1. L'amère déception du mandat Dellums 136
3.2. Le rôle des nouveaux progressistes 136
3.3. Une élection rocambolesque 138
3.4. Oakland face à de terribles crises 139
Conclusion 141

CHAPITRE 8
Conflits sociaux et environnementaux dans et sur la ville : le cas de Montréal 143
Richard Morin, Jean-Marc Fontan
1. Repères théoriques : la sociologie des mouvements sociaux 144
2. Un contexte en mutation 147
3. Les actions conflictuelles en matière de justice sociale 149
4. Les actions conflictuelles en matière d'environnement 150
Conclusion 152

CHAPITRE 9
Perspective citoyenne et enjeux liés à la transition du quartier Cité-jardin du Tricentenaire à Montréal 155
Sylvie Paré
1. Les origines de la Cité-jardin du Tricentenaire à Montréal 156
2. Transformations récentes : le quartier de la Cité-jardin du Tricentenaire menacé ? 161
3. Le PIIA, une réponse aux demandes citoyennes des résidants de la Cité-jardin du Tricentenaire ? 164
4. Application de la théorie de la résilience urbaine 166
Conclusion 168

CHAPITRE 10
Action communautaire : quelle influence sur les niveaux de risques urbains, de résilience et de durabilité ? 169
Céline-Coralie Mertenat et Isabelle Thomas
1. La résilience et la durabilité sont-elles liées au risque urbain ? 170
1.1. La vulnérabilité des systèmes urbains 170
1.2. La résilience d'un système 170
1.3. Vers la durabilité 171
2. La communauté de Lakewood : un modèle de reconstruction durable pour La Nouvelle-Orléans ? 172
2.1. Des quartiers vulnérables 172
2.2. L'ouragan Katrina, des perturbations en chaîne 175
2.3. La réaction immédiate de Lakewood : The Beacon of Hope 176
3. Le Village des Tanneries et la conception de deux mégaprojets montréalais : quelles influences ? 178
3.1. Une communauté vulnérable 178
3.2. Le potentiel dévastateur de deux mégaprojets urbains 180
3.3. Le Village des Tanneries se mobilise 181
4. Évolutions des deux communautés en termes de résilience et de durabilité 182
Conclusion 185

CHAPITRE 11
Mouvements sociaux à Belo Horizonte : conflit et associativité comme forme de recréation de la sphère publique dans le domaine de l'habitation (2006-2010) 187
Lucia Capanema Alvares, Altamiro Mol Bessa, Alice Calhau Guimaraes, Raquel Faria Rodrigues et Sebastião Tolentino
1. Les mouvements sociaux au Brésil 188
2. Une société de conflits urbains 189
3. Sphère publique et espaces urbains 190
4. La question du logement 191
5. Le cas de Belo Horizonte 192
6. La politique municipale d'habitation de Belo Horizonte 193
7. Les conflits urbains à Belo Horizonte 193
8. Les « communautés d'occupation » 196
9. L'occupation des Tours jumelles, un bref récit 196
10. La communauté d'occupation de Dandara : journal d'une planification de conflit 198
11. Brève analyse de la planification de conflit dans le cas de la communauté d'occupation de Dandara 201

PARTIE 4 – DESSERVIR LES MÉTROPOLES 205
Mario Carrier

CHAPITRE 12
Instruments de gouvernance pour un transport durable dans deux régions métropolitaines des Amériques : les cas de Seattle (États-Unis) et de Curitiba (Brésil) 209
Mario Carrier, Jean Mercier, Jean Crête, Fabio Duarte, Fanny Tremblay-Racicot et Julien Domingue
1. Les instruments de politiques publiques en matière de transport urbain durable 210
2. Le cadre théorique 212
3. La stratégie de recherche 214
4. Les résultats 216
5. Synthèse et discussion 220

CHAPITRE 13
Stratégie intégrée et pacte social pour les transports urbains durables 225
Jean-François Lefebvre
1. Modèle et données 227
2. Les variations des prix du pétrole (et leur tendance haussière) 229
3. Le transfert des frais fixes vers les frais variables 229
4. La tarification des stationnements assortie d'une allocation forfaitaire consentie aux travailleurs 230
5. Résultats 230
   5.1. Série A 231
   5.2. Série B 232
   5.3. Série C 233
   5.4. Série D 233

6. Transport et équité dans une perspective internationale 234
7. Quelques résultats concernant les impacts socioéconomiques 235
Conclusion : des pistes pour une stratégie intégrée 236

CHAPITRE 14
Accès à l'eau et à l'assainissement au Brésil : les progrès et les impasses des politiques du gouvernement Lula (2003-2010) 237
Ana Lucia Britto et Berenice de Souza Cordeiro
1. La réorganisation institutionnelle du secteur de l'eau et de l'assainissement 238
2. Les programmes structurés par le ministère des Villes entre 2003 et 2006 242
3. Les changements survenus après 2007 dans le cadre du développement du programme d'accélération de la croissance (PAC) 246
Considérations finales 248

PARTIE 5 – REPENSER LA VILLE 251
Johanne Brochu

CHAPITRE 15
La ville unique « Faites des villes comme nous ! » : notes sur la colonialité des modèles de ville 255
Carlos Vainer
1. Conquête et colonisation 257
2. L'actualité de la colonialité 259
3. Développements épistémologiques récents : une critique théorique de la colonialité 261
4. La tâche de la décolonisation du savoir dans le domaine des théories et des modèles urbains : dialogues 263

CHAPITRE 16
La ville unique 265
Pietro Garau
1. Soyons raisonnables 265
2. L'idée de la pensée unique 266
3. Un seul modèle d'ajustement structurel pour tous 269
4. La pensée mise en forme : la « ville unique » 270
5. La « ville unique » et les taudis 271
6. Les politiques de la « ville unique » 274
7. Le paradoxe de l'expropriation : une politique urbaine à l'italienne 276
8. Alors, que faire ? 277

CHAPITRE 17
Défis et enjeux de la considération patrimoniale dans l'élaboration de projets d'urbanisme : le cas du monastère du Carmel à Montréal 281
Johanne Brochu
1. Le monastère des carmélites, un emplacement convoité 283
1.1. Les sœurs annoncent leur déménagement 284

1.2. Première proposition : le recyclage du monastère en un luxueux immeuble à condominiums 284
1.3. Deuxième proposition : un discours d'intentions à la base d'un contre-projet 286
1.4. L'appel à projets 287
2. Entre projet de cité et projet d'architecture : deux types de projet, deux interprétations du génie du lieu 288

CHAPITRE 18
Lutte des Brésiliennes pour le droit à la ville : l'expérience des femmes de la communauté d'occupation Manoel Congo à Rio de Janeiro 293
Marianne Carle-Marsan
1. Pour une lecture de la ville en termes de genre 294
2. Des pratiques citoyennes émancipatrices 295
3. Fracture urbaine, féminisation de la pauvreté et droit à la ville 296
4. Femmes en mouvement : présentation du cas de la communauté d'occupation Manoel Congo 297
5. Les facteurs de mobilisation 298
6. L'*empowerment* individuel 299
7. Du droit au logement au droit à la ville 301
8. La communauté d'occupation Manoel Congo : une école de citoyenneté locale 302
9. Considérations finales 303

CHAPITRE 19
Plus d'un siècle de *privatisme* dans la gestion urbaine de Santos 305
Maria Carolina Maziviero
1. La modernisation à la fin du XIXe siècle 306
2. L'avenue Conselheiro Nébias : principale artère de l'expansion urbaine 307
3. La verticalisation du secteur du front de mer 309
4. Les impacts de l'autoroute Anchieta 310
5. La consolidation des politiques de privatisation 311
5.1. Le secteur du front de mer au XXIe siècle 313
5.2. Le réaménagement du centre-ville 313
Conclusion 314

CHAPITRE 20
Ruptures et continuités des inégalités urbaines : les *gated communities* en Amérique latine 317
Viviana Riwilis
1. Le phénomène des QRF 318
2. Ruptures et continuités : où est la nouveauté ? 319
3. Les continuités des stratégies résidentielles 321
4. La transformation du rôle de l'État 323
5. Les QRF dans la municipalité de Tigre 323
6. Accessibilité aux services urbains : l'eau potable dans la municipalité de Tigre 326
Conclusion 331

CONCLUSION
Un monde en mutation 333
Luc-Normand Tellier
1. Évolution des systèmes urbains 334
2. Évolution des agglomérations métropolitaines 335
3. La ville, pour qui ? 336
4. Desservir les métropoles 338
5. Repenser la ville 339

BIBLIOGRAPHIE 341

LISTE DES ENCADRÉS, DES FIGURES ET DES TABLEAUX

ENCADRÉS

ENCADRÉ 5.1. Les constructeurs automobiles Toyota et Honda ____ 102
ENCADRÉ 5.2. Le terminal Zárate ____ 104

FIGURES

FIGURE 1.1. Déplacement observé et projeté des ellipses de dispersion de la population nord-américaine de 1980 à 2060 (projections du modèle GRIEG basées sur les données de 1980 et 2007) ____ 24
FIGURE 1.2. Déplacement observé et projeté des ellipses de dispersion de la production nord-américaine de 1980 à 2060 (projections du modèle GRIEG basées sur les données de 1980 et 2007) ____ 25
FIGURE 1.3. Déplacement observé et projeté des ellipses de dispersion de la population sud-américaine de 1980 à 2060 (projections du modèle GRIEG basées sur les données de 1980 et 2007) ____ 26
FIGURE 1.4. Déplacement observé et projeté des ellipses de dispersion de la production sud-américaine de 1980 à 2060 (projections du modèle GRIEG basées sur les données de 1980 et 2007) ____ 27

FIGURE 1.5. Le corridor transtropical croisant le grand corridor et les corridors mongolo-américain et asiatique 28
FIGURE 2.1. Les « Metropolitan European Growth Areas » (MEGA) européennes 35
FIGURE 2.2. Localisation des villes au Brésil 37
FIGURE 2.3. Les régions métropolitaines (RM) du Brésil 38
FIGURE 3.1. Évolution de la part du district fédéral (DF), de l'État de Mexico et de la région centrale dans le produit intérieur brut (PIB) du Mexique (%) 54
FIGURE 3.2. Évolution des taux de croissance annuelle du produit intérieur brut du Mexique, du district fédéral de Mexico et de l'État de Mexico (%) 55
FIGURE 3.3. Part du district fédéral (DF), de l'État de Mexico et de la région centrale du Mexique dans le PIB de l'industrie manufacturière du Mexique : 1970-2009 56
FIGURE 3.4. Évolution des taux de croissance du PIB manufacturier du Mexique, du district fédéral de Mexico (DF) et de l'État de Mexico : 1994-2010 56
FIGURE 3.5. Évolution de taux de chômage ouvert de la ville de Mexico et du Mexique : 1973-2011 61
FIGURE 3.6. Corridors tertiaires et centres commerciaux de la zone métropolitaine de la vallée de Mexico, 2008 66
FIGURE 4.1. Productivité et salaires industriels annuels moyens dans la zone métropolitaine de Bogotá, 1985-2009 86
FIGURE 4.2. Part de la masse salariale dans la valeur industrielle agrégée dans la zone métropolitaine de Bogotá et dans le reste de la Colombie, 1985-2007 (prix constants de 1994) 87
FIGURE 5.1. Le corridor industrialo-portuaire riverain : les ports publics provinciaux et les nouveaux terminaux portuaires privés 93
FIGURE 5.2. La microrégion de Zárate-Campana 94
FIGURE 7.1. Oakland au cœur de la baie de San Francisco : répartition des minorités 127
FIGURE 7.2. Le découpage électoral d'Oakland avant (A) et après (B) 1993, basé sur la population de plus de 18 ans en 1990 130
FIGURE 7.3. Les dynamiques démographiques d'Oakland : immigration et ségrégation sociospatiale des minorités dans les années 1990 133
FIGURE 7.4. Répartition géographique des votes pour Ron Dellums lors de l'élection de 2006 135
FIGURE 7.5. La criminalité à Oakland en 2007-2008 137
FIGURE 9.1. Plan de la ville de Radburn, New Jersey 158
FIGURE 9.2. Plan d'aménagement de l'ensemble de la Cité-jardin du Tricentenaire 159
FIGURE 9.3. Portion réalisée du plan de la Cité-jardin du Tricentenaire 160
FIGURE 9.4. Modèle de la résilience urbaine 166
FIGURE 9.5. Période approximative de transition et de perturbation résidentielle de la Cité-jardin du Tricentenaire 167
FIGURE 10.1. Schéma d'interconnexion entre les notions de risque, de vulnérabilité, de résilience et de durabilité 172
FIGURE 10.2. Schéma d'évolution dans le temps d'un système urbain soumis aux risques 173

FIGURE 10.3. Inondations à La Nouvelle-Orléans à la suite du passage de l'ouragan Katrina en septembre 2005 174
FIGURE 10.4. Carte illustrant le contexte immédiat du Village des Tanneries, incluant l'échangeur Turcot et le campus Glen du CUSM, version 2010 179
FIGURE 10.5. Schéma d'évolution dans le temps des systèmes urbains des communautés de Lakewood et du Village des Tanneries, soumis aux risques 183
FIGURE 11.1. L'intervention des pompiers et des policiers lors de l'incendie de la Tour 100 197
FIGURE 11.2. L'occupation de l'avenue Afonso Pena, le 29 septembre 2010 200
FIGURE 11.3. Rassemblement pour l'organisation et la planification de la communauté de Dandara 202
FIGURE 12.1. Asymétrie de l'information et asymétrie de légitimité dans les sociétés modernes et avancées 213
FIGURE 12.2. Types d'instruments de politiques publiques selon un continuum coercitif-libre 214
FIGURE 12.3. Instruments les plus fréquemment adoptés 217
FIGURE 20.1. Population ayant accès à l'eau potable et aux égouts dans la municipalité de Tigre, 1991-2001 327
FIGURE 20.2. Les QRF situés dans les quartiers Las Tunas et Rincon de Millberg de la municipalité de Tigre 329
FIGURE 20.3. Les égouts à ciel ouvert du quartier Las Tunas 330

TABLEAUX

TABLEAU 1.1. Taux de croissance réelle du produit intérieur brut (PIB) de divers pays des Amériques du Nord, centrale et du Sud : 2008, 2009 et 2010 11
TABLEAU 1.2. Part observée et projetée de quinze grandes régions urbaines nord-américaines (classées du nord vers le sud et de l'est vers l'ouest) dans la population nord-américaine totale, 1980-2060 13
TABLEAU 1.3. Part observée et projetée de quinze grandes régions urbaines sud-américaines (classées du nord vers le sud) dans la population sud-américaine totale, 1980-2060 14
TABLEAU 1.4. Part observée et projetée de quinze grandes régions urbaines nord-américaines (classées du nord vers le sud et de l'est vers l'ouest) dans la production nord-américaine totale, 1980-2060 18
TABLEAU 1.5. Part observée et projetée de quinze grandes régions urbaines sud-américaines (classées du nord vers le sud) dans la production sud-américaine totale, 1980-2060 20
TABLEAU 2.1. Caractéristiques démographiques des 20 régions métropolitaines millionnaires (hors District fédéral de Brasília, composé d'un seul municipe et ayant une population de 2 570 160 habitants et une densité de 444 habitants/km^2) 39
TABLEAU 3.1. Taux de croissance de la ville de Mexico, de son district fédéral (DF), de ses municipalités de banlieue et de la zone métropolitaine de la vallée de Mexico (ZMVM) de 1689 à 2010 52
TABLEAU 3.2. Taux de croissance du PIB du Mexique et des PIB manufacturiers du Mexique, du district fédéral de Mexico et de l'État de Mexico : 1994-2011 57
TABLEAU 3.3. Proportions de la population du Mexique, du district fédéral de Mexico et de l'État de Mexico en situation de pauvreté : 2010 63
TABLEAU 4.1. Importance relative des facteurs de localisation dans 17 cas de localisation industrielle aux États-Unis 79

TABLEAU 4.2. Importance relative (en pourcentage) des facteurs de localisation pour 97 établissements industriels de la Sabana en 2001 ____ 82
TABLEAU 4.3. Régimes d'exemption de la taxe sur l'industrie et le commerce en faveur des établissements industriels s'établissant sur le territoire de certaines municipalités de la zone métropolitaine de Bogotá ____ 83
TABLEAU 7.1. L'évolution de la population d'Oakland ____ 126
TABLEAU 10.1. Synthèse du *Beacon MODEL* pour la revitalisation durable des quartiers et l'engagement communautaire ____ 177
TABLEAU 10.2. Synthèse des niveaux de risque, de vulnérabilité, de résilience et de durabilité des nouveaux équilibres atteints par les communautés de Lakewood et du Village des Tanneries ____ 184
TABLEAU 11.1. Formes de manifestation des luttes dans le secteur du logement ____ 194
TABLEAU 11.2. Acteurs mobilisés par les luttes dans le domaine du logement ____ 195
TABLEAU 12.1. Dix grandes villes américaines classées selon l'importance de la part modale occupée par les transports collectifs et alternatifs (2009, en pourcentage) ____ 216
TABLEAU 12.2. Instruments de politique publique adoptés par type d'instrument selon la ville (en nombres absolus) ____ 218
TABLEAU 12.3. Séquence d'instruments de politique publique adoptés par type d'instrument à Seattle (en nombres absolus) ____ 219
TABLEAU 12.4. Séquence d'instruments de politique publique adoptés par type d'instrument à Curitiba (en nombres absolus) ____ 219
TABLEAU 13.1. Parts du nombre de déplacements et choix modaux selon les revenus dans la Région métropolitaine de recensement de Montréal ____ 228
TABLEAU 13.2. Impacts anticipés de divers scénarios sur les choix de modes de transport au sein de l'agglomération de Montréal ____ 231
TABLEAU 14.1. Investissements du gouvernement fédéral brésilien dans le domaine de l'eau et de l'assainissement ____ 245
TABLEAU 20.1. Variation du nombre de ménages défavorisés et du nombre de QRF dans la municipalité de Tigre, 1981-2001 ____ 325
TABLEAU 21.1. Valeur du coefficient de Gini pour divers pays des Amériques ____ 337

LES AMÉRIQUES EN MUTATION MÉTROPOLITAINE

LUC-NORMAND TELLIER
Professeur associé, Département d'études urbaines et touristiques,
École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal, Montréal, Canada

EN JUILLET 2006, À MEXICO, SE TENAIT LE CONGRÈS MONDIAL DES ÉCOLES d'urbanisme (World Planning School Congress). J'étais à cette époque vice-président de l'APERAU Internationale (Association pour la promotion de l'enseignement et de la recherche en aménagement et en urbanisme), un organisme faisant partie de l'AUF (Agence universitaire de la francophonie). Je songeais alors à fonder l'APERAU Amériques et j'étais à la recherche de partenaires francophones hors Québec appartenant à des écoles d'urbanisme. Au cours d'une pause-café, je m'adresse à Alain Motte, vice-président pour la France de l'APERAU Internationale, et lui dis : « Alain, si tu vois un Latino-Américain qui parle français et qui pourrait être intéressé par mon projet d'APERAU Amériques, dis-le-moi. » Par hasard, à ce moment précis, passe à environ dix mètres de nous Carlos Vainer. Alain Motte me répond alors : « Tiens, tu vois, là-bas, l'homme qui passe. C'est un Brésilien de Rio de Janeiro qui a fait son doctorat à Paris. Va le voir. Je ne serais pas surpris qu'il manifeste de l'intérêt pour ton projet. »

Cinq ans plus tard, cette rencontre avait donné naissance à un « Pôle d'excellence régional en recherche et formation à la recherche », financé par l'AUF, et à l'APERAU Amériques. Le Pôle regroupait, sous la direction de Carlos Vainer, l'IPPUR (Instituto de pesquisa e planejamento urbano e regional) de l'Université fédérale de Rio de Janeiro, la Faculté d'architecture et d'urbanisme de l'Université de

São Paulo, le CEUR (Centro de estudios urbanos y regionales) de l'Université de Buenos Aires, l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal, l'ÉSAD (École supérieure d'aménagement du territoire et de développement régional) de l'Université Laval et le DEUT (Département d'études urbaines et touristiques) de l'Université du Québec à Montréal. L'APERAU Amériques regroupait les mêmes partenaires, à l'exception du CEUR. Le Pôle a donné lieu à un séminaire international intitulé « Métropoles, inégalités et planification démocratique », tenu à Rio de Janeiro en août 2010, et à un colloque international intitulé « Métropoles des Amériques : inégalités, conflits et gouvernance », qui s'est déroulé à Montréal en octobre 2011.

Ce livre est le résultat de cette longue collaboration qui, comme on le constatera, s'est étendue peu à peu à des chercheurs de nombreuses universités et de plusieurs pays. Ainsi, on trouvera dans le présent livre trente-huit auteurs venant de sept pays : seize du Canada, neuf du Brésil, six de l'Argentine, trois du Mexique, deux de France, un de Colombie et un d'Italie. De même, les textes réunis traitent de douze métropoles différentes : cinq métropoles brésiliennes, Belo Horizonte, Curitiba, Rio de Janeiro, São Paulo et Santos, trois zones de la métropole argentine de Buenos Aires (Zárate, Campana, Tigre), trois métropoles étasuniennes, La Nouvelle-Orléans, San Francisco (à travers Oakland) et Seattle, la métropole mexicaine, Mexico, la métropole colombienne, Bogotá, et, enfin, la métropole canado-québécoise, Montréal.

Cinq thèmes sont successivement abordés. Le premier, qui est le plus général, porte sur l'évolution des systèmes urbains des Amériques, évolution récente et évolution projetée jusqu'en 2060. Des comparaisons sont alors faites entre les Amériques du Nord et du Sud, mais aussi entre le Brésil et l'Europe. Dans la deuxième partie, nous nous pencherons sur les mutations internes subies par trois grandes métropoles latino-américaines : Mexico située au nord, Bogotá située au centre et Buenos Aires située au sud de l'Amérique latine. Cela nous conduira à aborder le thème des inégalités métropolitaines en nous posant la question « La ville, pour qui ? ». Cette question sera posée dans le cas d'un pays très souvent associé au thème des inégalités, le Brésil, mais aussi, plus étonnamment, dans le cas de deux pays moins inégalitaires, soit les États-Unis et le Canada. La ville n'étant pas qu'une structure sociale, nous aborderons ensuite sa « logistique » en traitant de questions liées aux transports urbains et à l'eau, ce qui nous amènera à parler de développement durable. Enfin, le livre se terminera sur des réflexions sur les modèles de ville, sur les mouvements sociaux qui remettent en question la ville, sur les tendances à s'extirper du contexte urbain par la privatisation de l'espace et l'isolement au sein de la ville, de même que sur la marque du temps et de l'histoire dans la ville.

Un effort particulier a été fait pour que ce livre forme un tout et soit plus qu'une collection de textes. Par exemple, toutes les références ont été regroupées au sein d'une bibliographie unique, toutes les cartes ont été uniformisées et le style

de tous les textes a été homogénéisé. Cela dit, les opinions des divers auteurs ont été préservées afin de mettre en évidence les différences de points de vue, différences qui font d'ailleurs la richesse de cet ouvrage.

D'entrée de jeu, il est bon de rappeler certaines idées reçues concernant les métropoles des Amériques, idées reçues que ce livre vise à ébranler ou, du moins, à réévaluer.

- Première idée reçue : la « mondialisation » favorise les riches qui deviennent de plus en plus riches et défavorise les pauvres qui deviennent de plus en plus pauvres, tout comme elle favorise les grandes métropoles au détriment des agglomérations de plus faible taille.
- Deuxième idée reçue : l'économie de marché, le libéralisme et le néolibéralisme ne sont, au fond, qu'une seule et même chose ; le keynésianisme et la social-démocratie n'en ont pas véritablement changé la nature, du moins pas dans l'immense majorité des pays des Amériques.
- Troisième idée reçue : les Amériques comprennent deux pays traditionnellement riches (les États-Unis et le Canada), un pays nouvellement développé (le Chili), un très grand nombre de pays latino-américains au destin économique incertain, un pays communiste (Cuba) et un très grand pays émergent (le Brésil), ce dernier comptant 36 % de la population latino-américaine totale (soit environ 200 millions d'habitants sur un total de 550 millions de Latino-Américains).
- Quatrième idée reçue : le développement économique et urbain de l'ensemble canado-américain a été marqué par la « conquête de l'Ouest » ; il a donc été endogène et « endocentré », tandis que celui de l'Amérique du Sud a été marqué par l'éclatement de l'ancien empire espagnol et par la multiplication des États, ce qui a favorisé un développement exogène et « exocentré » où les liens avec les pays développés d'Europe et d'Amérique du Nord ont joué un plus grand rôle que les liens avec les autres pays sud-américains.
- Cinquième idée reçue : généralement, dans l'ensemble canado-américain, les riches ont eu tendance à quitter les centres des métropoles pour leurs banlieues et les pauvres ont eu tendance à rester au centre, tandis que dans les pays latino-américains les riches demeurent plus fidèles au centre des agglomérations et que les pauvres se réfugient dans la périphérie.
- Sixième idée reçue : dans l'ensemble canado-américain, les municipalités n'ont jamais vraiment perdu le contrôle du cadastre, les titres de propriété foncière demeurant clairs et respectés, tandis qu'en Amérique latine le « *squatting* », les « *villas miseria* » et les « favelas » ont fait en sorte que, très souvent, les municipalités et les États ont perdu le contrôle sur une bonne partie du cadastre, les droits fonciers faisant l'objet de contestations et de revendications.

- Septième idée reçue : dans l'ensemble canado-américain, la planification urbaine a été et demeure relativement efficace tant à cause du contrôle effectif du cadastre qu'à cause du faible niveau de corruption des édiles municipaux, tandis qu'en Amérique latine la planification urbaine a été et demeure peu efficace à cause de la perte de contrôle sur le foncier et à cause de la corruption endémique des responsables municipaux.

Limitons-nous à ces sept « préjugés » pour le moment. Le lecteur a sûrement réagi plus ou moins fortement à la lecture de plusieurs d'entre eux. Les textes qui suivent ne feront sans doute pas voler en éclats toutes ces idées reçues ; cependant, la plupart d'entre elles seront ébranlées, sinon totalement détruites à la lumière des analyses des uns et des autres. Les clivages radicaux céderont la place à des jugements pleins de nuances et les certitudes d'hier se transformeront en doutes scientifiques.

Au fond, la grande question qui sous-tend tout le livre est la suivante : considérant les mutations qu'elles connaissent, les métropoles canado-américaines et latino-américaines sont-elles en train de converger ou, tout au contraire, sont-elles en train de suivre, les unes et les autres, de plus en plus, leurs propres voies ? Les réponses à cette question différeront d'un lecteur à l'autre, mais il est vraisemblable que tous reconnaîtront qu'actuellement les métropoles des Amériques sont bel et bien en mutation, et cela, tant au nord qu'au sud.

PARTIE 1

ÉVOLUTION DES SYSTÈMES URBAINS

JEAN-PAUL CARRIÈRE
Professeur émérite, École polytechnique, Université de Tours, Tours, France

LUC-NORMAND TELLIER
Professeur associé, Département d'études urbaines et touristiques,
École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal, Montréal, Canada

AVANT DE PÉNÉTRER AU CŒUR DES MÉTROPOLES DES AMÉRIQUES, IL convient de jeter un regard sur l'évolution séculaire et prévisible des systèmes urbains des Amériques du Nord et du Sud ainsi que sur les défis que pose cette évolution sur le plan de la gouvernance des métropoles qui les dominent. Cela conduit à caractériser les dynamiques à l'œuvre en matière de développement métropolitain dans les deux grandes composantes du nouveau monde et à revenir rapidement sur le thème de la « métropolisation ».

Bourdeau-Lepage et Huriot (2005, p. 40) définissent la métropolisation comme « le processus par lequel une ville acquiert les fonctions majeures de coordination d'activités économiques complexes, de portée mondiale, ou globale ». À l'heure de la globalisation, dont elle est l'une des traductions urbaines (Lacour et Puissant, 1999), la métropole est donc une agglomération qui concentre des activités de coordination, des fonctions supérieures et des talents de haut niveau. Elle ne peut se définir simplement par sa taille, même si elle est généralement une grande ville. Comme le souligne le premier texte qui suit, « le phénomène de la métropolisation est, en effet, un phénomène beaucoup plus qualitatif que quantitatif ». La métropole n'est pas la mégalopole, et, qui plus est, ce qui « fait métropole » dans une grande agglomération ne correspond pas à la totalité de la ville !

En abordant la question des métropoles des Amériques dans son actualité présente, nous avons en tête la « métropole globale » moderne, lieu de commandement de l'économie et de la finance, mais aussi de l'information et de la culture, globalisées. Or, le fait métropolitain ainsi pensé est en perpétuelle mutation et affecte un nombre restreint de villes dont le sort s'inscrit dans les grandes évolutions démo-économiques des systèmes urbains continentaux. La géographie des métropoles ne cesse de se modifier. Cela est particulièrement visible en Asie, mais qu'en est-il dans les Amériques ?

Les deux textes formant cette partie viennent conforter cette vision d'un processus évolutif de métropolisation globale. Le premier texte met l'accent sur des dynamiques démo-économiques dans les Amériques du Nord et du Sud, en comparant aux horizons 2030 et 2060 des projections de population et de production réalisées à l'aide du modèle GRIEG. Faute d'espace, le texte se limite à examiner les projections relatives aux quinze plus grandes régions urbaines nord-américaines et aux quinze plus grandes régions urbaines sud-américaines.

Selon les projections établies, au nord comme au sud, les parts des plus importantes régions urbaines déclinent au regard de la population et devraient continuer à décliner, ce qui, une fois de plus, montre que l'on ne peut réduire le processus de la métropolisation à celui de la croissance démographique des grandes villes. Certes, en Amérique du Sud, le poids relatif des agglomérations principales, et notamment celui des deux principales villes brésiliennes, reste et restera plus important qu'en Amérique du Nord, ce qui n'empêche pas pour autant de constater que de nouveaux pôles d'attraction des populations migrantes émergent, tels que Fortaleza au Brésil, ce qui va dans le sens d'un rééquilibrage de l'urbanisation.

Toutefois, la baisse du poids relatif des grandes villes, au nord comme au sud, paraît moindre lorsqu'on raisonne en termes de production. Mais, là encore, il apparaît que les métropoles sud-américaines dominent plus significativement le système urbain de leur aire continentale que ne le font les métropoles nord-américaines et on voit émerger des villes du sud dont la capacité productive augmente rapidement : Fortaleza, Bogotá, Medellin, Santiago, etc. On perçoit à travers ces évolutions sinon une remise en question des hiérarchies urbaines, du moins des modifications importantes dans les disparités existantes qui reflètent le déplacement de la population et de l'économie brésiliennes vers l'intérieur de ce pays et la montée en puissance des économies andines. L'hypothèse de la formation d'un axe São Paulo – Bogotá, segment d'un futur corridor transtropical mondial, sera évoquée dans le cadre d'une réflexion prospective sur la recomposition territoriale de l'économie mondialisée.

Les projections présentées laissent entrevoir un phénomène de multiplication des métropoles, de « polymétropolisation » et d'émergence de villes prenant place parmi les métropoles de second rang. Un tel phénomène est susceptible de favoriser un maillage plus régulier et un développement spatialement plus

équilibré des deux Amériques. Cela suggère que la principale (et la seule ?) métropole globale d'Amérique du Sud, São Paulo, verra son pouvoir de commandement économique et financier continuer à s'amplifier sans que cela s'accompagne de l'augmentation de son poids démographique et productif. Simultanément, il est vraisemblable que de nouveaux pôles métropolitains « régionaux » monteront dans la hiérarchie urbaine continentale (Bogotá, Medellin, Fortaleza, etc.), tandis qu'au nord un phénomène du même ordre est discernable avec Houston ou Toronto. Dès lors, au sud, la domination traditionnelle des métropoles littorales pourrait être remise en cause par l'émergence de nouveaux axes de développement intracontinentaux.

Dans les Amériques, comme dans les autres continents, l'histoire de la métropolisation s'exprime en une recomposition permanente. On peut alors facilement présumer l'importance des enjeux géoéconomiques, mais aussi sociaux et environnementaux qui sont associés à ces recompositions. Le second texte traite de cela en confrontant la question métropolitaine dans ce « quasi-continent » qu'est le Brésil avec celle existant en Europe.

Au Brésil, comme en Europe, on voit se constituer de grandes régions urbaines fonctionnelles, dont le développement est encore très marqué par le secteur tertiaire « traditionnel », sans que toutes disposent des caractéristiques de métropoles globales. Le niveau supérieur de l'armature urbaine brésilienne est caractérisé, plus que dans les principaux pays européens, par l'existence de très grandes villes qui n'exercent pas toutes des fonctions de coordination, de contrôle, d'innovation ou encore de nœuds de réseau telles qu'on les rencontre dans les métropoles globales. Mais la confrontation avec le cas européen, considéré à son échelle continentale, montre que les grandes villes brésiliennes se caractérisent par une distribution spatiale peu homogène à l'échelle du pays entier, par un rôle de nœud de réseaux encore modeste à l'échelle internationale (exception faite de São Paulo, Rio et Brasília) et par une surconcentration des services supérieurs à São Paulo au détriment des autres agglomérations, y compris Rio. Un autre trait saillant des métropoles brésiliennes tient à la constitution progressive d'un modèle d'urbanisation marqué par la fragmentation urbaine, la ségrégation sociale, la concentration de la pauvreté et l'exclusion sociale.

Par-delà les différences, les évolutions institutionnelles observables au sein des régions métropolitaines brésiliennes ne sont pas sans rappeler ce que l'on observe en Europe. D'un côté comme de l'autre, on constate que la métropolisation suscite un débat sur la mise en place de nouvelles formes de gouvernance, au sein de périmètres qui seraient mieux en adéquation avec les nouvelles réalités urbaines en formation. Les évolutions morphologiques inhérentes à la métropolisation appellent en retour des évolutions institutionnelles et de gouvernance, et cela, tant au Brésil, en Europe que, vraisemblablement, en Amérique du Nord et dans le reste de l'Amérique du Sud.

CHAPITRE 1

DYNAMIQUE DES AMÉRIQUES
Projections démo-économiques aux horizons 2030 et 2060

LUC-NORMAND TELLIER

Professeur associé, Département d'études urbaines et touristiques,
École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal,
Montréal, Canada

DANS LA PARTIE CANADO-AMÉRICAINE DE L'AMÉRIQUE DU NORD, LE DÉVE-loppement économique a été associé à un déplacement séculaire et systématique du centre de gravité des populations et des activités économiques vers le sud-ouest, suivant un axe allant, *grosso modo*, de New York vers Los Angeles. Au Canada, cela s'est traduit par le triomphe successivement de Québec, qui a dominé le système urbain canadien de 1608 à 1830 environ, de Montréal, qui a dominé de 1830 à 1965 environ, puis de Toronto, qui domine depuis. Aux États-Unis, le même phénomène a pris une forme un peu différente. La première place de la hiérarchie urbaine y a été occupée, d'abord, par Boston, puis par Philadelphie et, enfin, par New York, qui domine depuis 1810 environ. Cette évolution au premier rang traduit mal le mouvement vers le sud-ouest. Assez curieusement, c'est l'évolution au second rang qui l'exprime le mieux. Ainsi, la seconde aire métropolitaine en importance des États-Unis a été, depuis 1810, successivement, celle de Philadelphie, celle de Chicago, qui a pris la place de Philadelphie vers 1890, puis celle de Los Angeles, qui occupe cette place depuis 1960 environ.

Comme l'a fait ressortir Tellier (2009), en Amérique du Sud les choses se sont passées fort différemment. Malgré les nombreux obstacles à franchir (forêts denses, topographie accidentée, réseau hydrographique moins favorable à la navigation que celui de l'Amérique du Nord, résistance des populations indigènes,

etc.), un premier mouvement de pénétration du continent allant des côtes de l'Atlantique et du Pacifique vers l'intérieur a culminé au moment où Potosi et Oruro ont été les plus grandes villes d'Amérique du Sud, à la fin du XVIIe et au début du XVIIIe siècle. À ce premier mouvement a succédé la montée en puissance des villes côtières ou situées non loin des côtes : Lima, Caracas, Salvador de Bahia (qui a été la capitale du Brésil jusqu'en 1763), Buenos Aires, Montevideo, Santiago, Rio de Janeiro, São Paulo… Des villes de l'intérieur qui avaient connu un fort développement grâce aux mines, seules Bogotá et, au Brésil, Belo Horizonte se sont véritablement transformées en grandes métropoles modernes.

Nous comptons ici nous pencher sur l'évolution prévisible des systèmes urbains nord-américain et sud-américain, et, plus spécifiquement, sur celle de la place de trente de leurs plus grandes villes (quinze en Amérique du Nord et quinze en Amérique du Sud). Nous garderons en mémoire les données de base suivantes concernant les cinq principaux pays des continents considérés : l'Argentine, le Brésil, le Canada, les États-Unis et le Mexique. Selon le *CIA World Factbook*, le classement de ces pays au regard de leur population est le suivant :

1. États-Unis : 318 millions d'habitants ;
2. Brésil : 201 millions d'habitants ;
3. Mexique : 114 millions d'habitants ;
4. Argentine : 41 millions d'habitants ;
5. Canada : 34 millions d'habitants.

Selon le Fonds monétaire international (FMI), leur classement basé sur leur produit national brut (PNB) était, en 2010, le suivant :

1. États-Unis : 14 624 milliards $US ;
2. Brésil : 2 024 milliards $US ;
3. Canada : 1 564 milliards $US ;
4. Mexique : 1 004 milliards $US ;
5. Argentine : 351 milliards $US.

Enfin, toujours selon le FMI, leur classement à partir de leur produit par habitant était, en 2010, le suivant :

1. États-Unis : 47 283 $US ;
2. Canada : 46 214 $US ;
3. Brésil : 10 816 $US ;
4. Mexique : 9 565 $US ;
5. Argentine : 9 13 $US.

Ces données de base permettent de saisir les forts contrastes entre les Amériques du Nord et du Sud : par exemple, on notera que le produit par habitant du Brésil ne représente que 23,4 % du produit par habitant du Canada, alors que le produit national brut du Brésil dépasse celui du Canada de 29,4 %.

En termes d'évolution, le tableau 1.1 fait ressortir les différences qui existent entre divers pays des Amériques en matière de croissance du produit intérieur brut (PIB). On remarque qu'en moyenne, les trois pays de l'ALENA (Canada, États-Unis et Mexique) ont fait significativement moins bien entre 2008 et 2010 que les pays d'Amérique du Sud mentionnés dans le tableau. Le Chili et le Costa Rica, déjà relativement développés, ont aussi moins bien performé. Le Venezuela, traditionnellement choyé à cause de son pétrole, a eu la pire performance du groupe des pays retenus. Quant au Brésil, malgré son étiquette de « pays émergent » faisant partie du BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud), il se situe tout juste dans la moyenne des huit pays sud-américains retenus qui ont eu une croissance moyenne supérieure à 3 % par année de 2008 à 2010. On notera enfin la très bonne performance des pays andins de la façade pacifique (Chili, Pérou, Équateur et Colombie) dont les taux de croissance moyens se situent entre 2,4 % et 6,5 %, le Pérou, pays antérieurement pauvre, atteignant une croissance moyenne tout à fait exceptionnelle de 6,5 %.

Tableau 1.1. **Taux de croissance réelle du produit intérieur brut (PIB) de divers pays des Amériques du Nord, centrale et du Sud : 2008, 2009 et 2010**

PAYS	2008	2009	2010	Moyenne des trois années
Uruguay	8,60 %	2,60 %	8,50 %	6,57 %
Pérou	9,80 %	0,90 %	8,80 %	6,50 %
Paraguay	5,80 %	–3,80 %	15,30 %	5,77 %
Bolivie	6,10 %	3,40 %	4,20 %	4,57 %
Brésil	5,10 %	–0,20 %	7,50 %	4,13 %
Équateur	7,20 %	0,40 %	3,20 %	3,60 %
Argentine	5,00 %	–3,00 %	7,50 %	3,17 %
Colombie	3,50 %	1,50 %	4,30 %	3,10 %
Chili	3,70 %	–1,70 %	5,30 %	2,43 %
Costa Rica	2,70 %	–1,30 %	4,20 %	1,87 %
Canada	0,50 %	–2,5 %	3,10 %	1,80 %
États-Unis	1,10 %	–2,60 %	2,80 %	0,43 %
Mexique	1,50 %	–6,10 %	5,50 %	0,30 %
Venezuela	4,80 %	–3,30 %	–1,90 %	–0,13 %

Source : *CIA World Factbook*, mars 2011. Les données présentées dans les autres tableaux de ce chapitre proviennent également de cette source.

Les perspectives démo-économiques présentées ici découlent des projections effectuées à l'aide du modèle GRIEG issu du mariage du modèle topodynamique (Tellier, 1995) et des modèles de la nouvelle économie géographique (Krugman et Venables, 1995 ; Fujita, Krugman et Venables, 1999 ; Combes, Mayer et Thisse, 2006). Ces projections de population et de production ont été établies pour les 2 397 régions urbaines du monde entier aux horizons 2030 et 2060 à partir des évolutions observées entre les années 1980, 1990, 2000 et 2007 (Behrens *et al.*, 2011). Les données utilisées proviennent essentiellement des Nations Unies et des *Penn World Tables* de Heston, Summers et Aten (2009). Les régions urbaines dont il est question ici ne correspondent ni directement aux villes, comme entités administratives, ni aux régions métropolitaines. Elles couvrent généralement un plus grand territoire de telle façon que la population totale de toutes les régions urbaines d'un pays donné est égale à la population totale de ce pays.

1. L'évolution récente des systèmes urbains nord-américain et sud-américain en termes de population

Le thème de la « métropolisation » est à la mode et laisse croire que la place des métropoles dans l'évolution urbaine mondiale est de plus en plus importante. Cela doit être considérablement nuancé, du moins si l'on considère l'aspect quantitatif, plutôt que qualitatif, des choses. Halbert (2009, p. 2) écrit : « Les métropoles constituent les foyers de la création et de l'accumulation de la richesse dans la mondialisation actuelle. » Or cette prémisse ne tient nullement de l'évidence si l'on prend en compte les taux de croissance très modérés des grandes métropoles mondiales d'hier (Londres, Tokyo, Paris, New York, Chicago, etc.) et l'avènement de multiples nouvelles métropoles mondiales qui, hier encore, n'étaient que des pôles régionaux (Istanbul, Bombay-Mumbai, Shanghai, Hong Kong, Séoul, Singapour, Bangalore, Hyderabad, São Paulo, Mexico, etc.). Comment expliquer le plafonnement des métropoles mondiales d'hier et la multiplication des nouvelles métropoles si « l'avantage métropolitain » procure aux métropoles existantes des atouts indiscutables ? Voilà la question qu'Halbert n'aborde pas et qui fragilise toute sa démarche. Cela dit, cet auteur a raison d'insister sur le fait que la métropolisation tient moins à la « concentration d'activités économiques » à forte valeur ajoutée qu'à la « mobilisation des ressources extrêmement variées qui sont accessibles dans et depuis la métropole ». Le phénomène de la métropolisation est, en effet, un phénomène beaucoup plus qualitatif que quantitatif. L'examen de l'évolution récente des systèmes urbains nord et sud-américains l'illustre bien.

Les tableaux 1.2 et 1.3 présentent l'évolution observée et projetée de la part de quinze des plus importantes régions urbaines nord-américaines et de quinze des plus importantes régions urbaines sud-américaines dans la population de leurs continents respectifs. On y voit que, de 1980 à 2007, ces parts ont

décliné globalement, tant en Amérique du Nord (comprenant l'Amérique centrale pour les fins de notre étude) qu'en Amérique du Sud et, selon nos projections, elles devraient continuer à diminuer au cours des cinquante prochaines années.

Tableau 1.2. **Part observée et projetée de quinze grandes régions urbaines nord-américaines (classées du nord vers le sud et de l'est vers l'ouest) dans la population nord-américaine totale, 1980-2060**

RÉGION	1980	1990	2000	2007	Base	2030	2060
Montréal	1,22 %	1,18 %	1,14 %	1,13 %	1980-2007	1,10 %	1,08 %
					1990-2007	1,08 %	1,03 %
					2000-2007	1,08 %	1,03 %
Toronto	1,13 %	1,18 %	1,23 %	1,28 %	1980-2007	1,37 %	1,44 %
					1990-2007	1,38 %	1,47 %
					2000-2007	1,41 %	1,51 %
Vancouver	0,61 %	0,61 %	0,62 %	0,62 %	1980-2007	0,64 %	0,66 %
					1990-2007	0,63 %	0,64 %
					2000-2007	0,63 %	0,65 %
Boston	1,02 %	0,93 %	0,85 %	0,80 %	1980-2007	0,72 %	0,66 %
					1990-2007	0,69 %	0,59 %
					2000-2007	0,69 %	0,59 %
New York	6,17 %	5,70 %	5,27 %	5,03 %	1980-2007	4,47 %	3,97 %
					1990-2007	4,38 %	3,75 %
					2000-2007	4,38 %	3,74 %
Philadelphie	2,56 %	2,29 %	2,05 %	1,91 %	1980-2007	1,55 %	1,21 %
					1990-2007	1,54 %	1,20 %
					2000-2007	1,55 %	1,21 %
Washington-Baltimore	1,38 %	1,30 %	1,22 %	1,18 %	1980-2007	1,04 %	0,89 %
					1990-2007	1,06 %	0,93 %
					2000-2007	1,07 %	0,95 %
Détroit	2,16 %	1,99 %	1,83 %	1,75 %	1980-2007	1,52 %	1,29 %
					1990-2007	1,51 %	1,27 %
					2000-2007	1,51 %	1,26 %
Chicago	2,61 %	2,43 %	2,27 %	2,18 %	1980-2007	1,89 %	1,60 %
					1990-2007	1,91 %	1,63 %
					2000-2007	1,90 %	1,58 %
Denver	0,51 %	0,57 %	0,64 %	0,70 %	1980-2007	0,82 %	0,93 %
					1990-2007	0,84 %	0,97 %
					2000-2007	0,88 %	1,05 %
Houston	1,01 %	1,02 %	1,08 %	1,14 %	1980-2007	1,23 %	1,33 %
					1990-2007	1,27 %	1,40 %
					2000-2007	1,31 %	1,51 %

Los Angeles	2,13 %	2,05 %	1,96 %	1,94 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	1,89 % 1,84 % 1,88 %	1,86 % 1,76 % 1,85 %
San Francisco	0,73 %	0,68 %	0,65 %	0,64 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	0,61 % 0,60 % 0,60 %	0,59 % 0,57 % 0,57 %
Mexico	3,49 %	3,71 %	3,84 %	3,78 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	4,04 % 3,87 % 3,67 %	4,34 % 3,98 % 3,65 %
Guadalajara	1,23 %	1,28 %	1,30 %	1,25 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	1,30 % 1,24 % 1,16 %	1,36 % 1,24 % 1,09 %
TOTAL	27,99 %	26,94 %	25,96 %	25,34 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	24,17 % 23,84 % 23,74 %	23,19 % 22,43 % 22,24 %

Tableau 1.3. Part observée et projetée de quinze grandes régions urbaines sud-américaines (classées du nord vers le sud) dans la population sud-américaine totale, 1980-2060

RÉGION	1980	1990	2000	2007	Base	2030	2060
Caracas	2,25 %	2,19 %	2,12 %	2,04 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	1,95 % 1,92 % 1,85 %	1,88 % 1,80 % 1,66 %
Medellin	1,56 %	1,55 %	1,59 %	1,62 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	1,67 % 1,70 % 1,70 %	1,74 % 1,78 % 1,79 %
Bogotá	3,74 %	3,72 %	3,83 %	3,94 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	4,10 % 4,17 % 4,25 %	4,28 % 4,42 % 4,56 %
Quito	0,89 %	0,94 %	0,97 %	0,92 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	0,95 % 0,92 % 0,79 %	0,99 % 0,92 % 0,67 %
Lima	4,12 %	4,20 %	4,26 %	4,34 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	4,50 % 4,49 % 4,55 %	4,69 % 4,66 % 4,77 %
Fortaleza	0,84 %	1,12 %	1,18 %	1,24 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	1,47 % 1,36 % 1,40 %	1,69 % 1,48 % 1,55 %
Recife	2,06 %	1,87 %	1,82 %	1,79 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	1,66 % 1,73 % 1,72 %	1,55 % 1,69 % 1,66 %

Salvador	1,62 %	1,52 %	1,55 %	1,58 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	1,57 % 1,64 % 1,64 %	1,58 % 1,71 % 1,71 %
Belo Horizonte	1,89 %	2,06 %	1,99 %	1,98 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	2,05 % 1,91 % 1,95 %	2,12 % 1,86 % 1,93 %
Rio de Janeiro	6,72 %	6,36 %	6,04 %	5,83 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	5,37 % 5,35 % 5,30 %	4,92 % 4,89 % 4,78 %
São Paulo	10,71 %	10,77 %	10,24 %	9,93 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	9,49 % 9,11 % 9,09 %	9,04 % 8,27 % 8,22 %
Porto Alegre	1,89 %	1,73 %	1,71 %	1,70 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	1,59 % 1,67 % 1,67 %	1,49 % 1,65 % 1,64 %
Montevideo	1,21 %	1,05 %	0,95 %	0,87 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	0,70 % 0,71 % 0,68 %	0,53 % 0,56 % 0,50 %
Buenos Aires	6,87 %	6,25 %	5,89 %	5,65 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	4,99 % 5,08 % 5,01 %	4,36 % 4,53 % 4,39 %
Santiago	2,76 %	2,61 %	2,62 %	2,53 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	2,44 % 2,48 % 2,31 %	2,37 % 2,44 % 2,10 %
TOTAL	47,69 %	47,04 %	45,93 %	45,16 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	44,50 % 44,24 % 43,91 %	43,23 % 42,66 % 41,93 %

En Amérique du Nord, la part des quinze régions urbaines retenues passe de 27,99 % en 1980 à 25,34 % de la population nord-américaine en 2007, ce qui représente une baisse annuelle moyenne de cette part de 0,37 %. Selon nos projections, cette part tomberait à environ 22,50 % en 2060, ce qui correspond à une baisse annuelle moyenne de 0,22 %. En Amérique du Sud, le phénomène est similaire. La part des quinze régions urbaines retenues y passe de 47,69 % en 1980 à 45,16 % de la population sud-américaine en 2007, ce qui représente une baisse annuelle moyenne de cette part de 0,20 %. Selon nos projections, cette part tomberait à environ 42,60 % en 2060, ce qui correspond à une baisse annuelle moyenne de 0,11 %.

Le poids relatif des quinze régions urbaines sud-américaines retenues est, en 2007, de 78,22 % supérieur à celui des quinze régions urbaines nord-américaines retenues. Cet écart ne semble pas devoir diminuer : selon nos projections, il pourrait atteindre 89,33 % en 2060. Cette disparité entre les deux continents est réelle. Il demeure vrai que les grandes métropoles d'Amérique du Sud dominent encore significativement plus le système urbain sud-américain que les grandes

métropoles d'Amérique du Nord ne dominent le système urbain nord-américain et rien n'annonce que cela pourrait changer. Il s'agit ici d'une différence séculaire entre les Amériques du Nord et du Sud, différence qui peut être liée au fait qu'au Canada et aux États-Unis l'urbanisation a gagné l'intérieur du continent avec beaucoup plus de vigueur que cela n'a été le cas en Amérique du Sud où, encore aujourd'hui, les grandes métropoles sont très majoritairement concentrées sur les côtes ou non loin des côtes du continent.

2. Les régions urbaines qui montent et celles qui baissent

Parmi les quinze régions urbaines nord-américaines retenues, celles dont la part dans la population du continent a augmenté entre 1980 et 2007 sont dans l'ordre :

- Denver (au rythme annuel moyen de 1,18 %) ;
- Toronto (au rythme annuel moyen de 0,46 %) ;
- Houston (au rythme annuel moyen de 0,45 %) ;
- Mexico (au rythme annuel moyen de 0,30 %) ;
- Vancouver (au rythme annuel moyen de 0,06 %) ;
- Guadalajara (au rythme annuel moyen de 0,06 %).

On remarquera que quatre de ces six régions urbaines sont situées à l'extérieur des États-Unis (deux sont au Canada et deux, au Mexique). Par contre, deux des trois régions dont les parts ont le plus augmenté sont aux États-Unis. Dans le même échantillon, les régions urbaines dont la part a diminué relativement sont :

- Philadelphie (au rythme moyen de –1,08 % par année) ;
- Boston (–0,90 %) ;
- Détroit (–0,78 %) ;
- New York (–0,75 %) ;
- Chicago (–0,66 %) ;
- Washington (–0,58 %) ;
- San Francisco (–0,49 %) ;
- Los Angeles (–0,35 %) ;
- Montréal (–0,28 %).

On notera la présence dans ce groupe de régions urbaines dont la part décline de cinq des six plus grandes régions urbaines du continent, soit New York, Los Angeles, Chicago, Philadelphie et Détroit.

Parmi les quinze régions urbaines sud-américaines retenues, celles dont les parts dans la population du continent ont le plus augmenté relativement entre 1980 et 2007 sont :

- Fortaleza (1,45 %) ;
- Lima (0,19 %) ;
- Bogotá (0,19 %) ;

- Belo Horizonte (0,17 %) ;
- Medellin (0,14 %) ;
- Quito (0,12 %).

On remarquera la montée rapide de la région urbaine brésilienne de Fortaleza, située en dehors de la grande région de São Paulo et de Rio de Janeiro, ainsi que la présence dans cette liste d'une deuxième région urbaine brésilienne de l'intérieur, soit Belo Horizonte. La montée de Lima, Bogotá, Quito et Medellin est sans doute liée à leur ascension économique (les taux de croissance du PIB de la Colombie, du Pérou et de l'Équateur étant relativement élevés ; pour 2010, ils étaient de 8,8 % pour le Pérou, de 4,3 % pour la Colombie et de 3,2 % pour l'Équateur).

Dans le même échantillon, les régions urbaines dont les parts ont le plus diminué relativement sont :

- Montevideo (au rythme moyen de –1,21 % par année) ;
- Buenos Aires (–0,72 %) ;
- Rio de Janeiro (–0,52 %) ;
- Recife (–0,52 %) ;
- Porto Alegre (–0,39 %) ;
- Caracas (–0,36 %) ;
- Santiago (–0,32 %) ;
- São Paulo (–0,28 %) ;
- Salvador (–0,09 %).

On notera que trois des régions urbaines dont la part relative diminue le plus rapidement, soit Montevideo, Buenos Aires et Rio de Janeiro, sont d'anciennes métropoles dominantes du continent. Notons aussi que, bien que la position de São Paulo demeure extrêmement solide à la tête de l'ensemble des régions urbaines du continent (selon nos données, la région urbaine de São Paulo regroupe en 2007 une population qui est égale à 170 % de la population de la deuxième région la plus peuplée, soit Rio de Janeiro, et à 176 % de la population de la troisième région la plus peuplée, soit Buenos Aires), son poids démographique tend à diminuer lentement à l'échelle du continent.

Le Brésil, l'Uruguay et l'Argentine sont des pays marqués par une forte urbanisation. Par exemple, on estime à 85 % le taux d'urbanisation actuel du Brésil. Jusqu'à récemment, la population urbaine du Brésil était fortement concentrée dans les métropoles de São Paulo et de Rio de Janeiro, qui jouaient le rôle de moteurs économiques et industriels du pays et où se concentraient beaucoup plus les activités secondaires et tertiaires que ce n'était le cas à New York et à Chicago ou à Los Angeles en Amérique du Nord. Nos données et d'autres données présentées ailleurs laissent croire que cette concentration des populations urbaines à São Paulo et à Rio de Janeiro diminue au profit des centres métropolitains moins congestionnés. Cela se traduit par une modification des flux migratoires traditionnels. Ainsi, si les populations du Nord-Est continuent à émigrer, elles le font de

plus en plus vers des zones qui ne sont pas forcément celles de São Paulo ou de Rio de Janeiro (Diniz, 2008), ce qui favorise une urbanisation plus homogène et plus équilibrée (Araújo, 2008).

3. L'évolution récente des systèmes urbains nord-américain et sud-américain en termes de production intérieure brute

Les tableaux 1.4 et 1.5 présentent l'évolution de la part des mêmes quinze régions urbaines nord-américaines et des mêmes quinze régions urbaines sud-américaines dans la production intérieure brute de leurs continents respectifs. On y voit que, de 1980 à 2007, ces parts déclinent lentement, tant en Amérique du Nord qu'en Amérique du Sud. Ce déclin est significativement plus lent que dans le cas de la population. À vrai dire, nos données peuvent donner une image inexacte de ce qui se passe vraiment du fait que nous n'avons pu tenir compte des différences de PIB par habitant entre les zones métropolitaines et les zones plus périphériques. Nos données supposent qu'à l'intérieur d'un même pays le PIB par habitant est partout le même, ce qui est nettement excessif. Ne disposant pas de données plus désagrégées pour l'ensemble des pays des deux continents, nous n'avons eu d'autre choix que de faire cette hypothèse.

Tableau 1.4. Part observée et projetée de quinze grandes régions urbaines nord-américaines (classées du nord vers le sud et de l'est vers l'ouest) dans la production nord-américaine totale, 1980-2060

RÉGION	1980	1990	2000	2007	Base	2030	2060
Montréal	1,40 %	1,33 %	1,28 %	1,32 %	1980-2007	1,32 %	1,35 %
					1990-2007	1,36 %	1,44 %
					2000-2007	1,44 %	1,59 %
Toronto	1,30 %	1,33 %	1,38 %	1,51 %	1980-2007	1,74 %	2,05 %
					1990-2007	1,76 %	2,09 %
					2000-2007	1,83 %	2,23 %
Vancouver	0,70 %	0,69 %	0,69 %	0,73 %	1980-2007	0,78 %	0,86 %
					1990-2007	0,80 %	0,89 %
					2000-2007	0,83 %	0,96 %
Boston	1,32 %	1,27 %	1,19 %	1,12 %	1980-2007	1,03 %	0,96 %
					1990-2007	1,00 %	0,91 %
					2000-2007	0,98 %	0,85 %
New York	7,97 %	7,76 %	7,37 %	7,02 %	1980-2007	6,53 %	6,14 %
					1990-2007	6,37 %	5,82 %
					2000-2007	6,25 %	5,43 %

Philadelphie	3,31 %	3,12 %	2,87 %	2,67 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	2,12 % 2,12 % 2,19 %	1,34 % 1,38 % 1,60 %
Washington-Baltimore	1,78 %	1,77 %	1,71 %	1,65 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	1,57 % 1,53 % 1,52 %	1,52 % 1,42 % 1,39 %
Détroit	2,78 %	2,71 %	2,56 %	2,44 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	2,16 % 2,11 % 2,15 %	1,71 % 1,62 % 1,77 %
Chicago	3,37 %	3,32 %	3,18 %	3,04 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	2,75 % 2,68 % 2,71 %	2,25 % 2,11 % 2,27 %
Denver	0,66 %	0,77 %	0,89 %	0,98 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	1,30 % 1,26 % 1,20 %	1,75 % 1,65 % 1,50 %
Houston	1,31 %	1,39 %	1,51 %	1,59 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	1,89 % 1,87 % 1,79 %	2,32 % 2,29 % 2,08 %
Los Angeles	2,75 %	2,80 %	2,74 %	2,70 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	2,79 % 2,68 % 2,63 %	2,98 % 2,76 % 2,60 %
San Francisco	0,94 %	0,93 %	0,92 %	0,89 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	0,89 % 0,87 % 0,83 %	0,91 % 0,88 % 0,79 %
Mexico	1,70 %	1,40 %	1,41 %	1,38 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	1,19 % 1,39 % 1,31 %	1,05 % 1,44 % 1,25 %
Guadalajara	0,60 %	0,48 %	0,48 %	0,46 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	0,36 % 0,45 % 0,42 %	0,24 % 0,45 % 0,38 %
TOTAL	31,90 %	31,06 %	30,17 %	29,47 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	28,42 % 28,25 % 28,08 %	27,43 % 27,15 % 26,69 %

Compte tenu de ces remarques, nos données indiquent qu'en Amérique du Nord la part des quinze régions urbaines retenues est passée de 31,90 % en 1980 à 29,47 % de la production nord-américaine en 2007, ce qui représente une baisse annuelle moyenne de cette part de –0,29 %. Cette baisse a tendance à s'accentuer légèrement en Amérique du Nord. Tout bien considéré, selon nos projections, la part de ces quinze régions nord-américaines devrait tomber à environ 27 % en 2060. En Amérique du Sud, le phénomène est similaire. La part des quinze régions urbaines retenues y est passée de 50,42 % en 1980 à 47,78 % de la production sud-américaine en 2007, ce qui représente une baisse annuelle moyenne de cette part de –0,20 %. Selon nos projections, la part de ces quinze régions sud-américaines devrait s'établir à environ 46 % en 2060.

Tableau 1.5. Part observée et projetée de quinze grandes régions urbaines sud-américaines (classées du nord vers le sud) dans la production sud-américaine totale, 1980-2060

RÉGION	1980	1990	2000	2007	Base	2030	2060
Caracas	3,34 %	2,98 %	2,63 %	2,46 %	1980-2007	1,71 %	0,81 %
					1990-2007	1,85 %	1,05 %
					2000-2007	2,01 %	1,36 %
Medellin	1,02 %	1,26 %	1,24 %	1,27 %	1980-2007	1,52 %	1,87 %
					1990-2007	1,32 %	1,43 %
					2000-2007	1,35 %	1,50 %
Bogotá	2,45 %	3,01 %	2,98 %	3,07 %	1980-2007	3,74 %	4,74 %
					1990-2007	3,26 %	3,58 %
					2000-2007	3,36 %	3,81 %
Quito	0,61 %	0,61 %	0,56 %	0,56 %	1980-2007	0,53 %	0,52 %
					1990-2007	0,51 %	0,48 %
					2000-2007	0,56 %	0,59 %
Lima	2,79 %	2,27 %	2,49 %	2,78 %	1980-2007	2,87 %	3,12 %
					1990-2007	3,48 %	4,43 %
					2000-2007	3,54 %	4,59 %
Fortaleza	0,86 %	1,18 %	1,17 %	1,20 %	1980-2007	1,52 %	1,96 %
					1990-2007	1,27 %	1,39 %
					2000-2007	1,30 %	1,47 %
Recife	2,10 %	1,96 %	1,80 %	1,73 %	1980-2007	1,45 %	1,09 %
					1990-2007	1,50 %	1,22 %
					2000-2007	1,58 %	1,42 %
Salvador	1,65 %	1,60 %	1,53 %	1,52 %	1980-2007	1,46 %	1,43 %
					1990-2007	1,49 %	1,50 %
					2000-2007	1,53 %	1,58 %
Belo Horizonte	1,92 %	2,15 %	1,97 %	1,91 %	1980-2007	1,95 %	2,07 %
					1990-2007	1,65 %	1,31 %
					2000-2007	1,80 %	1,72 %
Rio de Janeiro	6,85 %	6,66 %	5,96 %	5,63 %	1980-2007	4,62 %	3,25 %
					1990-2007	4,48 %	2,99 %
					2000-2007	4,83 %	3,74 %
São Paulo	10,91 %	11,28 %	10,10 %	9,59 %	1980-2007	8,49 %	6,89 %
					1990-2007	7,54 %	4,70 %
					2000-2007	8,23 %	6,13 %
Porto Alegre	1,93 %	1,82 %	1,68 %	1,64 %	1980-2007	1,39 %	1,03 %
					1990-2007	1,47 %	1,29 %
					2000-2007	1,55 %	1,49 %
Montevideo	1,34 %	1,20 %	1,28 %	1,13 %	1980-2007	0,94 %	0,68 %
					1990-2007	1,08 %	1,07 %
					2000-2007	0,74 %	0,29 %

Buenos Aires	10,02 %	7,92 %	8,67 %	8,63 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	7,71 % 9,79 % 8,72 %	6,71 % 11,55 % 9,13 %
Santiago	2,63 %	3,02 %	4,40 %	4,66 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	6,57 % 6,73 % 5,38 %	9,25 % 9,41 % 6,43 %
TOTAL	50,42 %	48,92 %	48,46 %	47,78 %	1980-2007 1990-2007 2000-2007	46,47 % 47,42 % 46,48 %	45,42 % 47,40 % 45,25 %

Remarquons que, dans le cas des PIB comme dans celui des populations, le poids relatif des quinze régions urbaines sud-américaines retenues est beaucoup plus élevé que celui des quinze régions urbaines nord-américaines correspondantes : il excédait ce dernier de 58 % en 1980 et de 62 % en 2007. Cette disparité est réelle et confirme que les grandes métropoles d'Amérique du Sud dominent significativement plus le système urbain sud-américain que les grandes métropoles nord-américaines ne dominent le leur.

Parmi les quinze régions urbaines nord-américaines retenues, celles dont les parts dans la production continentale ont augmenté relativement entre 1980 et 2007 sont dans l'ordre :

- Denver (au rythme moyen de 1,47 % par année) ;
- Houston (0,72 %) ;
- Toronto (0,56 %) ;
- Vancouver (0,16 %).

Denver, Vancouver et Houston sont toutes situées loin du cœur industriel traditionnel du continent dominé par les États de New York et de Pennsylvanie. Pendant la période considérée, parmi nos quinze régions, Toronto est la seule région urbaine située près de ce cœur à avoir vu sa part augmenter.

Dans le même échantillon, les régions urbaines dont les parts ont diminué relativement sont dans l'ordre :

- Guadalajara (au rythme moyen de –0,98 % par année) ;
- Philadelphie (–0,79 %) ;
- Mexico (–0,77 %) ;
- Boston (–0,61 %) ;
- Détroit (–0,48 %) ;
- New York (–0,47 %) ;
- Chicago (–0,38 %) ;
- Washington (–0,28 %) ;
- Montréal (–0,22 %) ;
- San Francisco (–0,20 %) ;
- Los Angeles (–0,07 %).

On notera à nouveau la présence, dans ce groupe de régions urbaines dont la part de la production continentale décline, des cinq plus grandes régions urbaines du continent, soit Mexico, New York, Los Angeles, Chicago et Philadelphie. Par ailleurs, Mexico et Guadalajara, dont les parts de la population continentale ont augmenté entre 1980 et 2007, voient leurs parts de la production continentale baisser au cours de la même période, alors que les autres régions urbaines dont les parts de la population augmentaient (soit Denver, Toronto, Houston et Vancouver) ont aussi vu croître leurs parts de la production.

Parmi les quinze régions urbaines sud-américaines retenues, celles dont les parts dans la production du continent ont augmenté relativement entre 1980 et 2007 sont dans l'ordre :

- Santiago (au rythme moyen de 2,14 % par année) ;
- Fortaleza (1,24 %) ;
- Bogotá (0,84 %) ;
- Medellin (0,82 %).

On remarquera ici, dans le cas de la production comme dans celui de la population, la montée rapide de Fortaleza ainsi que la présence dans cette liste de deux régions urbaines de Colombie, soit Bogotá et Medellin. La performance de Santiago doit aussi être soulignée fortement. Elle s'appuie sur l'essor économique majeur des pays andins et, tout particulièrement, du Chili.

Dans le même échantillon, les régions urbaines dont les parts ont diminué relativement sont dans l'ordre :

- Caracas (au rythme moyen de –1,13 % par année) ;
- Rio de Janeiro (–0,72 %) ;
- Recife (–0,72 %) ;
- Montevideo (–0,63 %) ;
- Porto Alegre (–0,60 %) ;
- Buenos Aires (–0,55 %) ;
- São Paulo (–0,48 %) ;
- Quito (0,32 %) ;
- Salvador (–0,30 %) ;
- Belo Horizonte (0,02 %) ;
- Lima (0,01 %).

L'affaiblissement de la part de Caracas est notable et il étonne d'autant plus que l'économie vénézuélienne s'appuie en bonne partie sur la production pétrolière. La baisse de l'importance économique des régions de Rio de Janeiro, de Montevideo, de Buenos Aires et même de São Paulo mérite aussi d'être soulignée du fait de l'ascendant économique passé de ces régions.

Une étude relativement récente d'Araújo (2008) confirme pour le Brésil la tendance notée ici à propos de la baisse de la part des régions de São Paulo et de Rio de Janeiro dans la production du continent. En effet, selon cette étude, la

part des régions de São Paulo et de Rio de Janeiro dans la production industrielle brésilienne (et même dans la consommation) diminue sensiblement. Entre 1970 et 2005, selon Araújo, la part des régions de São Paulo et de Rio de Janeiro dans la production industrielle brésilienne est passée de 80,7 % à 61,8 %, alors que la part de la région Nord du Brésil passait de 0,8 % à 4,8 %, celle de la région Nord-Est, de 5,7 % à 9,2 % et celle de la région Sud, de 12 % à 20,5 %.

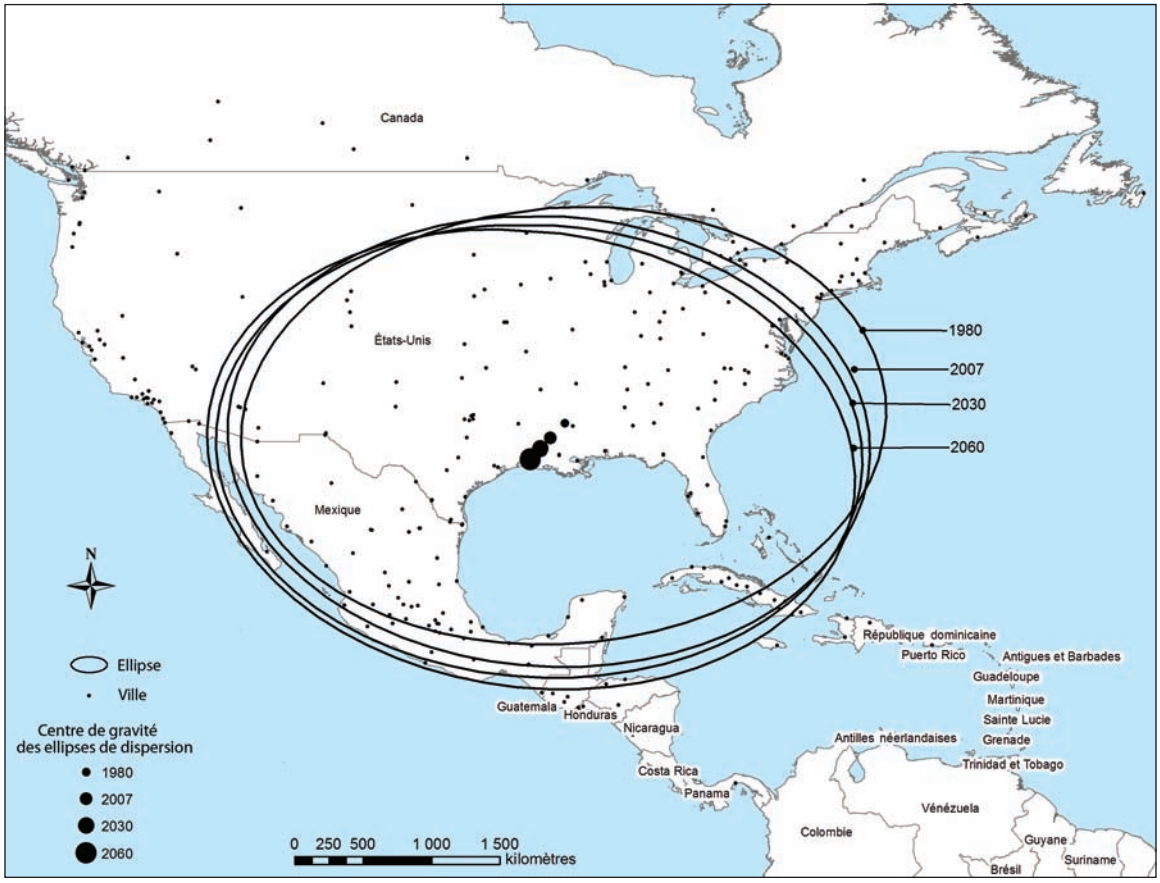
Selon nos données, en termes de production, la région de Buenos Aires est toujours dans la course avec celle de São Paulo. En 1980, suivant nos calculs, le PIB de la région urbaine de Buenos Aires représentait 92 % de celui de la région urbaine de São Paulo. Ce pourcentage est tombé à seulement 70,2 % en 1990, mais il a rebondi par la suite pour atteindre 85,8 % en 2000 et 89,99 % en 2007. Il faut interpréter ces données avec précaution à cause des énormes disparités de revenu et de production par habitant observées tant en Argentine qu'au Brésil et à cause des fortes variations dans les données désagrégées concernant ces variables.

4. L'évolution des ellipses de dispersion

Une étude des évolutions observées et projetées des ellipses de dispersion de la population et de la production des Amériques du Nord et du Sud présente un grand intérêt. En Amérique du Nord, la disparité de PIB par habitant entre l'ensemble Mexique-Amérique centrale et l'ensemble canado-étasunien explique la différence entre les trajectoires des centres de gravité (lesquels correspondent aux centres des ellipses de dispersion) de la population et de la production. Entre 1980 et 2007, le centre de gravité de la population nord-américaine (incluant l'Amérique centrale) s'est déplacé, grosso modo, de Greenville, Mississippi, vers Monroe, Louisiane, et, selon nos projections, il se situerait aux environs de Beaumont, Texas, en 2060, ce centre de gravité se déplaçant en direction de Guadalajara, Mexique (figure 1.1).

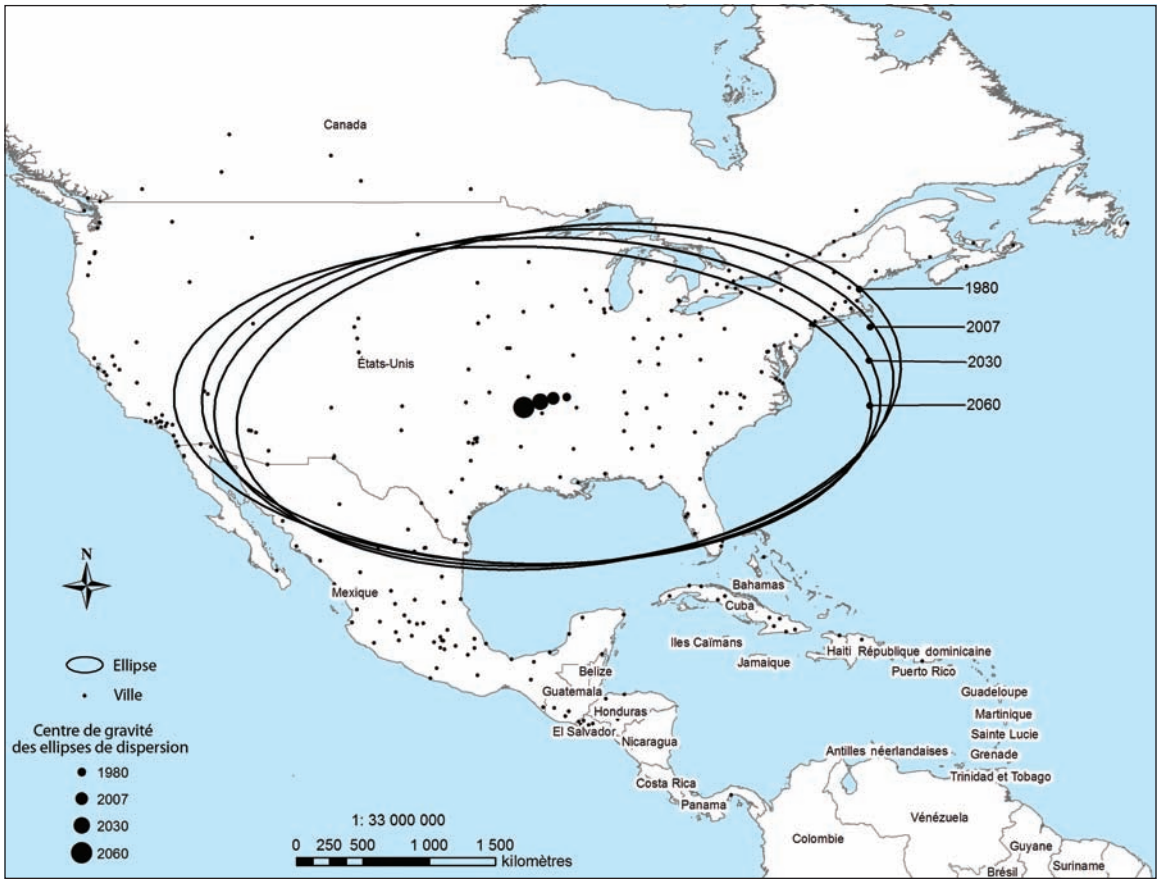
Par contre, le centre de gravité de la production suit une trajectoire passablement différente. Situé aux environs de Saint-Louis, Missouri, en 1980, il se déplace en direction de San Diego, Californie. Selon nos projections, il devrait se trouver aux environs de Wichita, Kansas, en 2060 (figure 1.2). La raison pour laquelle le centre de gravité de la production se situait en 1980 à plus de 600 kilomètres au nord du centre de gravité de la population et que cet écart augmente rapidement depuis est simple : la population du Mexique et de l'Amérique centrale augmente plus vite par rapport à celle de l'ensemble canado-étasunien que ne le fait la production du Mexique et de l'Amérique centrale par rapport à celle de l'ensemble canado-étasunien. L'angle formé par la trajectoire de la production au nord et la trajectoire de la population au sud est d'environ 40 degrés, ce qui est loin d'être négligeable. S'il y avait parfaite mobilité de la main-d'œuvre (entre autres, si les Mexicains pouvaient facilement migrer vers les États-Unis), cet angle serait beaucoup moins prononcé.

Figure 1.1. **Déplacement observé et projeté des ellipses de dispersion de la population nord-américaine de 1980 à 2060 (projections du modèle GRIEG basées sur les données de 1980 et 2007)**



Source : Réalisation de Pierre-Louis Têtu selon les données de l'auteur.

Figure 1.2. Déplacement observé et projeté des ellipses de dispersion de la production nord-américaine de 1980 à 2060 (projections du modèle GRIEG basées sur les données de 1980 et 2007)

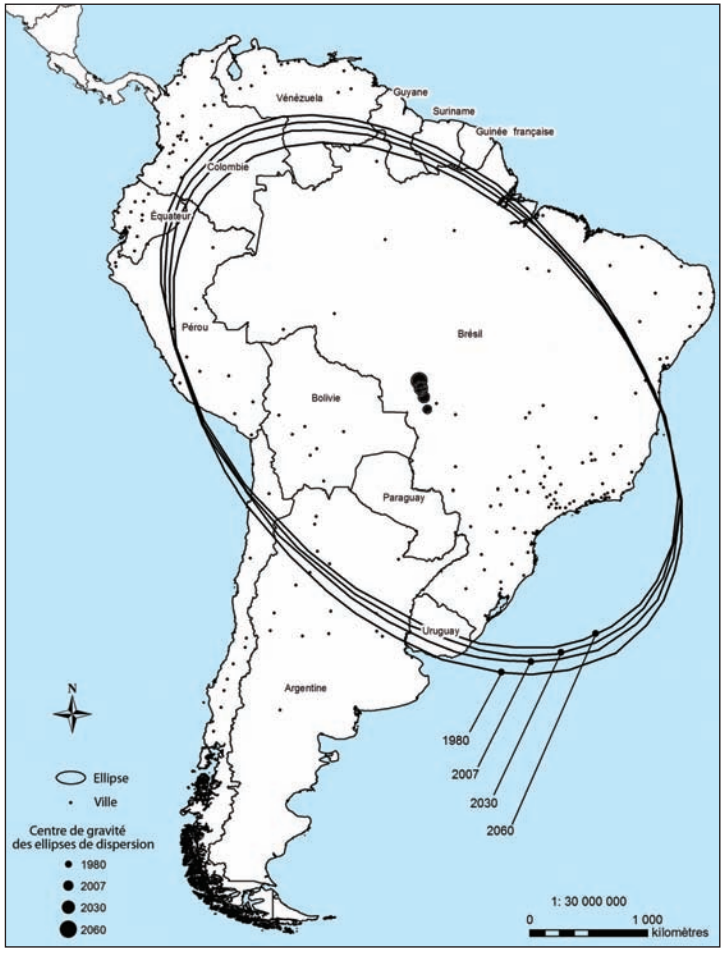


Source : Réalisation de Pierre-Louis Têtu selon les données de l'auteur.

En Amérique du Sud, la relation est inversée : la trajectoire du centre de gravité de la population est au nord de celle du centre de gravité de la production et l'angle séparant les deux trajectoires est d'environ 75 degrés, ce qui est énorme, comparativement aux 40 degrés du cas nord-américain. En 1980, le centre de gravité de la population sud-américaine se situait aux environs de Cuiabá, dans l'État de Mato Grosso, Brésil. Depuis, il se déplace en direction de Ciudad Bolivar, Venezuela (figure 1.3). Par contre, en 1980, le centre de gravité de la production sud-américaine se situait à environ 150 kilomètres au sud de Cuiabá et il se déplace

depuis en direction de La Paz, Bolivie (figure 1.4), la distance entre les centres de gravité de la population et de la production augmentant très rapidement. Ces évolutions sont, selon nous, le reflet de deux phénomènes majeurs : d'une part, de la pénétration de plus en plus accentuée de la population brésilienne à l'intérieur du territoire brésilien et, en particulier, de l'Amazonie située au nord, et, d'autre part, de la montée en puissance des économies andines.

Figure 1.3. **Déplacement observé et projeté des ellipses de dispersion de la population sud-américaine de 1980 à 2060 (projections du modèle GRIEG basées sur les données de 1980 et 2007)**



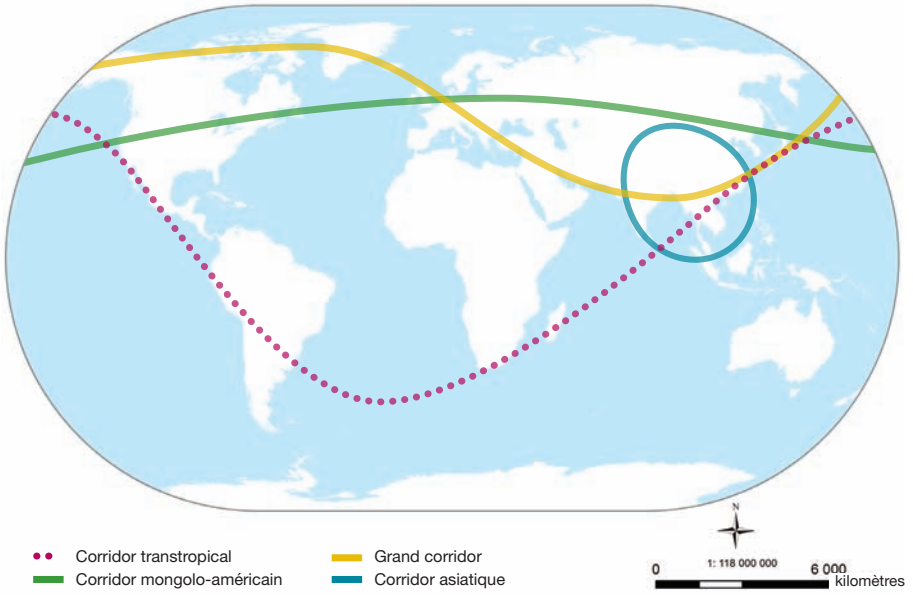
Source : Réalisation de Pierre-Louis Têtu selon les données de l'auteur.

Figure 1.4. **Déplacement observé et projeté des ellipses de dispersion de la production sud-américaine de 1980 à 2060 (projections du modèle GRIEG basées sur les données de 1980 et 2007)**

Source : Réalisation de Pierre-Louis Têtu selon les données de l'auteur.

Il va sans dire que l'écart croissant entre les trajectoires des centres de gravité de la population et de la production ne peut qu'être une source de tensions socioéconomiques à l'intérieur du continent. Une réduction de ces disparités passe par une meilleure convergence des deux trajectoires. L'axe São Paulo-Bogotá pourrait jouer un rôle majeur dans ce sens. Cet axe s'inscrit dans le corridor transtropical dont nous avons évoqué l'émergence possible dans Tellier (2009), ce corridor réunissant des régions urbaines comme celles de Tokyo, Los Angeles, Mexico, Bogotá, São Paulo, Johannesburg, île Maurice, Bangkok et Shanghai (figure 1.5). L'émergence de ce corridor en Amérique du Sud favoriserait une réconciliation des deux trajectoires et un développement mieux équilibré de tout le continent dans un contexte d'interdépendance mondiale. La croissance de l'économie colombienne et l'augmentation des échanges entre cette économie et le cœur de l'économie brésilienne ne peuvent que favoriser cette émergence.

Figure 1.5. **Le corridor transtropical croisant le grand corridor et les corridors mongolo-américain et asiatique**



Source : Réalisation de Pierre-Louis Têtu selon les données de l'auteur.

Conclusions

À la lumière de nos projections, il apparaît que le thème si populaire de « métropolisation », thème qui donne l'impression que les grandes métropoles jouent un rôle qui ne cesse de croître, ne doit pas occulter un phénomène plus important encore, à savoir celui de la « polymétropolisation » qui ressort clairement de notre analyse. Tout indique que nous assistons à une multiplication des métropoles et des zones métropolitaines de taille moyenne (entre 2 et 5 millions d'habitants), multiplication qui rend de plus en plus aléatoire la domination de une, deux ou trois grandes métropoles à l'échelle mondiale et qui laisse entrevoir un développement plus équilibré des deux Amériques.

Ce qui nous conduit à poser la question suivante : São Paulo peut-elle être demain pour l'ensemble de l'Amérique du Sud ce qu'a été New York pour l'ensemble de l'Amérique du Nord ? São Paulo occupe-t-elle et occupera-t-elle à l'intérieur de l'espace du Mercosur la place dominante qu'occupe depuis deux siècles New York dans l'espace économique nord-américain ? Les barrières géographiques (Andes, Amazonie) et culturelles qui ont traditionnellement isolé São Paulo des pays andins et caribéens sont-elles surmontables et seront-elles surmontées ? La réponse à ces questions doit être considérablement nuancée. La domination de São Paulo sur l'économie brésilienne ne semble pas devoir augmenter. Cela dit, il est vraisemblable que la position de São Paulo par rapport aux économies des pays hispanophones de l'Amérique du Sud se consolide au cours des cinquante prochaines années. L'ascendant de São Paulo pourrait fort bien devenir de plus en plus manifeste sur les plans financiers et de la prise de décision à l'intérieur du secteur privé sans que cela se traduise forcément par un accroissement du poids de cette métropole dans la population et dans la production du continent sud-américain. Un tel scénario est conforme à l'image qui se dégage de nos projections.

Quelles places Buenos Aires et Rio de Janeiro sont-elles susceptibles d'occuper par rapport à São Paulo ? Dans l'hypothèse où São Paulo dominerait l'espace sud-américain, Buenos Aires et Rio de Janeiro occuperaient-elles des places comparables à celles de Chicago, Los Angeles, Philadelphie ou Toronto en Amérique du Nord ? Un trio « São Paulo – Rio de Janeiro – Buenos Aires » pourrait-il éventuellement supplanter pour l'ensemble de l'Amérique du Sud le trio « São Paulo – Rio de Janeiro – Belo Horizonte » qui domine aujourd'hui le Brésil ? Dans un contexte de « polymétropolisation », ces questions pourraient être mal posées. La montée en puissance de Santiago, de Fortaleza, de Bogotá et de Medellin laisse entrevoir un scénario plus « éclaté » où les métropoles sud-américaines traditionnelles seraient appelées à partager leur ascendant avec de nouveaux pôles métropolitains dominants. Dans ce scénario, un éventuel axe Rio de Janeiro – São Paulo – Bogotá – Medellin pourrait s'affirmer et jouer le rôle que joue, en Amérique du Nord, l'axe New York – Chicago – Los Angeles, rôle qui n'exclut en rien l'affirmation, au Sud, de pôles comme ceux de Santiago et Fortaleza ou, au Nord, de Toronto et Houston.

Les fortes disparités économiques présentes en Amérique du Sud (et même croissantes dans des pays comme l'Argentine) ont-elles un impact sur la dynamique urbaine ? Et, si oui, favorisent-elles le développement des métropoles déjà dominantes ou plutôt la polymétropolisation ? Il est possible que le niveau des inégalités ait un lien avec le caractère primatial des hiérarchies urbaines. En Amérique du Sud, les fortes inégalités ont été associées à une forte domination historique de quelques centres urbains, alors que les plus faibles disparités observées dans l'ensemble canado-américain ont été associées à des systèmes urbains plus équilibrés et moins dominés par quelques grandes métropoles. Cela dit, l'évolution récente du système urbain sud-américain va dans le sens d'une polymétropolisation, d'un meilleur équilibre urbain et d'une réduction de la domination des métropoles traditionnelles. Reste à démontrer que cela va de pair avec une réduction des inégalités.

Retrouve-t-on en Amérique du Sud une trajectoire du développement semblable au fameux mouvement vers l'ouest observé en Amérique du Nord depuis deux siècles ? Les pays sud-américains sont traditionnellement plus tournés vers l'étranger que vers l'intérieur de leur continent. Cela est-il en train de changer, comme semble le suggérer le développement du système urbain intérieur du Brésil ? Assiste-t-on à la naissance d'une trajectoire allant de São Paulo et Rio de Janeiro vers Bogotá, trajectoire qui pourrait éventuellement supplanter l'axe côtier atlantique traditionnel ? Les obstacles géographiques des Andes et de l'Amazonie pourront-ils être vaincus afin que le « courant » passe entre le littoral atlantique et le réseau urbain des Andes ? À ces questions, nous aurions tendance à répondre par l'affirmative en pensant, entre autres, à la mise en valeur de la région brésilienne du « Cerrado » située dans le corridor São Paulo – Bogotá. Cette région totalement délaissée dans le passé est, en effet, en voie de devenir une des grandes régions agricoles du Brésil. Verra-t-on un jour un axe ferroviaire ou routier traversant le Cerrado et reliant São Paulo, Bogotá, Medellin et le canal de Panama ? Un tel axe aurait vraisemblablement un impact majeur sur l'évolution du système urbain sud-américain.

Il nous semble qu'une véritable dynamique urbaine endogène soit en gestation en Amérique du Sud. Le mouvement vers le centre au Brésil, la montée en puissante des régions andines et le dynamisme des mouvements vers le nord et vers l'ouest suggèrent que le système urbain sud-américain acquiert enfin une dynamique endogène porteuse de développement. Le passage de l'« extraversion » traditionnelle du système urbain sud-américain à son « intégration continentale » pourrait bien être le grand phénomène du XXIe siècle en Amérique du Sud. Il n'est pas impossible que l'Amérique du Sud fasse tomber l'obstacle séculaire de la barrière nord-sud séparant son axe andin de son axe atlantique avant que l'Amérique du Nord ne réussisse à faire tomber la barrière est-ouest séparant le système urbain canado-américain du système urbain situé entre le canal de Panama et le Rio Grande.

CHAPITRE 2

REGARDS CROISÉS SUR LES DYNAMIQUES MÉTROPOLITAINES AU BRÉSIL ET EN EUROPE

JEAN-PAUL CARRIÈRE
Professeur émérite, École polytechnique, Université de Tours, Tours, France

EN EUROPE, PAR-DELÀ LES DIFFÉRENCES NATIONALES ET LES SPÉCIFICITÉS locales, le phénomène d'émergence de régions métropolitaines, « traduction urbaine de la globalisation » (Lacour et Puissant, 1999), pose partout des défis similaires en termes de redéfinition des périmètres d'action locale et appelle de nouvelles formes de gouvernance interterritoriale (Carrière, 2010). La métropolisation y englobe aujourd'hui des espaces multipolaires et de mobilité généralisée qui ne sont plus confinés dans les limites de la ville. C'est pourquoi l'expression « région métropolitaine » dans le contexte européen est le plus souvent définie en termes de conurbation et de grande région urbaine, sans pour autant qu'une définition réellement spécifique s'impose. Dans la langue allemande, le mot « *Metropolregion* » s'est imposé depuis 1995 en tant qu'expression d'un concept au départ analytique, alors qu'en français ce sont en général les termes « aire métropolitaine » ou « zone métropolitaine » qui sont le plus souvent employés (Blotevogel, 2005) ; en Angleterre, celui de « *city-region* » est aujourd'hui consacré (Farthing, 2010).

Le Brésil, dont le poids dans l'économie globalisée devient de plus en plus important, est aussi confronté à des dynamiques métropolitaines marquées par l'essor de grandes régions urbaines fonctionnelles. Cependant, il ne peut échapper à l'observateur que des différences substantielles donnent aux grandes

villes brésiliennes des caractéristiques que l'on ne retrouve pas avec la même intensité en Europe, et qui tiennent à la fois à la macrocéphalie urbaine, dans la plupart des États brésiliens, à la dichotomie du système productif et du marché du travail, à l'informalité et à la précarité sociale ainsi qu'à des tensions sociales très fortes liées à des inégalités extrêmes, dont le niveau élevé de violence n'est qu'une expression exacerbée… Même si le modèle de la ville compacte, sans discontinuités et frontières internes, moins ségrégé, tend à être remis en cause en Europe même, la fragmentation de la ville brésilienne sous le double effet de la dissémination spatiale des quartiers d'habitat précaire et de la généralisation des copropriétés fermées pour les populations aisées n'est plus à démontrer.

Autre différence notable, si les métropoles européennes sont de plus en plus insérées dans des réseaux mondiaux et spécialisées dans l'offre de services supérieurs et rares, la plupart des grandes villes brésiliennes connaissent un développement encore très marqué par le tertiaire traditionnel et n'exercent pas, pour beaucoup d'entre elles, d'influence au-delà des limites de l'État fédéré, dont elles sont souvent la capitale[1]. Les grandes villes brésiliennes, de plus en plus dépendantes de la globalisation, conservent sans doute plus que leurs homologues européennes un caractère de « villes locales » (Subirats et Brugué, 2006).

La comparaison entre les dynamiques métropolitaines en Europe et au Brésil ne peut être menée en négligeant trois différences de contexte majeures, à savoir 1) que dans le premier cas nous sommes en présence d'une union d'États souverains, alors que dans le second il s'agit d'un État certes fédéral, mais unifié ; 2) que, si l'espace géographique brésilien est supérieur en superficie à celui de l'Union européenne, sa population n'en représente que les deux cinquièmes malgré une dynamique démographique beaucoup plus rapide ; et enfin 3) que, si la suprématie des villes-ports brésiliennes s'explique historiquement par les conséquences de la colonisation (Dias, 1995), les effets sur les villes de la recomposition de l'internationalisation de l'économie ont été beaucoup plus tardifs qu'en Europe, mais aussi plus spectaculaires, le Brésil ayant connu une urbanisation beaucoup plus rapide, atteignant un taux d'urbanisation de 84 % en 2010 (36 % en 1950) – plus de 40 % de la population résidant dans les seules aires de niveau métropolitain ! Cette urbanisation, liée au triple effet d'un exode rural massif, de très fortes migrations à partir du Nordeste et d'un fort croît naturel, explique la double concentration, à un niveau incomparable à celui de l'Europe, des richesses et des foyers de pauvreté dans une trentaine d'aires métropolitaines. Cela est à l'origine d'une situation sans équivalent en Europe, marquée par « la coexistence sur un même lieu de deux sociétés… », selon Luis de la Mora (entretien, juillet 2011).

1. Quelques exceptions sont notables, comme dans l'État de Santa Catarina où la plus grosse ville, Joinville, cède le pas à Florianopolis en tant que lieu de commandement et de centralité directionnelle de l'État.

Peut-on repérer dans un tel contexte de pays émergent des dynamiques d'essor de régions urbaines fonctionnelles, métropolitaines et polycentriques, similaires à celles de l'Europe ? Le niveau supérieur de l'armature urbaine brésilienne est marqué par l'existence de très grandes villes, 20 agglomérations dépassant le million d'habitants. Peut-on pour autant toutes les considérer comme des métropoles ? La réponse à donner est nécessairement nuancée dès lors que l'on ne retient plus le critère de dimension comme élément unique d'identification, mais que l'on se réfère à une définition fonctionnelle de la métropole, telle que nous l'avions explicitée dans un texte précédent (Carrière, 2010). La taille ne peut être un critère satisfaisant et unique de définition : Frankfurt am Main, avec sa « faible » population (600 000 habitants), est aujourd'hui l'une des principales métropoles européennes, de visibilité mondiale ! C'est bien plutôt par leurs fonctions de contrôle et de décision, d'innovation et de compétition, ou encore de nœud de réseaux, que les métropoles se définissent (Blotevogel, 2005). Selon Bourdeau-Lepage et Huriot (2005), les métropoles sont identifiables par les fonctions de coordination qu'elles assument et par leur insertion dans les grands réseaux mondiaux. En fait, la globalisation, à travers la métropolisation, n'harmonise pas, mais au contraire diversifie les lieux, en en privilégiant certains par la concentration des capacités créatrices.

Nous nous proposons de comparer les métropoles brésiliennes et les « MEGA » (Metropolitan European Growth Areas – ESPON Project 1.1.1, 2005) européennes, à partir de deux entrées principales :

1. Les dynamiques démo-économiques : il s'agira de relativiser « l'effet de taille » pour privilégier la prise en compte des fonctions supérieures et de commandement, et d'analyser si, de ce point de vue, les grandes conurbations brésiliennes peuvent être comparées aux principales MEGA d'Europe ;
2. L'institutionnalisation et la gouvernance : en Europe, les questionnements en termes de périmètres et de modes de gouvernance métropolitaine débouchent sur des organisations interterritoriales de plus en plus similaires, quelles que soient les spécificités nationales. Dès lors, la question se pose de savoir si, au Brésil, la métropolisation implique également de repenser les périmètres et modes de gouvernement ou de gouvernance urbaine.

1. Les dynamiques métropolitaines en Europe et au Brésil : similitudes et différences

Dans un cas comme dans l'autre, il est illusoire de vouloir réduire la métropolisation à un modèle unique et homogène, ne serait-ce qu'en raison des particularités nationales en Europe et des extraordinaires inégalités régionales de développement au Brésil, mais des tendances générales peuvent être mises au jour.

1.1. En Europe

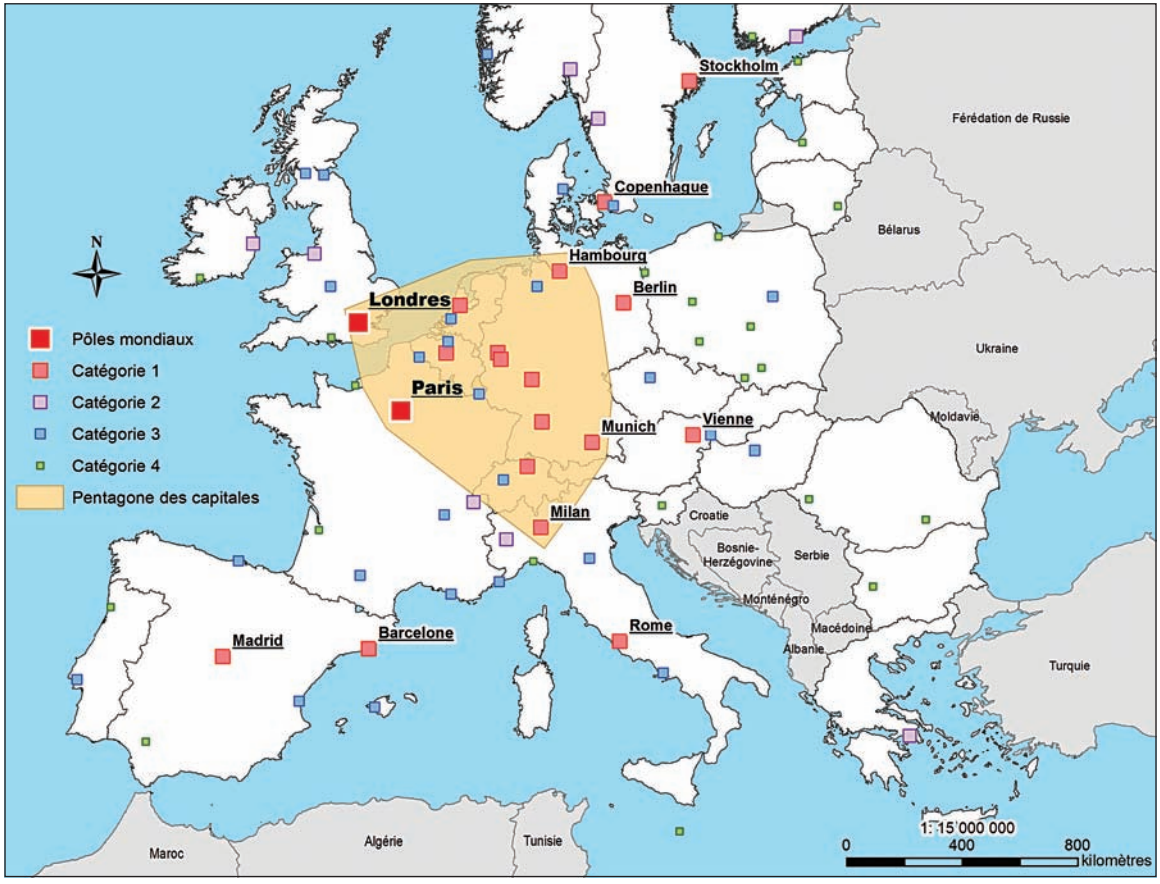
Le rapport ESPON Project 1.1.1 (2005) analyse l'armature urbaine européenne en utilisant le concept de FUA (Functional Urban Area), désignant l'aire englobant une ville-centre et les communes périphériques qu'elle intègre économiquement par le marché du travail. C'est ainsi que 1 595 FUA ont été relevées et classées selon une typologie basée sur des indicateurs de connectivité, d'attractivité, de développement économique, de niveaux de connaissance ainsi que de pouvoir de décision… Cette typologie permet de repérer les aires urbaines de caractère métropolitain, les « FUA d'excellence » qualifiées de MEGA (Metropolitan European Growth Areas). Elles peuvent dans certains cas agréger plusieurs FUA contiguës. Au nombre de 76 dans les 29 pays étudiés (les 27 de l'UE, plus la Norvège et la Suisse – voir la figure 2.1), elles ont fait elles-mêmes l'objet d'un classement en croisant des indicateurs de masse (PIB, population…), de compétitivité (PNB par habitant, sièges des 500 premières sociétés européennes), de connectivité (nombre de passagers dans les aéroports, indicateurs d'accessibilité multimodale) et de niveau de connaissances (niveaux d'éducation, proportions d'employés en R-D). On distingue hors catégorie « les nœuds globaux », Londres et Paris, qui forment une catégorie singulière ; quatre autres catégories peuvent être distinguées en fonction des scores. La catégorie 1 regroupe 13 ensembles urbains, dont 7 allemands ; la catégorie 2 rassemble 11 agglomérations, toutes millionnaires, compétitives, aux activités à haut niveau de connaissances ; beaucoup sont des capitales nationales. Viennent ensuite des villes présentant des niveaux de compétitivité et d'accessibilité moindres ; puis enfin, en catégorie 4, les « *weak MEGAs* » qui offrent les résultats les plus faibles pour l'ensemble des indicateurs, même si, par leur taille, elles ne sont pas nécessairement moins importantes.

Il en ressort le constat de fortes différences dans les modalités de la métropolisation en Europe, et en particulier d'une réelle asymétrie entre la situation allemande et celle des autres pays. Alors que l'Allemagne est dotée d'une structure territoriale héritée d'une longue tradition fédérale, les espaces français et britanniques se caractérisent plus par les effets spatiaux d'une histoire faite d'absolutisme puis de centralisme. Le polycentrisme est avant tout la marque du modèle allemand. Les grandes villes allemandes constituent collectivement et de façon diffuse une « quasi-ville globale », alors qu'en France, au Royaume-Uni ou dans d'autres pays les capitales sont encore seules à remplir ce rôle. Dans les autres pays européens, seules quelques MEGA de second rang émergent sur le plan mondial, comme Lisbonne, Stockholm, ou encore Milan et Madrid…

Les métropoles européennes voient leur poids s'accroître en tant que pôles de l'économie de la connaissance (Florida, 2005). À travers ces évolutions, elles acquièrent d'un point de vue économique plus d'importance dans un contexte de globalisation croissante.

Mais, au-delà de ces différences au sein de l'UE, la double problématique de la définition du périmètre des régions métropolitaines et de leur gouvernance se pose dans des termes similaires dans tous les pays, y compris dans des pays plus petits comme le Portugal. En est-il de même au Brésil ?

Figure 2.1. **Les « Metropolitan European Growth Areas » (MEGA) européennes**



Source : Réalisation de Pierre-Louis Têtu selon les données de l'auteur et du Rapport ESPON 111. Conception originale de Dominique Andrieu.

1.2. Au Brésil

Le niveau supérieur de l'armature urbaine est marqué par un grand nombre de villes de très grande taille, dont le développement s'accompagne de profonds déséquilibres sociospatiaux. Un grand nombre de MEGA européennes figureraient au regard de leur seule taille dans la catégorie des « villes moyennes » brésiliennes !

La population brésilienne dépasse les 191 millions d'habitants ; elle n'en comptait que 71 cinquante ans plus tôt ! Cette expansion démographique, combinée au phénomène migratoire, a largement bénéficié aux villes du sud-est, en premier lieu São Paulo, la « macro-métropole » selon l'expression de Castello Branco (cité dans Queiroz et Santos, 2007). La croissance démographique du Brésil se poursuit à un rythme toujours soutenu (1,7 % par an entre 2000 et 2010), au bénéfice des villes de plus de 500 000 habitants. La poursuite de la concentration urbaine au profit d'un nombre limité de *municipes* est confirmée par le calcul de l'indice de Gini, passé en dix ans de 0,7142 à 0,7252, sachant qu'il est le plus fort dans l'État de São Paulo (0,8001) où seulement 5 % des *municipes*, soit 32, concentrent plus de 60 % des presque 40 millions de citoyens de l'État (IBGE – Censo 2010). Au total, 15 villes millionnaires (contre 13 il y seulement dix ans) rassemblent aujourd'hui 40,2 millions d'habitants, soit 21,1 % de la population du pays, la majorité d'entre elles (10) étant regroupées dans le sud-est et le sud du pays.

Mais encore plus significative est la formation de véritables agrégats urbains autour de ces très grandes villes, donnant naissance à de véritables « régions urbaines », organisées selon différents modèles, soit monocentrique et de type centre-périphérie (São Luis, Goiânia, Belém, Brasília), soit polycentrique hiérarchisé (Vitoria, Curitiba, Fortaleza, Salvador, Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte…), soit encore sous forme de méga-espace organisé en réseau, comme le sont les 64 *municipes* qui forment la « ville-région » de São Paulo. Manaus se distingue par le fait qu'il s'agit d'un espace formé d'une seule ville.

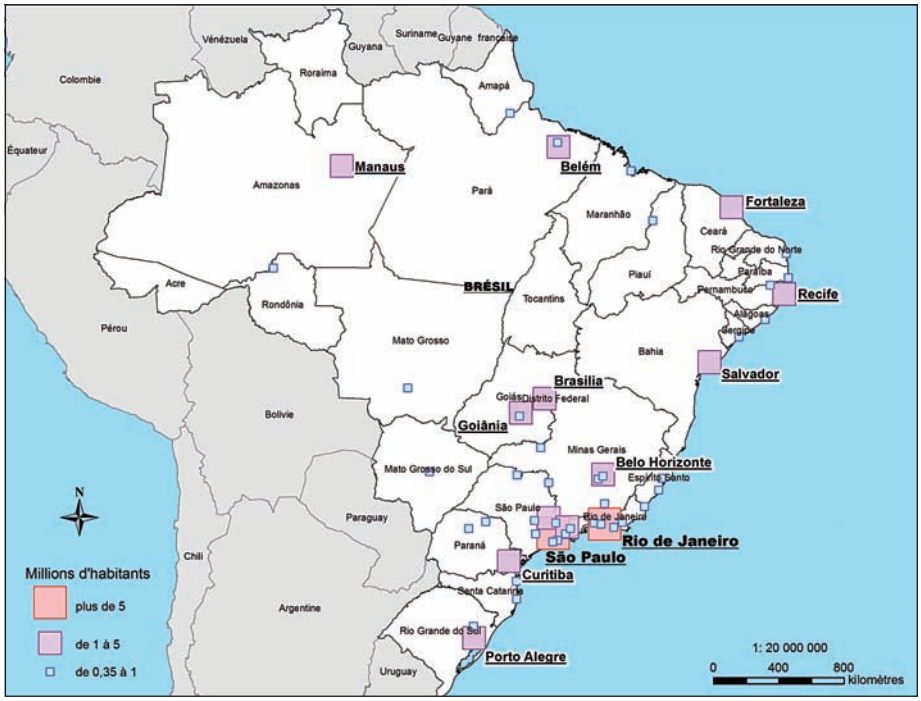
Castello Branco (cité dans Queiroz et Santos, 2007), en croisant approche fonctionnelle et analyse du pouvoir de commandement des agglomérations, relève 59 espaces urbains « petits, moyens et grands », composant le « niveau supérieur de l'armature urbaine ». Ces espaces ne peuvent pas être directement comparés aux MEGA, mais en termes de maillage territorial ils jouent en quelque sorte un rôle similaire, en dépit de quatre différences majeures :

- un poids démographique et une situation de macrocéphalie au sein de l'espace étatique fédéré concerné généralement plus importants qu'au sein de chaque pays d'Europe (Paris faisant de ce point de vue figure d'exception) ;
- une répartition moins homogène à l'échelle brésilienne des fonctions supérieures et des services rares du fait d'une concentration extrême de ceux-ci dans la ville de São Paulo (ce que montre la prise en compte d'indicateurs de masse – la population ou le PIB par habitant –, de connectivité

– le nombre de flux aériens – ou encore de compétitivité à travers la localisation des 500 plus grandes entreprises du pays ou des agences bancaires, São Paulo accueillant 45,8 % des premières et 18,8 % des secondes) ;
- un rôle de nœud beaucoup plus modeste au sein des grands réseaux internationaux, exception faite de São Paulo, de Rio et de Brasília ;
- une distribution géographique moins homogène, du fait de localisations en majorité littorales (figure 2.2).

Les espaces urbains ainsi identifiés ne correspondent pas à des réalités municipales uniques, même si le Brésil se distingue de la plupart des pays européens par un faible nombre (5 565) de *municipes* très étendus.

Figure 2.2. **Localisation des villes au Brésil**



Source : Réalisation de Pierre-Louis Têtu selon les données de l'auteur et de IBGE (2010). Conception originale de Dominique Andrieu.

Nous avons une vision imparfaite de l'extension des principales aires urbanisées en observant les entités politico-institutionnelles que sont les « régions métropolitaines » (RM) formées par des regroupements de *municipes* limitrophes ayant à résoudre des problèmes communs, comme l'assainissement, le transport, etc. (voir figure 2.3). Si les RM ne correspondent pas strictement aux « taches

urbaines », leur examen, notamment de celles dépassant le million d'habitants (tableau 2.1), permet de mieux appréhender le poids démographique et économique des plus grandes conurbations. Les RM ne répondent pas toutes aux critères d'une métropole, soit parce qu'elles sont pour certaines trop petites, soit (et surtout) parce qu'elles ne remplissent pas de véritables fonctions métropolitaines.

Figure 2.3. Les régions métropolitaines (RM) du Brésil

Source : Réalisation de Pierre-Louis Têtu selon les données de l'auteur et de IBGE (2007, 2009). Conception originale de Dominique Andrieu.

Les RM rassemblent collectivement plus de 76 millions d'habitants ; les 7 plus grandes en abritent plus de 50 millions et 16 d'entre elles sont aussi capitales d'État, jouant un rôle majeur dans le contexte fédéral et fortement décentralisé du Brésil. Leur croissance démographique au cours de la dernière période intercensitaire a été plus rapide que celle du pays (Moura *et al.*, 2007).

Tableau 2.1. Caractéristiques démographiques des 20 régions métropolitaines millionnaires (hors District fédéral de Brasília, composé d'un seul *municipe* et ayant une population de 2 570 160 habitants et une densité de 444 habitants/km^2)

Nom de la RM	Pop. RM 2010	Pop. *Municipe* principal 2010	Superficie RM – km^2	Densité
São Paulo	19 683 975	11 253 503	7 947	2 476
Rio de Janeiro	11 835 708	6 320 446	5 327	2 221
Belo Horizonte	5 414 701	2 375 151	14 420	375
Porto Alegre	3 958 985	1 409 351	9 803	403
Recife	3 690 547	1 537 704	2 774	1 330
Fortaleza	3 615 767	2 452 185	5 794	624
Salvador	3 573 973	2 675 656	4 353	821
Curitiba	3 174 201	1 751 907	15 418	206
Campinas	2 797 137	1 080 113	3 644	767
Goiana	2 173 141	1 302 001	7 315	297
Manaus	2 106 322	1 802 014	101 475	21
Belem	2 101 883	1 393 181	2 536	828
Grande Vitoria	1 687 704	409 267	2 331	724
Baixada Santista	1 664 136	419 400	2 405	692
Natal	1 351 004	803 739	2 807	481
Grande São Luis	1 331 181	1 014 837	2 898	459
João Pessoa	1 198 576	723 515	3 185	382
Maceio	1 156 364	932 748	1 924	601
N E Santa Catarina	1 094 412	515 288	10 829	101
Florianopolis	1 012 233	421 240	7 466	135

Source : D'après les données du recensement général de la population (IGBE, 2010).

Exception faite des cas de São Paulo, Rio et Brasília, il devient difficile d'identifier les métropoles fonctionnelles qui ont une réelle visibilité internationale. Des travaux récents (Moura *et al.*, 2007) combinant analyses multicritères et factorielles ont permis de classer en six catégories les 37 principaux « espaces urbains brésiliens », à l'instar de tentatives similaires réalisées en Europe (Rozenblatt et Cicille, 2003 ; ESPON Project 1.1.1, 2005). Les quatre premières catégories représentent ensemble, pour chaque indicateur, plus de 50 % de la population du Brésil. Or, ces quatre catégories ne rassemblent que 15 agglomérations. São Paulo se détache au regard de tous les indicateurs, en particulier par le nombre de grandes

entreprises et la masse des revenus qui y sont distribués (le tiers de ceux de l'ensemble des RM). En catégorie 2, Rio, avec un fort décrochage pour tous les indicateurs par rapport à sa rivale, apparaît également en position singulière ; en catégorie 3, on retrouve Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza ; et en catégorie 4, Campinas, Manaus, Vitoria, Goiânia, Belém, Florianópolis. Les 22 autres espaces urbains des catégories 5 et 6 présentent des niveaux d'indicateurs trop faibles pour pouvoir relever d'une réalité métropolitaine, même s'ils en ont parfois le statut institutionnel. Le statut de fait de métropoles « hors catégorie » de São Paulo et de Rio est confirmé par leur comportement stratégique, de type mimétique, consistant à s'engager sur les traces de nombreuses métropoles européennes nord-américaines ou asiatiques, qui ont cherché à renouveler leur image souvent obsolète de ville industrielle par le réaménagement de grands espaces industriels ou industrialo-portuaires, pour permettre l'organisation de grands événements mondiaux (coupe du monde de football, jeux olympiques, expositions universelles, etc.), la finalité de ce changement d'image étant de donner plus de visibilité à ces métropoles dans la compétition mondiale intermétropolitaine.

Les 15 agglomérations du haut du classement concentrent aujourd'hui le plus grand potentiel de développement, mais concentrent également en leur cœur les problèmes sociaux les plus aigus, exacerbés par une violence endémique qui les rendent difficilement « gouvernables » (Queiroz Ribeiro, 2008). En d'autres termes, les métropoles brésiliennes ne sont pas réductibles à leur caractère de pôle de croissance. Elles sont les condensés de problèmes sociaux majeurs, car elles souffrent des effets d'une dualisation croissante de leur tissu social, dont les favelas et les carences des systèmes d'assainissement des quartiers précaires ne sont que les aspects les plus visibles (Fernandes, cité dans Queiroz et Santos, 2007). Si le post-fordisme explique la montée des inégalités au sein des villes globales, dans les grandes villes brésiliennes c'est un nouveau modèle d'urbanisation qui s'est progressivement constitué, marqué par l'augmentation de la pauvreté urbaine absolue et par une ségrégation dont le symbole le plus évident est la faible distance physique séparant les copropriétés fermées et les îlots précaires. Les neuf principales RM rassemblent à elles seules 78 % des habitants vivant en favelas ! Les métropoles brésiliennes occupent une place « privilégiée » dans la dynamique spatiale de l'inégalité sociale. Une gradation de l'intensité de la question est notable au sein même du groupe des métropoles, celles du nord et du Nordeste présentant des taux de pauvreté très élevés (à Recife, le nombre de pauvres est estimé à 1 200 000 !) et des niveaux d'IDH (indice de développement humain) beaucoup plus faibles que dans les métropoles du sud.

En guise de conclusion partielle, on retiendra que :

- la première différence entre les MEGA et les métropoles brésiliennes tient à des poids et à des dynamiques démographiques contrastés. Les secondes atteignent des dimensions et des rythmes de croissance que

très peu de villes européennes connaissent. Le seuil de 200 000 habitants souvent retenu en Europe pour étudier les grandes villes ne peut être pris en considération au Brésil ;

- la deuxième différence sensible concerne le niveau de participation à « l'économie d'archipel » (Veltz, 2005) développée au sein des métropoles de calibre mondial. Si la question ne se pose pas pour São Paulo et Rio, et pour les villes inscrites dans le triangle du sud-est (Rio, São Paulo, Belo Horizonte), les autres villes du Brésil sont faiblement intégrées aux grands réseaux mondiaux d'échange de richesses et de connaissances, alors qu'en Europe les villes globales, Londres et Paris, mais aussi les deux premières catégories de MEGA paraissent pleinement intégrées à ces réseaux ;
- la troisième tient aux dynamiques sociales internes, l'intensité des phénomènes de grande pauvreté, d'exclusion et de violence atteignant au Brésil des seuils que ne connaissent pas les grandes villes européennes, même si elles n'en sont pas non plus exemptes, en particulier dans leurs périphéries.

Mais des similitudes sont également repérables, telles que les processus de concentration du savoir, des fonctions supérieures et des flux de capitaux dans un nombre restreint de villes. Une autre forme de similitude tient également à la recherche de nouvelles formes d'institutionnalisation et de gouvernance, de même qu'aux problématiques qui en découlent, somme toute assez comparables.

2. L'institutionnalisation des métropoles

Partout en Europe (Carrière, 2010), l'émergence de nouvelles organisations spatiales métropolitaines s'accompagne de nouveaux questionnements en matière de réorganisation spatiale et de définition de niveaux d'action, à une échelle méso-territoriale, intermédiaire entre celle de la région et celle de la ville. Le cas brésilien soulève des questions analogues.

Les tentatives d'institutionnalisation des régions métropolitaines en Europe sont récentes, mais nombreuses. Par exemple, les *Metropolregionen* allemandes furent instituées en 1997 dans le but d'en faire les moteurs du développement social, économique et culturel, ayant une bonne visibilité européenne et internationale, aptes à appuyer le développement régional. En Angleterre, la prise en compte du fait métropolitain s'exprime à travers la reconnaissance des *city-regions*, et par les *Multi-Areas Agreements* liant le gouvernement et des groupements volontaires de collectivités locales autour d'une grande ville. Les *city-regions* sont définies comme les « *economic footprints* » des villes devant en théorie correspondre à un territoire au sein duquel les populations vivent et travaillent (Bailoni, 2008). En France, le terme de métropole n'est pas nouveau, puisqu'on l'a déjà utilisé au moment du lancement de la politique des « métropoles

d'équilibre » inaugurée en 1964. Il fut par la suite décidé, en 1966, de créer les « communautés urbaines » formant des ensembles d'un seul tenant et sans enclave de plus de 500 000 habitants, se rapprochant ainsi des périmètres des régions fonctionnelles métropolitaines. Une loi a été adoptée par le Parlement à la fin de 2010 prévoyant, entre autres dispositions, la création d'une nouvelle structure pour les zones urbaines de plus de 500 000 habitants, la « Métropole », qui se substituera sur son territoire aux collectivités existantes et percevra la totalité de la fiscalité locale et des dotations de l'État. En France, la métropole apparaît comme un concept ancien, non stabilisé, à l'histoire sinueuse, qui n'a pas encore trouvé de réalité concrète à travers une structure de gouvernance, et un périmètre défini en fonction de critères précis. Le Portugal s'est lui aussi engagé dans la voie de l'institutionnalisation métropolitaine avec la création en 2005 de sept « *grandes areas metropolitanas* », prenant le relais des *areas metropolitanas* de Lisbonne et Porto créées dès 1991. D'autres exemples similaires pourraient être donnés.

Nous reviendrons ici sur les problèmes récurrents qui se posent d'un pays à l'autre en Europe, ce qui nous permettra de mieux souligner les spécificités du cas brésilien.

2.1. Les questions récurrentes posées par la métropolisation en Europe

2.1.1. La question du rôle de l'État dans l'essor des métropoles

Le néolibéralisme ambiant s'est accompagné paradoxalement, depuis les années 1990, d'une forte implication de l'État en faveur du renforcement des métropoles. Cela était déjà en germe dans les préconisations du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) de l'Union européenne.

En 1999, ce document stratégique non contraignant invitait les États européens à s'engager en faveur d'un aménagement polycentrique multiscalaire de leur territoire. C'était déjà une invitation à rejeter une organisation spatiale diffuse du territoire européen, en faisant des villes, les mieux placées dans les hiérarchies urbaines, des piliers du développement territorial. L'engagement de l'État a pu prendre des formes différentes d'un pays à l'autre, mobilisant tantôt des procédures contractuelles et tantôt des actes législatifs, en vue d'accompagner et de renforcer la coopération urbaine au sein d'ensembles métropolitains forts. À cela, deux explications majeures :

- Le renforcement de la compétitivité est à l'agenda des politiques publiques, aussi bien des États que de l'UE. Or, les métropoles, sont jugées plus aptes à attirer les flux mondiaux de capitaux, les activités à haute valeur ajoutée et à haut niveau de connaissances.

- Les États ont l'ambition de favoriser le développement métropolitain parce qu'ils sont confrontés à des déséquilibres territoriaux majeurs qui eux-mêmes réduisent la compétitivité nationale.

Au final, la question est posée, en Europe, de savoir jusqu'où et comment l'État peut susciter et favoriser, voire imposer, le regroupement et la coopération intra-métropolitaine des collectivités territoriales qui composent les grands espaces urbains.

2.1.2. Le défi de la gouvernance

La globalisation a provoqué, comme le souligne Farthing (2010, p. 2), des « changements dans les agendas de l'aménagement des villes », l'attraction des investissements exogènes et de l'emploi devenant une priorité. De nouvelles formes de gouvernance sont apparues, notamment sous forme de partenariats public-privé, en relais des gouvernements locaux, et rendues nécessaires par les nouvelles réalités territoriales que sont les régions métropolitaines.

Les aires métropolitaines sont, par définition, des territoires sans gouvernement unique, car elles ont un périmètre très large, pouvant aller jusqu'à déborder les frontières nationales (voir les cas de Lille, Genève ou San Sebastian, par exemple), et évolutif. De plus, ces aires fonctionnelles ont à résoudre des problèmes d'aménagement qui se posent à des échelles différentes : la mise en place d'un réseau de transport métropolitain, par exemple, se pose à une échelle distincte de celle de la fourniture de services de proximité ou d'une politique locale de l'habitat… Plus que d'un gouvernement unique et centralisé, les régions métropolitaines ont besoin d'une gouvernance adaptée et flexible.

La nécessité de la gouvernance en tant qu'ouverture et coordination d'un système pluriel d'acteurs territoriaux du secteur public (État, collectivités locales, agences…), du secteur privé (acteurs économiques) ou de la société civile (associations, ONG…) s'explique par deux raisons principales : 1) le manque de moyens et de compétences, ou de volonté politique, le secteur public ne parvenant pas « à tout faire » en matière d'administration, d'aménagement et de développement ; 2) le fait que le territoire de la région urbaine fonctionnelle correspond rarement aux périmètres politico-administratifs.

La mise en place de nouvelles gouvernances reste souvent freinée par de multiples obstacles qui tiennent à l'émiettement des territoires institutionnels, à de fortes rivalités entre les composantes de la région métropolitaine, surtout dans les territoires multipolarisés, notamment en matière de compétences financières et budgétaires, et enfin à un manque de coordination dans les exercices de planification stratégique. Dans la réalité, on est encore loin, en Europe, de la définition de la gouvernance territoriale donnée dans le rapport ESPON Project 2.3.2 (2005), où celle-ci est présentée « comme un processus d'organisation et de coordination des acteurs en vue de développer un capital territorial de manière non destructive,

de façon à améliorer la cohésion territoriale », c'est-à-dire comme un moyen de parvenir à un développement cohérent, spatialement et socialement équilibré, et durable du territoire. L'enjeu est crucial, parce que « le manque de coordination et de collaboration entre les différents acteurs qui composent la zone économique fonctionnelle métropolitaine est de plus en plus reconnu comme un obstacle à la compétitivité des villes et de leurs régions » (Kamal-Chaoui, 2005, p. 203). En outre, une « bonne » gouvernance est nécessaire à une meilleure acceptation par la population de projets pérennes d'aménagement et de développement. L'idée de Healey (2009) selon laquelle les exigences d'un développement plus durable des territoires ne peuvent être respectées sans de nouvelles manières de gouverner, plus coopératives, fait cependant son chemin sur le vieux continent.

Au total, en Europe, une gouvernance flexible et adaptative paraît une voie plus sûre pour le développement des régions métropolitaines que l'institution d'un gouvernement unique, fût-il démocratiquement élu.

2.2. L'institutionnalisation des régions métropolitaines au Brésil

Les premières formes brésiliennes d'institutionnalisation des métropoles en vue d'organiser, de planifier et de mettre en œuvre des actions publiques d'intérêt commun ont souvent précédé les tentatives européennes. En 1973, une première loi fédérale créa 14 *regiões metropolitanas*, mais celles-ci, dont les conseils étaient constitués de représentants nommés par la dictature, sont restées peu efficaces et sans véritable légitimité. La Constitution de 1988 devait transférer aux États fédérés le pouvoir d'institutionnaliser les conglomérats urbains, soit sous forme de RM (au nombre de 26 en 2009), soit sous forme d'« agglomérations urbaines » dans le Rio Grande do Sul (trois en 2009) ou encore de régions intégrées de développement (RIDE – il en existait trois en 2009, dont le District fédéral de Brasília, qui rassemble 21 *municipes* autour de la capitale, et dont une transfrontalière entre les États de Pernambouc et de Bahia).

Cette possibilité conférée aux États a déclenché un processus permanent d'évolution du paysage institutionnel métropolitain (Moura *et al.*, cité dans Queiroz et Santos, 2007). Par exemple, en 2009, deux nouvelles RM ont été créées, tandis que les six instituées par l'État de Santa Catarina ont été supprimées. Des périmètres sont souvent révisés.

La Constitution fédérale de 1988, en réaction à la gestion autoritaire de la chose publique par la dictature militaire, a consacré le caractère fédéral du pays en donnant aux États, mais aussi aux *municipes*, le statut d'unités constitutives de la Fédération, dotées de pouvoirs législatifs. Dès lors, les RM ne peuvent porter atteinte aux compétences dévolues aux *municipes*. Le contrepied délibéré et compréhensible au centralisme imposé par les militaires a induit une forme de « néolocalisme » au nom de la volonté de laisser un maximum d'autonomie démocratique au palier local. Les États fédérés se sont alors trouvés démunis pour

imposer une forme régulée de gouvernance métropolitaine. L'inexistence de législation commune sur les RM explique l'hétérogénéité de celles-ci et le degré très variable d'un cas à l'autre d'intégration des *municipes* inclus dans la tache urbaine.

Le déficit de cadre régulateur explique qu'au sein même des RM les forces centrifuges l'emportent sur les forces centripètes et la compétition, sur la coopération (Klink, 2005). Les RM ne disposent toujours pas de « structure mature et consolidée » de gouvernance (Cuadrado-Roura *et al.*, 2005). Le besoin se fait encore sentir de créer de véritables mécanismes de coopération au sein d'un territoire de référence clairement légitimé sur la base d'un réel sentiment d'appartenance. L'une des conditions de la gouvernance, à savoir la formation d'une véritable identité territoriale, n'est pas encore vérifiée dans la plupart des RM. Rares sont les politiques métropolitaines qui ne procèdent pas par simple addition de choix municipaux. La question cruciale pour l'ensemble de la société brésilienne de la résorption de l'habitat précaire et insalubre ne trouve à l'heure actuelle aucune réponse à cette échelle, les initiatives ne relevant de façon erratique et non coordonnée que des *municipes*. Une autre question essentielle à laquelle peu de solutions métropolitaines ont été trouvées est celle des transports publics dont les principaux usagers sont les 37 % de « pauvres » habitant les aires métropolitaines. Les métropoles brésiliennes souffrent d'une crise majeure de durabilité qui demanderait un degré de concertation et d'intégration des politiques locales beaucoup plus fort. Au total, c'est la très intense question de la gestion des externalités négatives dues à une concentration urbaine mal maîtrisée que le manque d'efficience des RM ne permet pas de résoudre.

Les conditions ne sont pas réunies pour faire de la métropole un espace unique de régulation sociale, grâce à des formes de gouvernance permettant de mobiliser tous les acteurs publics et la société civile autour d'un véritable « projet métropolitain » partagé. Finalement, le coût social du manque d'intégration et de gouvernance des grands espaces métropolitains se mesure à l'aune de l'intensité des problèmes sociaux qui s'y concentrent.

Le manque de rapport entre les limites des unités instituées et l'empreinte spatiale des dynamiques urbaines constitue une autre limite des RM (Moura *et al.*, cité dans Queiroz et Santos, 2007). On retrouve ici un problème largement récurrent dans les expériences européennes.

Conclusions

Que retenir de la comparaison Europe-Brésil ?

1. L'existence de fortes différences morphologiques, ne serait-ce que la taille des agglomérations, et fonctionnelles entre les métropoles des deux « continents ».

2. La prégnance de la question sociale est une autre différence majeure, même si les métropoles européennes ne sont pas non plus épargnées par les processus de ségrégation et d'exclusion.
3. Le rôle du pouvoir central dans l'affirmation du fait métropolitain est moindre au Brésil qu'en Europe, pour des raisons historiques particulières. Cette conclusion partielle demanderait à être étayée, mais, si l'on compare la situation brésilienne avec celle d'un autre État européen de caractère fédéral, comme l'Allemagne, l'hypothèse devient une quasi-certitude.
4. Les métropoles brésiliennes et européennes sont confrontées à des problèmes plus proches qu'il n'y paraît en termes de structuration institutionnelle et de gouvernance. Dans les deux cas se pose plus un problème de gouvernance que de gouvernement des aires métropolitaines, au sein de périmètres qui seraient mieux en adéquation avec les réalités urbaines, et adaptables. Ce serait d'ailleurs une illusion de penser que l'on pourrait faire coïncider parfaitement les limites des aires fonctionnelles avec des périmètres administratifs immuables, tant il est vrai que les régions métropolitaines voient en permanence leurs limites évoluer, ici sous l'effet de l'étalement urbain et là, de la croissance inachevée des villes.

PARTIE 2

ÉVOLUTION DES AGGLOMÉRATIONS MÉTROPOLITAINES

HELENA CARRIQUIRIBORDE
Directrice, Centro interdisciplinario de estudios complejos-CIEC,
Université nationale de La Plata, Buenos Aires, Argentine

LUC-NORMAND TELLIER
Professeur associé, Département d'études urbaines et touristiques,
École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal, Montréal, Canada

SI L'ÉVOLUTION DES AGGLOMÉRATIONS MÉTROPOLITAINES DU CANADA ET des États-Unis est étudiée en long et en large, et a fait naître plusieurs concepts, comme ceux de « suburbanisation », de « gentrification », de « trou de beigne », de « *edge city* » et d'index « bohémien », l'étude de l'évolution des agglomérations métropolitaines d'Amérique latine est un peu moins connue. C'est pourquoi les trois textes réunis dans cette partie s'y attardent tout particulièrement.

Le phénomène mondial de la « métropolisation » se produit dans le cadre de la restructuration de l'économie mondiale qualifiée de « mondialisation », mais, en Amérique latine, il revêt les caractéristiques particulières que l'on retrouve dans la plupart des pays dont l'économie est dépendante, dont les systèmes politiques ne sont pas complètement consolidés et dont les systèmes productifs sont immatures et peu développés. Les trois textes de cette partie analysent les processus de métropolisation qui se sont déroulés au cours des quarante dernières années au sein des agglomérations latino-américaines de Mexico, Bogotá et Buenos Aires, dans le contexte de la restructuration néolibérale des économies du Mexique, de la Colombie et de l'Argentine amorcée au milieu des années 1970.

Il faut dire d'entrée de jeu que l'Amérique latine regroupe dix-neuf pays (dix-huit pays de langue espagnole et le Brésil) et que ces derniers ont chacun leur histoire économique marquée par des périodes de nationalisation

et de protectionnisme et des périodes de libéralisme et de privatisation. Aussi, dire qu'avant le milieu des années 1970, en Amérique latine, les politiques de « substitution des importations » et de protectionnisme prédominaient et qu'à partir de ces années le néolibéralisme a triomphé doit-il être interprété comme une généralisation et non comme un énoncé valable partout au même degré là où il l'est. L'étatisme du Cuba de Castro n'est pas celui du Brésil de Lula ou du Venezuela de Chavez et le néolibéralisme du Chili n'est pas celui de la Colombie ou du Mexique.

Cela dit, la restructuration des économies du Mexique, de la Colombie et de l'Argentine qui s'est produite à partir du milieu des années 1970 a bien été le produit d'un retour au libéralisme au moyen de politiques de « dérégulation », d'ouverture de l'économie sur l'extérieur, de décentralisation administrative et de privatisation des entreprises d'État. Ces politiques ont donné naissance à des systèmes économiques plus axés sur la « valorisation financière », l'endettement extérieur et le transfert de ressources et de pouvoir économique vers l'extérieur. L'activité économique, plus orientée jusque-là vers l'approvisionnement du marché intérieur et l'exportation de biens, est alors passée plus nettement sous l'hégémonie du secteur financier et les pays sont redevenus des espaces d'investissement pour le capital transnational, tout particulièrement pour le capital des secteurs financiers et exportateurs, un peu comme ils l'avaient été dans le passé, à l'époque du triomphe du libéralisme.

À la faveur de cette évolution, la production est passée de plus en plus sous le contrôle de grandes entreprises appartenant à des capitaux étrangers ou mixtes, et les entreprises nationales axées sur la substitution des importations se sont désintégrées. Les stratégies des multinationales visant à diversifier à l'échelle mondiale la localisation des étapes du processus productif ont engendré des transformations de la composition des territoires, ces derniers se voyant attribuer de nouvelles vocations suivant les exigences des spécialisations de la production à l'échelle du globe. Ce processus de « modernisation », d'« intégration » et de restructuration économique et territoriale a accentué certains déséquilibres territoriaux, provoqué une fragmentation du territoire et aggravé la polarisation sociale.

Les impacts de ces évolutions marquées par les politiques de dérégulation et d'ouverture économique se sont particulièrement fait sentir dans les grandes agglomérations urbaines où la « métropolisation » a fait naître de nouvelles logiques spatiales à la faveur d'une remise en question des structures urbaines nationales héritées du passé. Ces nouvelles logiques ont beaucoup à voir avec les stratégies des grands groupes immobiliers liés au secteur financier international ainsi qu'avec la permissivité et la complicité des organismes publics responsables.

Les groupes immobiliers ont su tirer profit de la nécessité ressentie par les autorités locales de dynamiser l'économie de leur territoire et de créer de l'emploi dans leur localité, pour obtenir des exemptions fiscales pour leurs entreprises et divers autres avantages. Dans ce contexte, les groupes immobiliers ont

eu un impact significatif sur les nouvelles stratégies de localisation industrielles et résidentielles. Dans ce dernier secteur, cela s'est traduit, chez les classes moyennes et supérieures, par des changements culturels majeurs dans les façons d'habiter et de consommer. Dans le nouveau contexte fortement déréglementé, la spéculation s'est développée et elle a donné lieu à une expansion des banlieues et à une hausse sans précédent des prix fonciers.

C'est ainsi que sont apparus des « quartiers résidentiels fermés » et leurs compléments, les nouvelles centralités périurbaines créées à l'échelle de l'automobile ainsi que les nouveaux espaces offrant aux grandes entreprises et aux secteurs liés à l'économie « transnationale » des équipements sophistiqués et un environnement exclusif. Les trois exemples que nous présentons illustrent ces évolutions dans trois contextes différents, ce qui fait ressortir les ressemblances et les particularités de chaque cas.

CHAPITRE 3

CHANGEMENTS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET MORPHOLOGIQUES DANS LA ZONE MÉTROPOLITAINE DE LA VALLÉE DE MEXICO (1982-2010)

EMILIO PRADILLA COBOS[1]
Professeur, Département de théorie et d'analyse,
Universidad Autónoma Metropolitana, Mexico, Mexique

FELIPE MORENO GALVÁN
Chercheur postdoctoral, Universidad Autónoma Metropolitana, Mexico, Mexique

LISETT MÁRQUEZ LÓPEZ
Chercheuse, Instituto José María Luis Mora, Mexico, Mexique

AU COURS DES TROIS DERNIÈRES DÉCENNIES, LA ZONE MÉTROPOLITAINE de la vallée de Mexico (ZMVM) a connu des changements structurels et de fonctionnement profonds, résultant de l'application de politiques économiques néolibérales, de pratiques des acteurs sociaux et de politiques urbaines des gouvernements locaux. Nous aborderons ici trois aspects déterminants du processus métropolitain : le changement dans la structure économique, le passage d'une logique de centralisation à une logique de ramification et les conflits urbains résultant de ces processus.

1. Les auteurs tiennent à souligner la contribution de leurs assistantes de recherche, Celia Hernández Diego et Carolina Santiago de la Cruz. Ce texte a été traduit de l'espagnol par Raquel Peñalosa.

1. La croissance démographique

En 1940, le district fédéral de la ville de Mexico (DF) avait 1 757 550 habitants et occupait 117,54 km^2 ; en 1960, sa population s'élevait à 4 870 876 habitants et son territoire s'étendait sur 271,98 km^2 par suite de l'annexion de plusieurs municipalités limitrophes relevant auparavant de l'État de Mexico (Garza, 1987) ; en 2010, la métropole accueillait 20 116 842 habitants sur un territoire de 7 854 km^2 (CONAPO, 2007). La croissance de la ville a ainsi suivi un modèle extensif marqué de cycles successifs d'expansion-consolidation-expansion (Duhau, cité dans Pradilla, 2011, p. 269) qui ont produit une ville étendue, poreuse, de faible hauteur et de faible densité (tableau 3.1).

Tableau 3.1. Taux de croissance de la ville de Mexico, de son district fédéral (DF), de ses municipalités de banlieue et de la zone métropolitaine de la vallée de Mexico (ZMVM) de 1689 à 2010 (en %)

	1689-1746	1746-1790	1790-1811	1811-1820	1820-1838	1838-1895	1895-1900	1900-1910	1910-1921	1921-1930
Ville de Mexico	1,22	0,58	1,93	0,70	0,74	1,48	2,66	2,90	2,10	3,45

	1930-1940	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010
District fédéral	-	5,67	4,79	3,50	2,54	-0,70	0,44	0,28
Municipalités de banlieue	-	3,79	7,38	14,16	6,23	5,60	2,94	1,41
Zone métropolitaine	4,75*	5,49	5,04	5,23	3,55	1,69	1,69	0,90

* Ce taux de croissance traduit le passage de la ville de Mexico à la zone métropolitaine (ZMVM).

Source : *Población de la Ciudad de México y la ZMVM.*

Depuis la décennie 1970-1980, on observe une diminution du taux de croissance annuelle de la population de Mexico ; cependant, cette diminution est inégale suivant que l'on parle du district fédéral, des municipalités agglomérées de l'État de Mexico ou de l'ensemble métropolitain. Par contre, l'expansion de la superficie du territoire urbain, elle, n'a pas tendance à ralentir. La « région centrale », dominée par la « ville région centre[2] », est le pôle démographique dominant du Mexique.

2. La ville de Mexico – district fédéral (DF), constituée de 16 « délégations », est le noyau structurant de la zone métropolitaine de la vallée de Mexico (ZMVM). Celle-ci comprend le district fédéral, 59 municipalités de l'État de Mexico et une de l'État d'Hidalgo, agglomérées au district fédéral. La ZMVM est la structure centrale de la ville région du centre de Mexico (VRCM/ CRCM), formée par les zones métropolitaines de la vallée de Mexico, de Cuernavaca-Cuautla, de Puebla-Tlaxcala, de Pachuca, de Querétaro-San Juan del Rio et de Toluca-Lerma, et d'autres localités intermédiaires, pour un total de 276 unités politico-administratives faisant partie des sept entités fédérales suivantes qui composent la « région centrale » : le district fédéral et les États d'Hidalgo, de Mexico, de Morelos, de Puebla, de Querétaro et de Tlaxcala (Fideicomiso, 2000a, p. 15-16).

Entre 1982 et 2010, elle a accueilli plus du tiers de la population nationale. À l'intérieur de la région centrale, le district fédéral (DF), dont le poids relatif a diminué, et l'État de Mexico, dont le poids a augmenté, sont les deux entités fédérales sur lesquelles repose la zone métropolitaine de la vallée de Mexico (ZMVM). Les croissances inégales observées sont liées à la croissance accélérée des municipalités de banlieue de la zone métropolitaine et à celle presque nulle du district fédéral, le gros de la population se déplaçant vers la périphérie de l'État de Mexico (Fideicomiso, 2000a, C. I).

2. L'économie métropolitaine

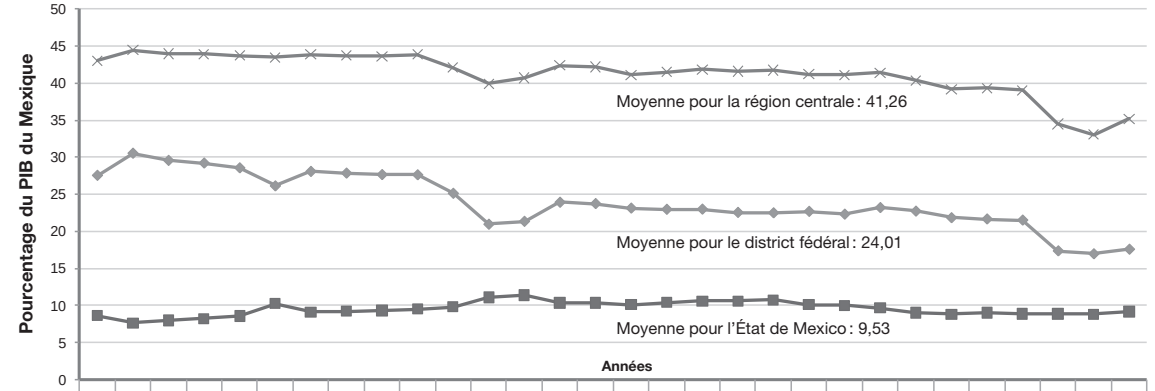
La fin du long cycle d'expansion du capitalisme mondial marquée par la crise énergétique en 1973 et l'effondrement de l'ensemble des économies, y compris l'économie mexicaine, en 1982, a mené à l'application généralisée des politiques néolibérales. Le grand capital a alors mis en marche la délocalisation et l'intégration transnationale de la production, sa modernisation et la libéralisation du commerce international. Durant les trois décennies de néolibéralisme qui ont suivi, l'économie mexicaine et l'économie métropolitaine ont subi des changements profonds. Moteur de l'accumulation du capital au Mexique pendant l'industrialisation par substitution d'importations (1940-1980), la zone métropolitaine de Mexico (ZMVM) est aujourd'hui en panne de croissance économique (voir les figures 3.1 et 3.2).

La part de la « région centrale » dans le produit intérieur brut (PIB) national est importante et significativement supérieure à son poids démographique. Cela dit, cette part est en baisse : elle était de 44,0 % en 1971 et elle n'était plus que de 35,1 % en 2008 (soit une baisse de 8,9 points). Pendant cette même période, la part du district fédéral dans le PIB est passée de 30,5 % à 17,5 % (soit une baisse de 13,0 points), tandis que celle de l'État de Mexico[3] passait de 7,62 % à 9,18 % (soit une hausse de 1,56 point). La tendance à la baisse de la part du district fédéral dans le PIB s'est poursuivie, car, depuis 1975, le district fédéral a connu des taux de croissance du PIB inférieurs à la moyenne nationale et à celle de l'État de Mexico chaque année, sauf en 1993, en 2000 et en 2002.

Cela se produit dans le contexte de la longue période de stagnation économique du pays qui a débuté en 1982, période marquée par les récessions de 1982-1983, 1986, 1995, 2001 et par celle de 2008-2009 qui n'est pas encore surmontée. Le ralentissement économique dans la zone métropolitaine de la vallée de Mexico s'explique par des processus de désindustrialisation et par le passage vers une économie de services informelle (« tertiarisation informelle »).

3. Les statistiques concernant la distribution entre les municipalités du PIB total et du PIB par secteur industriel ne sont pas disponibles, ce qui ne permet pas de calculer l'évolution et le poids économique et industriel total de la zone métropolitaine de la vallée de Mexico et de la « région centrale ».

Figure 3.1. **Évolution de la part du district fédéral (DF), de l'État de Mexico et de la région centrale dans le produit intérieur brut (PIB) du Mexique (%)**



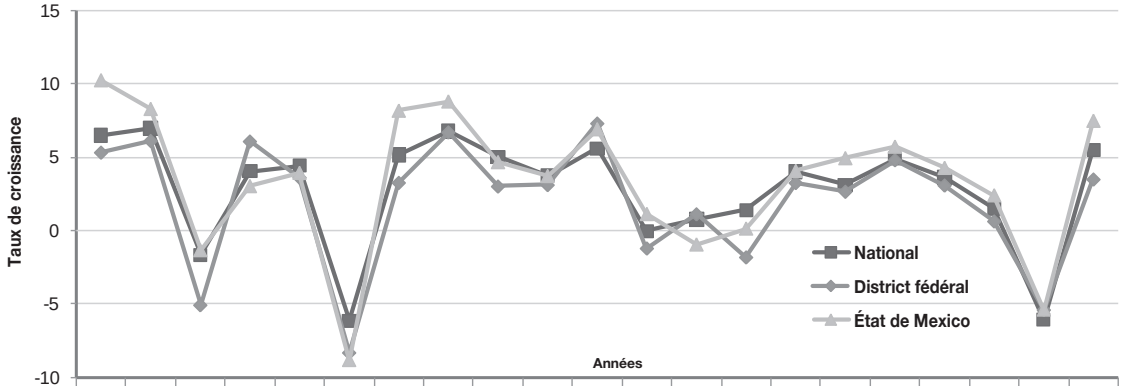
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1985	1988	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Région centrale	43,0	44,4	44,0	43,9	43,7	43,5	43,9	43,7	43,6	43,8	42,1	39,9	40,7	42,4	42,1	41,1	41,5	41,8	41,6	41,7	41,2	41,1	41,4	40,3	39,1	39,3	39,0	34,5	33,0	35,1
District fédéral	27,5	30,5	29,5	29,2	28,5	26,1	28,1	27,8	27,6	27,6	25,1	20,9	21,3	23,9	23,7	23,1	22,9	23,0	22,5	22,5	22,7	22,3	23,2	22,7	21,8	21,6	21,5	17,3	16,9	17,5
État de Mexico	8,62	7,62	7,96	8,21	8,57	10,2	9,11	9,20	9,30	9,48	9,79	11,1	11,4	10,3	10,3	10,0	10,3	10,6	10,6	10,7	10,1	10,0	9,64	9,02	8,83	9,00	8,86	8,88	8,81	9,18

Sources : INEGI, Banque d'information économique (BIE). *Produit intérieur brut par entité fédérale. Participation en pourcentage des États dans les activités économiques de la période 1970-2010*. INEGI, Système de comptabilité nationale (SCNM). *Un modèle de désagrégation géographique : estimation du PIB par entité fédérale, 1970-1988*.

3. La désindustrialisation

L'industrialisation par substitution des importations a été intense au Mexique jusqu'à 1980. Le PIB de l'industrie manufacturière a progressé à un taux annuel moyen de 5,0 % durant les années 1930, de 7,1 % dans les années 1940, de 7,3 % dans les années 1950, de 8,9 % dans les années 1960 et de 6,42 % dans les années 1970 (Héron, 1985, p. 141). La « région centrale » demeure la plus grande concentration industrielle du Mexique ; cependant, sa part de la production industrielle du pays est à la baisse : cette part était de 56,4 % en 1980 et elle est tombée à 37,6 % en 2009 (soit une baisse de 18,8 points ; voir les figures 3.3 et 3.4 ainsi que le tableau 3.2). Le district fédéral a été jadis le leader de l'industrialisation du Mexique : en 1970, il générait 32,2 % du PIB manufacturier national, mais cette proportion est tombée à seulement 10,86 % en 2009 (soit une baisse de 21,34 points). L'État de Mexico, qui comprend les municipalités de banlieue de la zone métropolitaine, a vu son poids industriel diminuer beaucoup plus modérément : de 17,51 % en 1970, il est passé à 14,07 % en 2006 (soit une perte de 3,4 points).

Figure 3.2. **Évolution des taux de croissance annuelle du produit intérieur brut du Mexique, du district fédéral de Mexico et de l'État de Mexico (%)**



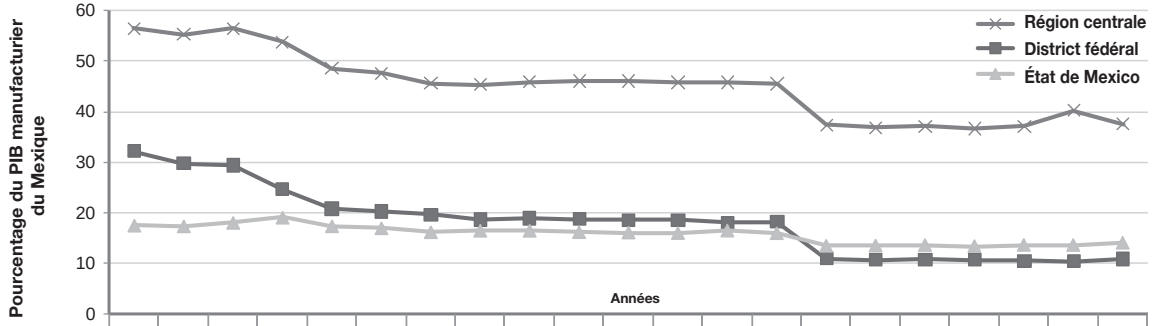
	1975	1980	1985	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
National	6,49	6,96	-1,66	4,04	4,42	-6,17	5,15	6,78	5,02	3,75	5,59	-0,03	0,77	1,39	4,00	3,13	4,91	3,63	1,50	-6,08	5,50
District fédéral	5,34	6,14	-5,10	6,10	3,63	-8,36	3,27	6,72	3,02	3,12	7,33	-1,22	1,12	-1,83	3,26	2,66	4,82	3,09	0,63	-5,43	3,50
État de Mexico	10,27	8,31	-1,35	3,03	3,94	-8,86	8,19	8,82	4,67	3,72	6,92	1,12	-0,96	0,13	4,07	4,94	5,73	4,28	2,40	-5,41	7,50

Source : INEGI, Banque d'information économique (BIE). *PIB par entité fédérale. Chiffres annuels de la période 1970-2006*.

Entre 1980 et 2009, les taux de croissance de l'industrie manufacturière du district fédéral et de l'État de Mexico (qui comprend les municipalités de la banlieue de Mexico) ont généralement été plus bas que les taux de croissance correspondants de la production manufacturière du Mexique. De fait, selon les *Censos económicos nacionales* de l'INEGI, entre 1980 et 2003 les principales variables de l'industrie manufacturière du district fédéral de Mexico, des municipalités de la banlieue de Mexico et de l'« aire métropolitaine de la ville de Mexico[4] » ont subi une contraction en termes absolus, que l'on parle de la valeur ajoutée brute, du nombre d'employés (lequel n'a augmenté que dans les municipalités de la banlieue de Mexico), de la rémunération totale des travailleurs salariés, des actifs immobilisés ou de la formation brute de capital fixe. Seul a augmenté le nombre d'établissements, ce qui indique que la taille des nouvelles places d'affaires était plus petite que celle des entreprises existantes. On peut donc parler d'une désindustrialisation tant absolue que relative de la zone métropolitaine et de ses composantes : le district fédéral et les municipalités agglomérées de l'État de Mexico (Pradilla et Marquez, 2004 ; Marquez et Pradilla, 2008)

4. L'Área metropolitana de la ciudad de México (AMCM), qui a été utilisée par le INEGI dans les recensements économiques, est, au regard du nombre de municipalités agglomérées, une délimitation territoriale moins vaste que celle de la zone métropolitaine (ZMVM).

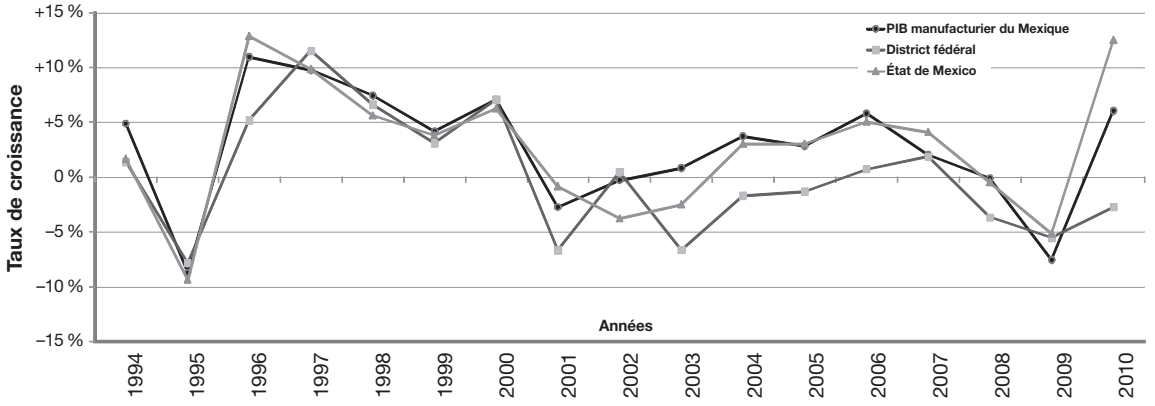
Figure 3.3. Part du district fédéral (DF), de l'État de Mexico et de la région centrale du Mexique dans le PIB de l'industrie manufacturière du Mexique : 1970-2009



	1970	1975	1980	1985	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Région centrale	56,47	55,32	56,44	53,80	48,63	47,61	45,61	45,36	45,89	46,05	46,06	45,83	45,79	45,56	37,38	36,82	37,15	36,68	37,10	40,25	37,60
District fédéral	32,20	29,82	29,46	24,71	20,85	20,31	19,68	18,67	18,94	18,81	18,60	18,62	18,06	18,27	10,97	10,74	10,82	10,75	10,52	10,47	10,86
État de Mexico	17,51	17,37	18,07	19,11	17,39	16,99	16,19	16,49	16,48	16,20	16,13	16,03	16,52	16,00	13,46	13,52	13,63	13,42	13,64	13,63	14,07

Source : INEGI, Banque d'information économique (BIE). *PIB par entité fédérale. Chiffres annuels de la période 1970-2006*.

Figure 3.4. Évolution des taux de croissance du PIB manufacturier du Mexique, du district fédéral de Mexico (DF) et de l'État de Mexico : 1994-2010



Source : INEGI, Banque d'information économique (BIE).

Les facteurs déterminants du processus de désindustrialisation sont multiples et leur combinaison est complexe. À l'origine, l'industrie métropolitaine a été créée pour répondre au marché national. Mais elle a perdu du dynamisme à partir de 1980 en raison des récessions économiques accompagnées de hauts taux d'inflation, de chômage massif, de baisse du salaire réel, lequel a perdu au moins un tiers de sa valeur réelle de 1976, de la paupérisation généralisée et d'une concurrence inégale avec les produits importés librement, depuis 1986 et surtout depuis 1994, dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et d'autres accords de libre-échange.

Tableau 3.2. **Taux de croissance du PIB du Mexique et des PIB manufacturiers du Mexique, du district fédéral de Mexico et de l'État de Mexico : 1994-2011**

Année	PIB du Mexique	PIB manufacturier du Mexique	PIB manufacturier du district fédéral de Mexico	PIB manufacturier de l'État de Mexico
1994	4,8 %	4,9 %	1,4 %	1,6 %
1995	–6,2 %	–8,7 %	–7,9 %	–9,4 %
1996	5,5 %	11,0 %	5,2 %	12,9 %
1997	7,2 %	9,7 %	11,5 %	9,8 %
1998	5,0 %	7,4 %	6,6 %	5,6 %
1999	3,6 %	4,2 %	3,0 %	3,8 %
2000	6,0 %	7,1 %	7,0 %	6,2 %
2001	–0,9 %	–2,8 %	–6,7 %	–0,9 %
2002	1,0 %	–0,3 %	0,5 %	–3,8 %
2003	1,3 %	0,8 %	–6,7 %	–2,5 %
2004	4,1 %	3,7 %	–1,7 %	3,0 %
2005	3,0 %	2,8 %	–1,3 %	3,0 %
2006	4,8 %	5,8 %	0,7 %	5,0 %
2007	3,2 %	2,0 %	1,9 %	4,1 %
2008	1,3 %	–0,1 %	–3,7 %	–0,5 %
2009	–6,5 %	–7,6 %	–5,5 %	–5,2 %
2010	5,5 %	6,0 %	–2,8 %	12,5 %
2011*	4,9 %	5,6 %	–3,1 %	11,6 %

* Pour l'année 2011, les données sont préliminaires.

Sources : INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México et Banque d'information économique (BIE).

Dans cette crise de longue durée, la majeure partie de l'industrie métropolitaine, en particulier les microentreprises et les petites entreprises, n'a eu ni le temps ni le capital voulu ou l'accès à du crédit pour se moderniser et s'insérer dans l'économie ouverte. Aujourd'hui, un petit nombre seulement de grandes entreprises industrielles, principalement des transnationales, participent à l'économie d'exportation. La déréglementation et l'ouverture à l'importation de machinerie, d'équipements et d'intrants industriels ont amené à remplacer les fournisseurs nationaux par des fournisseurs étrangers, et ce, même pour les achats du secteur public, à briser les chaînes de production, à fragmenter et à isoler les unités industrielles de production, ce qui a comme conséquence la perte d'effets multiplicateurs pour l'industrie locale.

L'essor de l'industrie des *maquiladoras* (manufactures axées sur l'exportation) à la frontière avec les États-Unis, essor observé depuis le milieu des années 1970 et aujourd'hui critiqué par plusieurs[5], ainsi que la libéralisation du commerce extérieur et l'ALENA ont donné lieu à de nouveaux investissements transnationaux localisés dans ces régions frontalières et non pas dans la zone métropolitaine de Mexico. De grandes entreprises, dont celles de l'automobile, se sont déplacées vers d'autres grandes villes du centre (Querétaro, dans l'État du même nom), du centre-nord et du nord (Aguascalientes, Saltillo, Hermosillo, Chihuahua, etc.), pour bénéficier des avantages d'une meilleure localisation par rapport au marché nord-américain[6].

Les déséconomies d'agglomération, en termes de pollution, de congestion et de perte de temps, ont réduit les avantages comparatifs de la zone métropolitaine de Mexico et favorisé la fuite des entreprises. À cela s'ajoute le coût élevé des terrains pour lesquels l'industrie est en concurrence avec des usages plus rentables associés aux secteurs du commerce ou des bureaux. Les handicaps de la zone métropolitaine de Mexico sont nombreux : des salaires plus élevés que ceux des autres villes et régions, une forte syndicalisation, la rareté de l'eau, un transport des matières premières et des marchandises plus coûteux en raison de la congestion routière et, enfin, des normes environnementales plus rigoureuses pour l'industrie et le transport visant à pallier les taux élevés de contamination de l'air. À ces facteurs se sont ajoutés l'absence, au cours des 24 dernières années, de politique fédérale de développement industriel, ce dernier étant laissé au libre marché, les politiques de désindustrialisation de la zone métropolitaine de la vallée de Mexico mises en œuvre dès 1970 dans le but de décentraliser l'économie,

5. La croissance de l'industrie *maquiladora* d'exportation, dont la promotion a été la seule politique étatique d'industrialisation depuis 1983, a stagné en 1998 et a diminué depuis 2000. Aujourd'hui, un nombre croissant d'entreprises émigrent du Mexique vers la Chine et d'autres pays du Sud-Est asiatique.

6. Les avantages d'une localisation impliquant une distance/temps de transport avec la frontière tendant vers zéro, associée à des réglementations environnementales et du travail moins contraignantes, et à des salaires réels plus bas.

l'augmentation, au début des années 1990, des taux de pollution de l'air à cause de l'intense motorisation et, enfin, la décision prise par différents gouvernements locaux de favoriser la vocation tertiaire de la métropole.

Caractérisée par une dépendance technologique croissante et par la faiblesse de ses efforts de recherche et développement, l'industrie de la zone métropolitaine de Mexico n'a pas su profiter de l'avantage concurrentiel que lui procurait la concentration sur son territoire d'une partie importante des centres de recherche universitaires et elle n'a pas réussi à développer des stratégies de coopération régionale avec ces derniers. La désindustrialisation a eu des effets marqués sur le territoire de Mexico. D'anciennes zones industrielles dotées d'infrastructures énergétiques et de transport souffrent de détérioration structurelle et physique. De nombreuses usines sont devenues des entrepôts commerciaux ou ont été démolies et remplacées par des centres commerciaux, des bureaux ou des maisons, quand elles n'ont pas été laissées à l'abandon. On compte aussi de nombreux terrains vacants dans les zones industrielles non consolidées. Les nouveaux établissements, en particulier les petits et moyens, sont dispersés en dehors des zones industrielles officielles, dans des espaces sans équipements ni infrastructures et sans réseaux de fournisseurs, sans économies d'échelle ou d'agglomération et sans externalités (Fideicomiso, 2000b). L'infrastructure et les économies d'échelle et d'agglomération qui existaient dans les anciennes zones industrielles ont été perdues ou gaspillées, et ne peuvent profiter aux nouvelles implantations dispersées et fragmentées.

La longue récession de l'économie latino-américaine n'a pas permis à une base de fournisseurs locaux de se constituer pour servir de nouvelles implantations manufacturières de grande échelle. Il existe peu d'exemples au Mexique de nouvelles implantations de fabrication manufacturière de grande dimension mettant à la disposition des grandes entreprises leur propre base de fournisseurs (CEPAL, 2001).

4. La tertiarisation informelle

La perte de dynamisme économique de la zone métropolitaine de Mexico entre 1980 et 2009, en particulier sa désindustrialisation, et l'essor du secteur commercial et des services ont mené à la tertiarisation de sa structure économique. La part du secteur tertiaire dans le PIB du district fédéral est passée de 66,66 % à 84,97 % pendant cette période. Les sous-secteurs dont la part a le plus augmenté sont ceux des services communautaires, sociaux et personnels, où l'on retrouve une partie du chômage déguisé et du travail précaire, des services financiers, assurances et immobilier ainsi que des services de transport, entreposage et communications. Quant aux magasins, restaurants et hôtels, ils ont vu leur part diminuer.

On a assisté à un phénomène de polarisation de la tertiarisation. Le *secteur formel moderne* (services financiers, bancaires, services spécialisés dans l'économie, le commerce à grande échelle et l'hôtellerie destinée au tourisme de masse), dont la croissance est davantage contrôlée par le capital transnational, a pris de l'importance. Sa part du PIB a augmenté plus vite que le nombre d'établissements qu'on y trouve, ce qui reflète une concentration monopolistique accrue du capital. Ce secteur a cependant créé relativement peu d'emplois hautement qualifiés et bien rémunérés. En revanche, le secteur informel[7] et le secteur traditionnel ont vu croître rapidement leur nombre d'unités et d'emplois précaires et instables, à basse rémunération et sans sécurité d'emploi ni d'avantages sociaux.

Le nombre de commerçants *informels* a crû de façon radicale entre 1980 et 2005 ; il est passé, pendant cette période, de 17 000 à 201 570 (Álvarez, 2005, p. 79 ; CESOP, 2005). Le secteur *informel* absorbe le chômage produit par la faible création d'emplois dans le secteur *formel* due à une croissance lente et à des crises économiques récurrentes ainsi qu'à la modernisation technologique des activités du secteur *formel* et moderne. Ses travailleurs connaissent des conditions de travail, de salaires, de revenus et d'avantages sociaux (sécurité sociale, programmes de logement ou d'aide à la famille) qui se situent à la marge de la législation et au seuil minimal de la dignité humaine.

Aussi, la spécialisation de la métropole dans le secteur tertiaire est plutôt vue comme un phénomène négatif, compte tenu qu'elle est associée au fait qu'une grande partie de la population active se retrouve de plus en plus dans le secteur *informel*, appauvrie, avec des emplois instables, des conditions de travail précaires, mal rémunérée et sans accès à des avantages sociaux ni à la sécurité d'emploi.

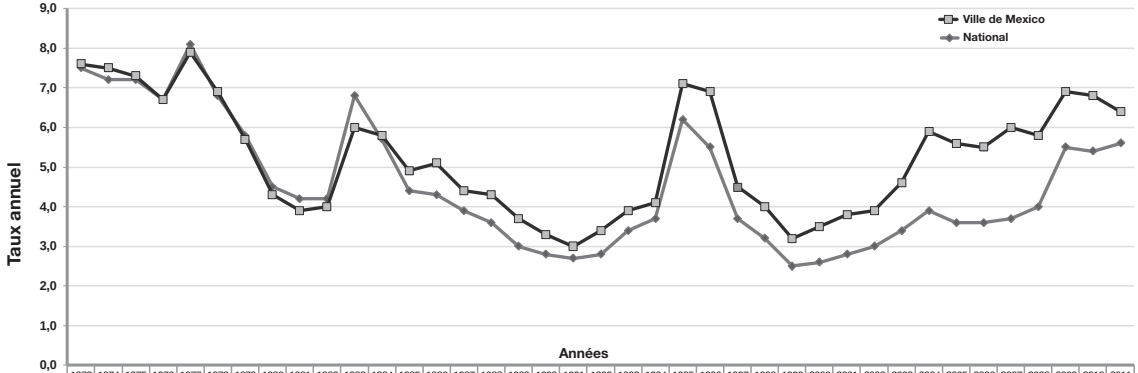
Cette tertiarisation informelle comporte les facteurs déterminants suivants : la destruction de la structure industrielle locale, sa fragmentation, la relocalisation des entreprises cherchant à éviter les coûts de l'agglomération et à se rapprocher des marchés externes ainsi que la disparition d'emplois productifs au moment où pointe une offre croissante de force de travail résultant de la transition démographique en cours. Dans le secteur tertiaire, la consolidation d'une zone moderne et compétitive restreinte résulte de la concentration monopolistique extrême du commerce et des finances, concentration marquée par la domination du capital transnational et par un certain isolement par rapport à l'économie locale. La tertiarisation informelle constitue le mode de subsistance d'une population sans emploi, appauvrie et exclue.

7. L'*informel* est un concept ambigu avec de multiples définitions. Ce concept inclut des individus qui réalisent des activités instables, mal rémunérées, avec des conditions de travail précaires et sans sécurité sociale pour subsister. Il comprend aussi des entreprises et des chefs d'entreprises à moyen et grand capital qui contournent le fisc, les normes du travail et la sécurité sociale de leurs travailleurs, ou qui pratiquent des activités illégales non enregistrées : contrebande, piraterie de marque, trafic illégal, etc.

5. Le chômage et la chute des revenus

Le district fédéral, qui fournit de l'emploi à une grande partie de la population du reste de la zone métropolitaine de Mexico, a manifesté une grande vulnérabilité aux cycles économiques. Soumis aux mêmes processus de désindustrialisation, de développement de l'économie informelle et d'appauvrissement que le reste du pays, il a eu, depuis 1984, un taux de « chômage ouvert[8] » plus élevé que la moyenne nationale (figure 3.5).

Figure 3.5. Évolution des taux de chômage ouvert de la ville de Mexico et du Mexique : 1973-2011



	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
National	7,5	7,2	7,2	6,7	8,1	6,8	5,8	4,5	4,2	4,2	6,8	5,7	4,4	4,3	3,9	3,6	3,0	2,8	2,7	2,8	3,4	3,7	6,2	5,5	3,7	3,2	2,5	2,6	2,8	3,0	3,4	3,9	3,6	3,6	3,7	4,0	5,5	5,4	5,6
Ville de Mexico	7,6	7,5	7,3	6,7	7,9	6,9	5,7	4,3	3,9	4,0	6,0	5,8	4,9	5,1	4,4	4,3	3,7	3,3	3,0	3,4	3,9	4,1	7,1	6,9	4,5	4,0	3,2	3,5	3,8	3,9	4,6	5,9	5,6	5,5	6,0	5,8	6,9	6,8	6,4

Source : INEGI, Banque d'information économique (BIE). *PIB par entité fédérale. Chiffres annuels de la période 1970-2006*.

Selon l'INEGI, en 2005 le « chômage ouvert » était de 5,6 % dans le district fédéral où il affectait directement 225 300 personnes, dont 102 100 ayant une éducation moyenne supérieure et supérieure. Par ailleurs, près d'un tiers des travailleurs œuvraient dans le secteur informel et un 10 % additionnel travaillaient sans rémunération. En 2010, le chômage ouvert y a atteint son plus haut niveau depuis 1996,

8. Le taux de « chômage ouvert » utilisé par l'INEGI comptabilise ceux qui ont travaillé au moins une heure au cours du mois précédant l'enquête. Il s'agit d'un indicateur insuffisant. Il montre surtout l'ampleur du travail informel instable, mal rémunéré et exempt de sécurité sociale. L'ampleur du concept de chômage ouvert rend le taux correspondant difficilement comparable aux taux de chômage utilisés aux États-Unis ou dans les pays européens, lesquels sont beaucoup plus restrictifs et, par conséquent, élevés, comparés au taux de chômage ouvert utilisé au Mexique.

avec un taux de 6,4 % de la population active. Ces données traduisent l'échec de la politique économique appliquée par le gouvernement du district fédéral depuis 2000, politique axée sur la tertiarisation de l'économie du district ainsi que sur la création d'emplois temporaires dans les secteurs des travaux publics et de la construction de logements.

Il est estimé que plus des deux tiers des emplois créés au Mexique vers le milieu des années 2000 étaient informels et que, dans la ville de Mexico, il existait un marché noir du travail qui opérait en dehors de la législation fédérale du travail (Diario *La Jornada*, 1er mars 2004). Selon des statistiques officielles, lesquelles minimisent le problème, au cours du quatrième trimestre de 2009, 28,32 % de la population active du Mexique travaillait dans le secteur *informel*, ce pourcentage étant de 27,07 % pour le district fédéral et de 33,76 % pour l'État de Mexico (INEGI, 2010).

Suivant une tendance baissière observée depuis 1976 sur le plan national, le salaire réel au Mexique est tombé à moins d'un tiers de ce qu'il était en 1976. Il se situe actuellement presque au niveau où il était dans les années 1940. Dans le district fédéral, le salaire réel a suivi la même pente négative. Sa valeur et son niveau sont toutefois légèrement supérieurs à la moyenne nationale (Sedeco, 2001a, p. 68). En 2000, 3,1 % de la population au travail du district fédéral ne recevait pas de revenu ; 8,5 % a touché un salaire inférieur au salaire minimum, et 33,6 % a reçu un salaire valant entre 1 et 2 salaires minimums. C'est donc dire que 45,2 % de la population du district fédéral ayant un emploi touchait un salaire inférieur à deux fois le salaire minimum. Dans l'État de Mexico, dont les trois quarts de la population habitent les municipalités de la banlieue de Mexico, la situation était pire. En 2000, c'est 60,3 % de la population ayant un emploi qui y touchait un salaire inférieur à deux fois le salaire minimum (Méndez, 2002). À l'autre extrémité de l'échelle des salaires, 17,3 % de la population au travail du district fédéral recevait, en 2000, plus de cinq fois le salaire minimum, alors que la proportion correspondante était de 10,6 % pour l'ensemble du Mexique et de 7,1 % pour l'État de Mexico. Ces statistiques illustrent le fait que la zone métropolitaine de Mexico reflète parfaitement la polarisation des revenus et les inégalités qui existent au Mexique et le fait que, contrairement à ce qu'on observe au Canada et aux États-Unis, de façon générale, à l'intérieur de la zone métropolitaine de Mexico, les classes les plus riches se trouvent au centre, dans le district fédéral, et les classes les plus pauvres en périphérie, dans l'État de Mexico.

En raison du non-respect généralisé de la législation du travail et de l'ampleur de l'activité *informelle*, une bonne partie de la population mexicaine ne bénéficie pas de prestations de sécurité sociale. En 2000, la proportion de la population au travail n'en bénéficiant pas était de 55,9 % pour l'ensemble du Mexique, de 55,4 % pour l'État de Mexico et de 43,4 % pour le district fédéral de Mexico (Méndez, 2002). Cette constatation nous amène à aborder la question de la pauvreté. Pour 2010, les sources fédérales officielles ont estimé que, dans le district fédéral, 2 525 800 personnes (soit 28,7 % de la population du district) étaient en situation de pauvreté, tandis que, dans les municipalités de banlieue de la zone métropolitaine

de Mexico, 4 844 000 personnes (soit 43,9 % de la population de ces municipalités) étaient dans la même situation (tableau 3.3). Ces statistiques ne font pas l'unanimité. Par exemple, les autorités du district fédéral estiment à 4,5 millions le nombre de personnes vivant dans une pauvreté modérée ou extrême sur son territoire, ce qui représente 54 % de la population du district (Diario *La Reforma*, 27 juillet 2010, Ville, p. 3) et la situation est encore plus grave dans les municipalités de la banlieue de Mexico. La persistance de la pauvreté modérée et extrême dans la métropole la plus riche et la plus développée du Mexique s'explique structurellement par le chômage ouvert, par le chômage déguisé correspondant aux emplois précaires et informels, par la distribution inégale des revenus, par la chute historique des salaires réels et par l'absence d'accès de près de la moitié de la population au travail à la sécurité sociale.

Tableau 3.3. Proportions de la population du Mexique, du district fédéral de Mexico et de l'État de Mexico en situation de pauvreté : 2010

	Mexique	District fédéral de Mexico	État de Mexico
Pauvreté modérée	35,8 %	26,5 %	34,8 %
Pauvreté extrême	10,4 %	2,2 %	8,2 %
Pauvreté totale	46,2 %	28,7 %	42,9 %

N.B. : Les 59 municipalités de l'État de Mexico qui font partie de la zone métropolitaine de la vallée de Mexico comptent 73,9 % de la population de l'État de Mexico.

Source : Estimations de CONEVAL.

Les inégalités dans la croissance économique, l'emploi et les revenus de la population au travail qui existent entre le district fédéral et les municipalités de l'État de Mexico appartenant à la zone métropolitaine de Mexico font du district fédéral le récepteur d'une masse de *population flottante* de 2,5 à 4,5 millions de personnes qui, sur une base quotidienne, viennent de la périphérie métropolitaine vers le district fédéral pour y exercer un travail formel ou informel, mendier, commettre des actes de délinquance, faire des achats et utiliser les services publics d'éducation et de santé.

6. Un nouveau mode de structuration de l'espace métropolitain : le réseau de corridors tertiaires

Les changements qui se sont produits dans l'économie ont modifié la logique de structuration et de fonctionnement de la métropole. Ils ont causé le passage d'une configuration des schémas de localisation métropolitains fondée sur une centralité

unique ou sur un polycentrisme à une configuration de ramification structurée par un « réseau de corridors tertiaires ». Les capitaux immobiliers et financiers ont fortement contribué à ces transformations par leurs produits à la mode, à savoir les centres commerciaux et les complexes immobiliers multifonctionnels.

Jusque dans les années 1940, la ville de Mexico se déployait autour de son centre issu de la destruction-reconstruction de la Tenochtitlan aztèque et de la ville coloniale qui s'était peu à peu élargie à la faveur de l'expansion des activités commerciales de la fin du XIXe siècle et de la période qui a suivi la révolution mexicaine (Lombardo, 1987a, 1987b et 1987c). Après la Seconde Guerre mondiale, l'expansion urbaine impulsée par l'industrialisation, l'arrivée de migrants ruraux et le déplacement des couches aristocratiques les plus riches en dehors du centre historique ont conduit à l'occupation de terres de plus en plus éloignées du centre, dans le district fédéral et dans les municipalités voisines de l'État de Mexico, ce qui a donné naissance à la métropolisation. La naissance de sous-centres périphériques s'est imposée du fait que les besoins de consommation de la population, surtout de celle à revenu moyen et élevé, vivant dans la nouvelle périphérie, pouvaient de moins en moins être satisfaits à partir du centre de plus en plus distant. Ces sous-centres se sont formés, pour la plupart, dans les centres des anciens villages absorbés par l'expansion métropolitaine.

La crise de 1982, l'imposition subséquente du modèle néolibéral d'accumulation du capital, la libéralisation inconditionnelle du commerce et de la désindustrialisation ont favorisé la tertiarisation informelle de la métropole alors que se poursuivait la croissance démographique et physique des municipalités de banlieue et des zones entourant la district fédéral. La morphologie de la métropole s'est alors transformée à la faveur de ces changements socioéconomiques et de l'introduction de nouvelles formes architecturales et urbaines, comme les centres commerciaux ainsi que les immeubles et quartiers résidentiels fermés. Cela s'est accompagné d'une multiplication des logements sociaux construits par des capitaux privés dans la périphérie éloignée. La recherche de Pradilla et Pino (2004), recherche menée en 2002 et mise à jour en 2007, a démontré que la logique de structuration socioéconomique et territoriale de la zone métropolitaine de la vallée de Mexico a subi un changement substantiel. Après une période de transition ayant duré quelques décennies au cours de laquelle le schéma polycentrique a prédominé, l'ancienne structure monocentrique a cédé ultimement la place à une structure radiale ou ramifiée dont l'articulation repose sur un réseau de corridors tertiaires.

Les centres commerciaux, qui sont apparus à la fin des années 1960, se sont multipliés à partir de ces nouvelles structures et ont constitué de nouveaux champs d'accumulation du capital immobilier et commercial. Il en existe aujourd'hui plus de 200, de tailles et caractéristiques différentes. La croissance du parc automobile favorisé par les gouvernements locaux et leur politique de création d'infrastructures autoroutières a fait en sorte que ces nouveaux centres commerciaux et des bâtiments corporatifs se sont localisés sur les principaux axes

de circulation. Les centres commerciaux se sont greffés aux corridors tertiaires en formation ou ils ont amorcé le développement de ces derniers le long des axes de circulation où ils s'étaient installés (Duhau et Giglia, 2008 ; Pradilla *et al.*, 2008).

Ces implantations et les économies d'agglomération qu'elles ont engendrées ont attiré de nouveaux établissements bancaires, commerciaux et tertiaires. Ces sous-centres se sont prolongés le long des voies de circulation en suivant les flux de personnes et de véhicules jusqu'à en perdre leurs structures concentriques en se reliant les uns aux autres pour former des ramifications et de véritables réseaux. Même les anciennes structures de centralité qui avaient perdu leur dynamisme du fait de la nouvelle logique d'implantation tertiaire se sont réorganisées autour des axes principaux. Aujourd'hui, il est possible d'identifier dans la zone métropolitaine de Mexico un réseau de plus de 72 corridors tertiaires, dont les axes du Paseo de la Reforma, des Insurgentes, de la Revolución et plusieurs segments du Periférico, du Circuito interior, du Viaducto Aleman, de Tlálpan et du Canal de Miramontes (figure 3.6). Ces corridors sont de longueurs, densités et concentrations d'activités tertiaires variables, et ils sont déjà consolidés ou en voie de consolidation. Les services qu'on y offre comprennent des services de proximité, des services s'adressant à de grands secteurs de la ville ou même des services dont le marché couvre l'ensemble de la zone métropolitaine. Les intersections de deux ou plusieurs corridors tertiaires et certains points de repère de la zone métropolitaine constituent des points critiques d'articulation et d'intercommunication du réseau.

Les processus de formation des corridors tertiaires varient. Dans la majorité des cas, ils ont résulté de la combinaison de multiples actions de partenaires sociaux cherchant à tirer profit de l'évolution de la demande du marché. Dans des cas plus rares, ils ont fait partie de grands projets de rénovation urbaine mis de l'avant par le capital immobilier avec l'appui de l'État (comme dans les cas du projet Reforma et du corridor de Desarrollo Santa Fe) ou encore ils sont le résultat de politiques et de plans de développement urbains des gouvernements locaux.

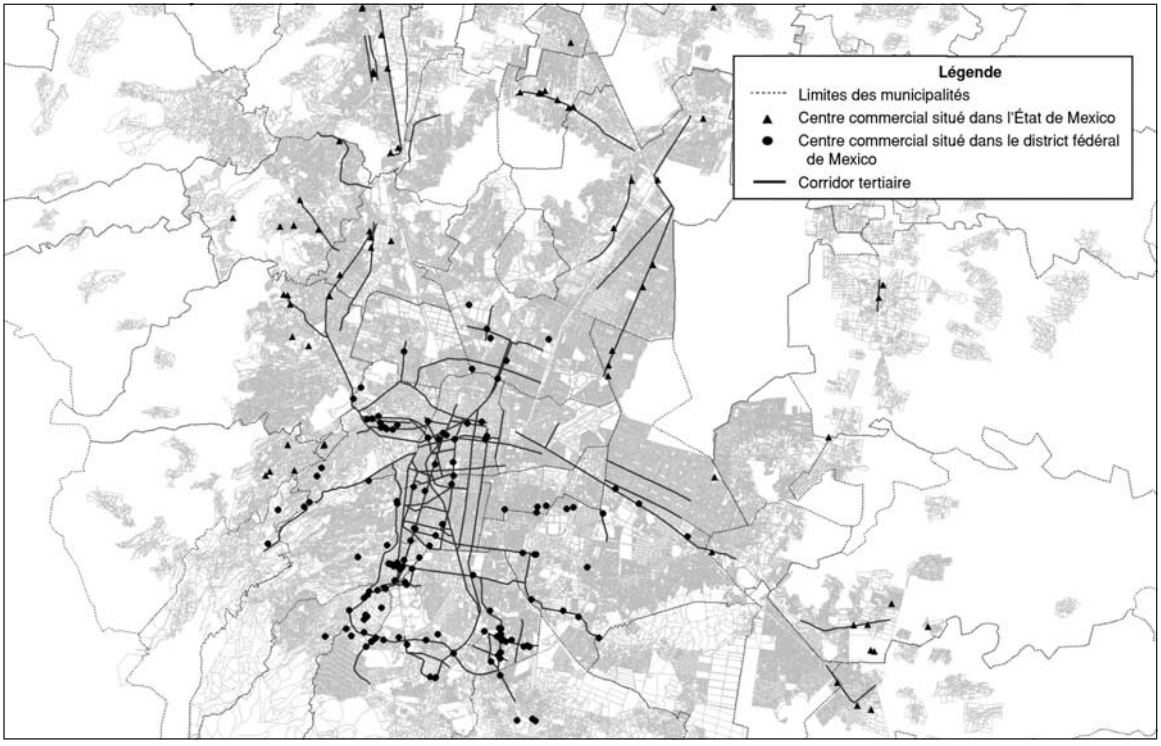
On retrouve dans les corridors tertiaires des centres commerciaux, des regroupements linéaires de commerces de petite et moyenne dimensions, des succursales bancaires, diverses autres activités financières, des services privés ou publics aux entreprises ou aux consommateurs, des services de réparation, des hôtels, des restaurants et des lieux de divertissement ou de loisir, des activités récréatives, des bureaux de gestion d'entreprises ainsi que des établissements publics et privés. La présence de logements anciens ou de logements situés dans de nouveaux complexes à usage mixte comprenant des commerces, des bureaux et de l'hôtellerie ne modifie pas la nature tertiaire de ces corridors.

Le réseau de corridors tertiaires longeant les voies à haute intensité de flux de personnes et de véhicules traverse d'anciens quartiers qu'il dessert en marchandises, services et lieux de divertissement, mais il cause aussi souvent la fragmentation de secteurs de ces quartiers qui étaient jadis intégrés. Plusieurs corridors se

sont constitués en détruisant et en substituant de nouvelles architectures à celles de zones résidentielles à haute valeur patrimoniale qui n'étaient pas protégées adéquatement, comme dans les cas du Paseo de la Reforma ou de Colonia Roma.

Ces corridors, comme leurs prédécesseurs, les sous-centres urbains, ne constituent pas des centres urbains intégrés. Ils se résument à des regroupements marchands organisés en fonction de l'échange. Ils sont souvent exempts d'activités publiques propres à la vie urbaine collective : activités culturelles, activités religieuses, activités politiques, spectacles de rue, etc. Ils sont orientés vers l'automobiliste et non pas vers le piéton et, de ce fait, ils n'encouragent pas les échanges directs entre les personnes. Les centres commerciaux y apparaissent comme des pseudo-centres dominés par la marchandise. Ils constituent des points de centralité de la ville marchande néolibérale.

Figure 3.6. Corridors tertiaires et centres commerciaux de la zone métropolitaine de la vallée de Mexico, 2008



Source : Compilation de données faite par les auteurs.

Derrière la création des corridors tertiaires se trouve une stratégie de divers segments du capital. Pour le capital, les corridors représentent une occasion de moderniser, en les déplaçant et les reconstruisant, ses lieux d'opération et de gestion devenus obsolètes, là où ils étaient implantés, à cause de l'évolution des technologies et du marché. En créant ces corridors, le capital immobilier donne une nouvelle vocation à des secteurs affectés auparavant à d'autres activités, surtout à des activités liées au logement ou à l'industrie, secteurs dont le prix de production a déjà été récupéré, et il s'approprie de nouveaux revenus fonciers, surtout à travers la création de nouvelles rentes foncières différentielles liées à la localisation. Par la construction de bureaux, de centres commerciaux ou de logements pour les ménages à moyen et haut revenu, le capital des secteurs de l'immobilier et de la construction effectue des opérations de valorisation de son capital productif qui créent de nouvelles rentes différentielles de localisation susceptibles de rentabiliser ses futures actions dans le même corridor. Tous les propriétaires fonciers, y compris ceux qui sont déplacés par la reconstruction, s'approprient ainsi, chacun selon sa situation, des rentes foncières soit absolues, soit monopolistiques, soit différentielles de localisation.

La combinaison d'une « verticalisation interne » ou d'une « expansion périphérique dispersée », déterminée par la logique du capital immobilier et financier et de ses mégaprojets ainsi que par la spécificité de la relation du capital avec les politiques urbaines, définit les processus de production-reproduction du territoire métropolitain. Dans ces opérations, le capital immobilier est étroitement lié au capital financier et bancaire parce que ce dernier avance, d'une part, le capital pour l'investissement et crée, d'autre part, la demande pour le produit en finançant l'acheteur.

Dans la restructuration urbaine, le capital immobilier assume un rôle déterminant dans l'économie et la morphologie urbaines sans engendrer toutefois une croissance soutenue et durable. Cet état de fait est rendu possible à cause de la faiblesse et de l'impuissance d'une « planification moribonde » (Pradilla, 2009, p. V) subordonnée aux invisibles « équilibres automatiques du marché ».

7. Changements socioterritoriaux et mouvements sociaux urbains

La croissance de la zone métropolitaine de Mexico dans les années 1970 et 1980 s'est produite dans un contexte de crise économique, de changement de modèle d'accumulation du capital, de réduction de programmes sociaux et de manque de terrains, de logements et de services pour les secteurs à faibles revenus. Cette situation a donné naissance à l'organisation de groupes, formant le « Mouvement populaire urbain », désireux de manifester leur opposition devant l'absence de programmes d'aide et d'exprimer leurs besoins auprès des gouvernements et des instances responsables de la planification urbaine et du développement social. Au milieu des années 1980, le Mouvement populaire urbain était essentiellement

actif dans la périphérie de la métropole. Le séisme de 1985, qui a affecté la zone centrale du district fédéral, a donné naissance à des organisations de sinistrés et de demandeurs de logements. Après la reconstruction, ces organisations ont essaimé dans différents secteurs de la zone métropolitaine où elles influencent les politiques et les projets urbains.

Cependant, les groupes du Mouvement populaire urbain ont vu peu à peu leur influence décroître à cause de trois facteurs. Premièrement, après les élections présidentielles de 1988, divers chefs du Mouvement ont participé à la fondation du Parti de la révolution démocratique (PRD), puis, en 1990-1991, à celle du Parti travailliste (PT). Au cours de la décennie qui a suivi, plusieurs organisations du Mouvement se sont associées à des gouvernements locaux et à des partis politiques. Ces implications dans diverses formations politiques se sont souvent traduites par la création de relations corporatistes et clientélistes qui ont limité la capacité d'action et de développement démocratique du Mouvement populaire urbain. Deuxièmement, les gouvernements ont mis sur pied certains programmes d'aide avec des visées électoralistes, programmes qui ont causé une certaine fragmentation de la gauche politique (Haber, 2009). Troisièmement, les gouvernements néolibéraux ont limité les subventions et le budget des institutions qui offraient du crédit et du logement au Mouvement populaire urbain, en particulier au Fonds national du logement populaire.

Depuis les années 1990, les changements économiques et morphologiques résultant de la restructuration tertiaire de la zone métropolitaine de Mexico ainsi que les politiques publiques des gouvernements issus de partis politiques différents ont donné lieu à la formation de mouvements sociaux étrangers au Mouvement populaire urbain.

7.1. Mouvements urbains corporatistes

La perte d'emplois dans le secteur formel de l'économie a été un facteur dans la formation de nouveaux groupes. Les sans-emploi ont dû investir les activités informelles, et les actions de défense face à la « régularisation », aux impôts et à la concurrence avec d'autres groupes ainsi que l'obtention de concessions ont favorisé la formation d'organisations urbaines de type corporatiste.

La principale zone de commerce sur la voie publique pour les secteurs populaires était le Centre historique de Mexico où le Mouvement populaire urbain était présent depuis les années 1970. Les organisations de vendeurs se sont associées au Mouvement et elles en ont adopté certaines pratiques, dont le rapprochement avec les partis politiques. La réponse du gouvernement local, qui n'était pas trop éloigné politiquement de ces organisations, prit la forme d'une certaine manipulation qui a eu pour effet d'éloigner les vendeurs du Centre historique et de les relocaliser dans des marchés publics existants, des corridors tertiaires ou des rues éloignées de la zone touristique. Ce fut le cas, en 1993, sous le gouvernement du

Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) et, en 2007, sous le gouvernement du Parti de la révolution démocratique (PRD), lorsque, grâce à des accords conclus avec leurs chefs, 25 000 vendeurs regroupés au sein de 100 organisations ont été éloignés du « périmètre A » du Centre historique, relocalisés dans des places commerciales, et contrôlés par des opérations policières (Silva Londoño, 2010, p. 218).

Les résultats de ces actions n'ont pas été à la hauteur des attentes. En effet, le commerce illégal a, malgré tout, subsisté dans les quartiers de Tepito et de La Lagunilla, tandis que les vendeurs se déplaçaient vers d'autres zones, si bien qu'une multitude de points irréguliers de vente de repas et de divers produits sont apparus le long des rues principales des quartiers de toute la ville et que le commerce semi-permanent s'est développé autour des stations de transport public qui ont aussi attiré des vendeurs ambulants.

Les organisations regroupant les opérateurs informels de « minibus » se sont opposées aux tentatives de les régulariser ou de les remplacer par d'autres systèmes de transport, en exigeant de devenir des partenaires des nouvelles lignes d'autobus publics – Métrobus et Mexibus – circulant dans des corridors et des voies réservées. Par ailleurs, la difficulté d'obtenir la licence d'exploitation d'un taxi a favorisé la formation d'organisations de chauffeurs de taxi pirates qui se sont jointes au Mouvement populaire urbain. La croissance des organisations de vendeurs et de transporteurs irréguliers a mené à la consolidation de groupes tirant leur puissance du nombre de leurs adhérents et de leur capacité de mobilisation corporatiste en vue d'obtenir des concessions leur permettant de continuer à exercer des activités irrégulières, ce qui a compliqué la gestion urbaine et en a entaché la légitimité.

7.2. Mouvements locaux de quartier

Depuis l'implantation du néolibéralisme, les gouvernements de l'État de Mexico et du district fédéral ont favorisé la construction de grands projets immobiliers et d'infrastructures de voirie dans le but d'encourager l'investissement, la création de nouveaux emplois et la modernisation.

L'insuffisance des normes urbaines existantes a été démontrée avec la publication, en 2000, du projet Bando 2 qui cherchait à densifier et à repeupler les quatre districts centraux (*delegaciones centrales*) de la ville de Mexico. Les impacts de ce projet ont été une hausse de la valeur des terrains, la démolition de logements, l'expulsion des secteurs populaires de ce quartier, le non-respect des utilisations du sol et des hauteurs permises, des impacts négatifs sur les constructions voisines, le manque d'eau et la sursaturation des infrastructures de voirie.

De nombreux projets soutenus par les gouvernements de la métropole ont suscité d'importantes mobilisations dénonçant le manque de contrôle et la promotion de projets élaborés en l'absence d'une planification qui prenne en

considération l'avis des citoyens ainsi que les impacts sociaux et environnementaux. Dans certains cas, les manifestations ont pu freiner les projets contestés ou même les modifier. Mais, dans la majorité des cas, les développements immobiliers ont été construits et ont affecté la provision de services et la qualité de la vie des voisins qui n'ont pas eu la capacité organisationnelle de s'y opposer efficacement. Pendant les conflits, peu d'institutions étaient présentes pour négocier avec objectivité et autorité entre les parties qui s'opposaient. Les autorités se sont alors comportées comme des promoteurs et elles sont allées de l'avant en imposant la majorité des projets.

Les nouvelles infrastructures de voirie ont suscité, dans tous les cas, de l'opposition ; toutefois, peu de projets ont pu être arrêtés. La majorité des plaintes étaient locales. Elles avaient trait à l'abattage d'arbres, au manque de ponts piétonniers, aux installations dangereuses et à la détérioration de l'image urbaine. Le contexte socioterritorial des ouvrages a déterminé l'issue de la mobilisation selon qu'il s'agissait de secteurs à bas revenus ou à revenus élevés. Les projets qui ont suscité des manifestations dans les secteurs à hauts revenus ont été retardés ou améliorés, tandis que, dans les zones populaires, on a imposé les ouvrages qui faisaient l'objet d'une contestation.

Conclusion

La restructuration économico-territoriale récente de la zone métropolitaine de Mexico a engendré des conflits sociaux différents de ceux qui se sont produits entre 1970 et 1990. Les changements dans la morphologie de la zone ont amené des groupes sociaux et des zones qui n'avaient pas pris part à des actions sociales dans le passé à le faire au cours des années récentes. Parmi ces groupes et zones, on trouve les couches sociales moyennes et élevées, les secteurs populaires des zones centrales et les villages ruraux situés en périphérie de Mexico. Les luttes dites « citoyennes » des couches sociales à revenus moyens et élevés ont réussi à trouver un écho dans les médias de communication et elles ont obtenu de meilleurs résultats que celles des couches moins favorisées. Par contre, les luttes menées par le Mouvement populaire urbain ont reçu moins de publicité ; elles ont été plus stigmatisées et les acteurs politiques ont généralement réussi à les contrôler au moyen du clientélisme et du corporatisme politique.

Les zones qui ont montré une plus grande capacité de réaction face à des projets sont celles qui bénéficiaient d'assemblées *ejidales* (c'est-à-dire d'assemblées de copropriétaires de propriétés foncières collectives), d'associations de colons ou de voisins et d'un tissu social consolidé. Les organisations sociales récentes manifestent une aptitude à manier habilement le jeu politique très local et elles s'éloignent des grands projets transformateurs de la société qui inspiraient le Mouvement populaire urbain des années 1970. Cela ne signifie cependant pas qu'elles ne sont pas influencées par des groupes poursuivant des objectifs plus

larges, comme les partis politiques et les organisations non gouvernementales s'occupant des questions environnementales, du développement urbain et des droits humains.

Les organisations issues de villages semi-ruraux de la périphérie métropolitaine ont constitué des fronts communs réunissant des paysans et des indigènes. Tablant sur une identité commune, elles rejettent des projets pour des raisons qui leur sont propres et elles se distinguent en proposant des conceptions culturelles particulières au regard des objectifs du développement.

Un trait commun des mouvements récents est la prédominance d'une résistance centrée sur des enjeux locaux, ce qui a pour effet de fragmenter l'action sociale et d'en réduire l'influence. Ces mouvements récents se tiennent à l'écart de la société civile non organisée à cause de leur faible capacité d'action à des échelles supralocales, là où sont débattues des questions comme celles du développement métropolitain et de l'élaboration de projets urbains de long terme.

CHAPITRE 4

DIALECTIQUE DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS LA ZONE MÉTROPOLITAINE DE BOGOTÁ[1]

ÓSCAR A. ALFONSO R.
Professeur titulaire et chercheur, Universidad externado de Colombia, Bogotá, Colombie

LA QUALITÉ DE VIE À BOGOTÁ ET DANS SON AIRE D'INFLUENCE IMMÉDIATE devrait être d'un niveau supérieur à celle qui prévaut actuellement, et celle que la présente génération léguera aux suivantes est très inférieure à celle qui pourrait exister. Cette idée pessimiste, bien qu'elle ne soit pas apocalyptique, est avancée afin de lancer la discussion sur le type d'intervention étatique que pratiquent les gouvernements des vingt entités territoriales de la zone métropolitaine de Bogotá en ce qui a trait, principalement, à l'évolution de sa réglementation et de ses marchés du travail et du logement. Le présent texte défend la thèse suivant laquelle cette intervention est guidée par les jeux d'influence des groupes qui poursuivent leurs ambitions dans la zone métropolitaine de Bogotá en vue d'obtenir des déductions fiscales locales et de faire adapter la réglementation urbanistique selon leurs visées d'occupation du territoire métropolitain, alors même que l'écart entre la productivité du travail et les salaires industriels métropolitains s'accroît. Deux contradictions marquent cette forme d'intervention corporatiste : 1) la limitation des possibilités d'épanouissement collectif de la

1. Ce texte a été traduit de l'espagnol par Luc-Normand Tellier.

population métropolitaine, possibilités généralement évoquées dans le discours des groupes corporatistes ; 2) la détérioration du marché intérieur, marché dont dépend l'accumulation capitaliste métropolitaine.

1. L'État corporatiste en Colombie

La Colombie a vécu au cours de son dernier siècle de vie républicaine sous la férule d'un État corporatiste qui a échoué dans sa lutte contre la violence et dans la préservation de sa cohésion territoriale. Jusqu'au début du XXe siècle, le pays a opté pour une stratégie d'*intermédiation des intérêts* des groupes représentant le capital qui a pris le pas sur les initiatives de ceux qui recherchaient la *représentation des intérêts* et qui proposaient que la Chambre des représentants accueille ces groupes représentant le capital, mais en prenant aussi en considération les syndicats, les professions libérales et même le clergé.

L'intervention de l'État corporatiste a pratiqué cette intermédiation des intérêts sur une base régulière dans les domaines de la prise de décision jouant un rôle majeur dans la mise en œuvre des politiques décentralisées de la richesse, et ce, sur le plan national et, avec l'avènement de la décentralisation et de l'élection populaire des responsables locaux, dans les conseils locaux. Cela avait pour but de favoriser la création de rentes territoriales institutionnelles pour les capitaux tant autochtones que transnationaux par l'allégement des impôts locaux, les activités agro-industrielles étant les premières bénéficiaires des lois fiscales résultant de cette intermédiation.

Au cours des discussions sur la réforme fiscale de 1960, les groupes représentant le capital, sous la direction de l'Association nationale des industriels (ANDI), ont proposé d'élargir la base fiscale de l'impôt sur le revenu plutôt que la progressivité des taux d'imposition. Ainsi, alors que la répartition des richesses générées profiterait à quelques employeurs, le fardeau de soutenir financièrement l'État devrait être porté par un nombre croissant de Colombiens. D'autres groupes représentant le capital, comme celui des marchands (FENALCO), celui des banques (ASOBANCARIA) et celui de l'acier (FEDEMETAL), ont activement participé aux discussions qui ont conduit à la loi 81 de 1960 et à ses règlements édictés par le décret 437 de 1961, à tel point que, lors de l'adoption de ces mesures, le groupe FENALCO a déclaré que « même si toutes ses recommandations n'ont pas été acceptées, certaines d'entre elles ont reçu l'assentiment des chambres législatives », ce qui atteste leur implication (Arévalo et Rodríguez, 2001, p. 263).

La réduction radicale des impôts directs ne s'est pas fait attendre. Cependant, avec l'avènement du nouveau modèle territorial de l'État dans les années 1980 et la décentralisation fiscale et administrative basée sur le « municipalisme » et l'élection populaire des responsables locaux et des gouverneurs, le niveau central de gouvernement a élaboré une politique favorisant l'atteinte de l'auto-

nomie locale au moyen d'instruments comme l'indépendance des budgets municipaux par rapport aux budgets nationaux. Une première contradiction est alors apparue dès que les autorités locales se sont tournées vers le niveau central de gouvernement afin de bénéficier d'une plus grande part des revenus courants du pays et des redevances provenant de l'exploitation des ressources minérales nationales.

Pour les neuf régions métropolitaines qui représentent aujourd'hui environ 60 % de la croissance de la population de la Colombie, cette autonomie municipale a fini par constituer le principal obstacle à contourner pour relever ensemble les défis posés par la violence, les déplacements forcés et la pauvreté dans le pays. Dans la zone métropolitaine de Bogotá, les dix-neuf municipalités qui la composent ont opté, de façon presque générale, pour l'octroi d'allégements fiscaux aux industries qui choisissaient de s'implanter dans leur juridiction. Dans certains cas, cet octroi a fait suite à l'implication des groupes d'intérêts concernés dans l'élection des gouvernants et des conseils locaux.

Deux contradictions sont inhérentes à ce type d'intervention. La première vient du niveau central de gouvernement qui a promu le concept d'indépendance fiscale des instances locales, puis qui a remis en question ces allégements fiscaux locaux avant de modifier sa position historique par l'article 6 de la loi 1429 de 2010 qui les encourage sous prétexte de stimuler la création d'emplois dans les municipalités. Cette nouvelle politique va jusqu'à créer des avantages fiscaux pour les municipalités qui consentent des déductions fiscales locales aux entreprises. La seconde contradiction se trouve du côté des gouvernements municipaux de la zone métropolitaine de Bogotá. En effet, le principal facteur d'attraction de ces gouvernements en ce qui concerne les entreprises consiste non pas dans des allégements fiscaux, mais bien dans l'écart notable de productivité qui existe entre la main-d'œuvre de la ville de Bogotá et celle des 18 municipalités entourant Bogotá, écart lié au bas niveau des salaires découlant des réformes du travail mises en place depuis 1990.

2. Les rivalités fiscales locales dans un monde marqué par la métropolisation

Il est de bon ton d'aborder l'avenir de l'humanité à partir de discours axés sur l'urbanisation, comme celui-ci : « En 2008, le monde franchira un jalon invisible, mais de la plus haute importance : pour la première fois, plus de la moitié de la population humaine, soit 3,3 milliards de personnes, vivra dans des zones urbaines. On prévoit qu'en 2030 ce nombre atteindra presque les 5 milliards de personnes » (UNFPA, 2008, p. 1).

On peut remettre en question la précision de la prévision et même l'estimation de l'ampleur du phénomène. Il n'en demeure pas moins pertinent de souligner que le phénomène métropolitain domine l'évolution actuelle et, qui plus

est, que certaines agglomérations humaines atteignent déjà le statut de mégalopoles. L'évolution observée aux États-Unis l'illustre nettement. Comme l'ont fait remarquer Mieszkowski et Mills (1993, p. 135), « en 1970, 69 % de la population (des États-Unis) résidait dans ce que les autorités statistiques appellent les ''aires statistiques métropolitaines'' (MSA) ; en 1980, c'était 75 % et, en 1990, 78 % ». Briffault (1996, p. 1116) précise : « En 1990, 193 millions des personnes, soit 78 % de la population totale des États-Unis, résident dans des aires métropolitaines telles que définies par le Bureau du recensement. Les vingt et une aires métropolitaines les plus peuplées (ayant deux millions d'habitants et plus) regroupent 101 millions de personnes. » Concernant la « façade atlantique » du système urbain des États-Unis, façade dominée par New York et allant de Boston à Washington, Gottman (1966, p. 161) faisait déjà remarquer en 1966, à propos des dimensions de cette « mégalopole », que

> son ruban, dont la largeur varie, serpente sur plus de 600 kilomètres du nord du Massachusetts jusqu'au nord de la Virginie ; la population qu'on y trouve s'élève à quelque 36 millions d'habitants (près d'un cinquième des États-Unis). La structure industrielle, commerciale, portuaire et bancaire de ce système urbain peut se comparer avantageusement à celle de plusieurs grandes puissances.

D'autres mégalopoles se sont développées ou sont près de le faire, comme celle qui englobe les zones métropolitaines de Tokyo-Yokohama-Kawasaki et Osaka-Kobe. En Amérique latine, la mégalopole qui comprend le grand São Paulo avec les villes du Paraná et Santa Catarina et qui s'étend jusqu'à la conurbation de Rio de Janeiro-Niterói est nettement esquissée au sein du territoire brésilien. Gottman, dans son ouvrage sur la géographie de l'Amérique, a avancé que les grandes agglomérations humaines de la planète se sont d'abord caractérisées par l'interaction des habitants des noyaux urbains avec ceux de leur environnement immédiat et que, par la suite, cette interaction a donné naissance à des zones métropolitaines à l'intérieur desquelles les marchés du travail et du logement des divers noyaux urbains se sont intégrés pour former un tout. Gottman ajoute : « Cette immense zone urbaine, dans laquelle le paysage suburbain, plus ou moins industrialisé, plus ou moins résidentiel, remplit les espaces entre les grandes villes, requiert une nouvelle appellation qui dépasse ce que les Américains appellent ''*région métropolitaine*'' et les Anglais, ''*conurbation*''. Je suggère le terme de ''*mégalopole*''. »

Une bonne partie des grandes préoccupations nationales ont pour objet les zones métropolitaines et les mégalopoles, et l'avenir d'un nombre croissant de nations dépend de la performance économique et sociale de ces dernières. Par conséquent, l'avenir de l'humanité n'est pas simplement urbain, mais bien métropolitain. Quand l'activité économique atteint le seuil métropolitain, la stabilité de l'emploi et sa rémunération, aussi bien que son niveau, déterminent, plus que dans d'autres contextes, la qualité de vie des résidants. Cette dimension sociale de l'étape métropolitaine du processus d'urbanisation de la population a comme pendant la fourniture de biens publics par les gouvernements des entités territo-

riales « métropolitanisées ». Tant en régime fédéral qu'unitaire, cette fonction liée à la fourniture de biens publics locaux a été communément liée à l'autonomie locale. Il est donc inévitable qu'apparaisse une tension entre la reproduction politique du système qui façonne le comportement des responsables des municipalités « métropolitanisées » et la nécessité d'une intervention supra-locale dans le contexte métropolitain. Cette tension conduit, de manière tout aussi inévitable, à la cession d'une portion du pouvoir politique local à une autorité métropolitaine ou régionale.

En principe, cette tension peut déboucher sur trois solutions. La première est de nature *autoritaire*. Elle requiert la mise en veilleuse des droits civiques et des garanties constitutionnelles des acteurs politiques de façon à permettre à un dictateur de supprimer des entités territoriales et d'en créer d'autres de façon, dans le cas métropolitain, à forcer l'intégration des municipalités « métropolitanisées » à l'ensemble métropolitain. Les deux autres solutions sont de nature démocratique et impliquent soit la *concurrence* entre les municipalités « métropolitanisées », concurrence entre elles et entre elles et le noyau métropolitain, soit la *coopération* par laquelle « la volonté politique » des autorités municipales est infléchie de façon à prendre en compte l'intérêt métropolitain. Les résultats découlant des trois types de solutions, en termes de qualité de la vie métropolitaine et de performance économique régionale, peuvent différer.

Il appert que ces trois voies engendrent des tensions différentes, ce qui explique que des chercheurs renommés en sciences sociales se soient voués à l'étude du phénomène et à la définition de stratégies non autoritaires visant à résorber ces tensions. L'écrasante majorité des écrits anglo-saxons en la matière porte sur la concurrence fiscale entre les municipalités et elle ne compte pratiquement pas de recherches qui n'aient pas comme référence théorique le modèle de Tiebout (1956) démontrant l'« efficience » de la concurrence basée sur les taux de taxation locaux. À propos du gouvernement des aires métropolitaines, Tiebout avance l'idée que « la multiplication des niveaux politiques au sein d'une aire métropolitaine est essentiellement un phénomène pathologique », ce qui l'amène à laisser de côté l'étude du fonctionnement politique de ces aires, fonctionnement qui s'inscrit dans un « système politique polycentrique » marqué par l'existence de plusieurs « centres de prise de décision formellement indépendants les uns des autres » (Ostrom, Tiebout et Warren, 1958, p. 831). Les symptômes d'une telle pathologie sont le « dédoublement des fonctions » et le « chevauchement des compétences » entre les entités territoriales à la fois autonomes et « métropolisées ». Tiebout conclut en affirmant que « la performance d'un système politique polycentrique ne pourra être compris et évalué qu'en faisant référence aux modèles traitant de la coopération, de la concurrence et des conflits pouvant exister entre divers acteurs » (Ostrom, Tiebout et Warren, 1958, p. 838).

La recherche de solutions efficaces aux défis métropolitains passe par l'imposition de limites à la décentralisation politique et administrative : « la décentralisation traditionnelle [...] est la principale source des problèmes d'utilisation du

sol et de disparités fiscales qui affectent tant d'aires métropolitaines » (Briffault, 1996, p. 1163). L'incompatibilité entre les formes de gouvernement basées sur le vote populaire, qui renforcent la reproduction des systèmes politiques par la consolidation de clientèles locales, et les exigences de la gestion supralocale des phénomènes économiques et sociaux métropolitains tend à se résoudre par le biais de la concurrence fiscale. Cela se fait de telle manière que « la décentralisation, quand elle vise à promouvoir l'autonomisation politique des individus et des municipalités, finit par constituer la plus grande contrainte structurelle limitant la capacité des aires métropolitaines de répondre aux besoins de leurs résidants » (Briffault, 1996, p. 1171).

La position adoptée par Tiebout (1956, p. 416) suivant laquelle l'offre locale de biens publics « reflète plus adéquatement les préférences de la population que ce qui peut prévaloir sur le plan national » prend tout son sens dans le cadre de cette discussion. Elle a été exprimée lors d'un débat avec Musgrave et Samuelson à propos du « mécanisme par lequel le consommateur-électeur révèle ses préférences pour les biens publics ». Le consommateur est, dans un certain sens, scruté par un gouvernement dont l'objectif est de connaître ses désirs de biens publics et son consentement à payer les taxes correspondantes (Tiebout, 1956, p. 417). Comme la majeure partie des biens publics n'exigent pas l'intervention directe des niveaux centraux de gouvernement, le problème de l'offre locale de biens publics se résout habituellement par le jeu des mécanismes politiques guidés par « un électeur typique », c'est-à-dire un électeur un peu caricatural qui « vote avec ses pieds », se comportant de façon que ses désirs soient satisfaits. La solution se réalise d'elle-même, selon Tiebout, si les consommateurs-électeurs ont une grande mobilité et élisent les gouvernements locaux appropriés.

Cette solution repose sur la conviction que la « main invisible métropolitaine » sera capable d'assurer la coordination des élections décentralisées des diverses instances gouvernementales et elle tient pour acquis que « la concurrence entre elles peut produire de salutaires tendances d'autorégulation semblables à l'effet de la "main invisible" dans le marché » (Ostrom, Tiebout et Warren, 1958, p. 832). Cependant, lorsque la collaboration et la concurrence entre les diverses entités produisent des effets indésirables, il faut recourir à « certaines formes centralisées de prise de décision qui prennent en compte l'aire métropolitaine dans son ensemble » (Ostrom, Tiebout et Warren, 1958, p. 832), tout comme, dans le cas de la concurrence entre firmes appartenant à une même industrie, il faut faire appel à la négociation collective des « effets néfastes ». La suggestion d'une telle forme de coordination découle de diverses réflexions juridico-politiques qui, essentiellement, reconnaissent qu'une « aire métropolitaine constitue fréquemment une unité économique et qu'à ce titre, il est nécessaire qu'elle se transforme en unité politique véritable » (Briffault, 1996, p. 1165).

La perte irrémédiable de la capacité de fournir certains biens publics locaux découlant de la concurrence fiscale intramétropolitaine a été au centre de la discussion depuis la recherche d'Oates (1972). Les développements théoriques

et la dénonciation des effets externes négatifs sur les métropoles des décisions autonomes des municipalités « métropolitanisées » n'ont pas eu les répercussions politiques qu'ils auraient dû avoir. En matière de localisation industrielle, par exemple, Blair et Premus (1987, p. 83) ont analysé un ensemble de recherches et de résultats comme ceux du tableau 4.1 basés sur une étude de 1964, et ont conclu que, contrairement aux résultats de 1964, « l'examen des études récentes révèle que les choix de localisation industrielle sont régis à un degré moindre que dans le passé par l'accès aux marchés, à la main-d'œuvre, au transport et aux fournitures ». Par contre, en 1987, contrairement aux résultats de 1964, la liste des déterminants significatifs inclut dorénavant les taux d'imposition locaux. Dans le quart de siècle séparant l'article de Blair et Premus et la source du tableau 4.1, tout indique que la fourniture de biens publics locaux et métropolitains ainsi que les taux d'imposition ont significativement gagné en importance dans le choix des localisations industrielles.

Tableau 4.1. Importance relative des facteurs de localisation dans 17 cas de localisation industrielle aux États-Unis

Facteur	Nombre de cas selon l'importance accordée à chaque facteur		
	Grande importance	Importance moyenne	Faible importance
Accès aux marchés	16	1	0
Accès au travail	10	7	0
Accès aux fournitures	10	6	0
Accès au transport	7	10	0
Taux d'imposition	1	3	13
Incitatifs financiers	0	0	13

Source : W. Morgan, « The effects of state and local tax and financial inducements on industrial location » (thèse de doctorat, University of Colorado, 1964), cité par Blair et Premus (1987, p. 78).

Bien que l'importance des taux locaux d'imposition soit réelle, elle n'en demeure pas moins faible aux yeux de la majorité. Malgré cela, on a assisté aux États-Unis à une escalade de stratégies locales de la part des municipalités visant à attirer les établissements industriels sur leur territoire. Les municipalités ont ainsi nettement exprimé leur préférence pour la concurrence et leur dédain pour la coopération intermunicipale. Même dans le cas où des mesures institutionnelles ont été prises afin de limiter la concurrence fiscale intramétropolitaine, il apparaît que les autorités locales modifient peu leurs pratiques. Ainsi, au Massachusetts, la Proposition 2½ a imposé un plafond aux taxes foncières et immobilières à partir de 1981 dans la région de Boston ; or, cette mesure ne semble pas avoir permis des

avancées substantielles en matière de réduction des manœuvres stratégiques des gouvernements locaux de la région. Brueckner et Saavedra (1998, p. 25) soulignent même que « curieusement, l'évidence démontre que la concurrence fiscale s'est poursuivie, bien que de façon moins généralisée, depuis l'adoption de la Proposition 2½, en dépit des restrictions imposées par cette mesure de plafonnement des taxes ». La Proposition 2½ limite les impôts fonciers locaux à un maximum de 2,5 % des évaluations municipales, et, quand elle a été votée en 1980, elle a obtenu un appui de 59 % dans les sondages.

Des analyses des écarts de taxation intramétropolitains et de leur impact sur la localisation ou la relocalisation industrielles ont été faites avec une intensité accrue depuis les années 1970. Dans le cas de Milwaukee, Wasylenko (1980, p. 339) arrive à la conclusion que, comme les recherches antérieures estiment que le différentiel de taux d'imposition affecte jusqu'à 10 % des bénéfices annuels des entreprises, ces taux influencent les décisions de localisation. Une étude de Milwaukee et de ses 56 municipalités de banlieue dissipe « ses doutes quant à l'importance des variables fiscales sur la détermination des localisations industrielles » (Wasylenko, 1980, p. 349), de même que sur celle des localisations du commerce de gros. D'autres études ont porté sur l'estimation de l'élasticité de l'activité économique par rapport aux différentiels de fiscalité locale, cette élasticité étant définie comme le pourcentage de variation dans le niveau d'activité économique de l'État ou d'une municipalité provoquée par un changement de 1 % dans les taux d'imposition de l'État ou de cette municipalité. Bartik (1991, cité par Phillips et Goss, 1995) estime que sur le plan intermétropolitain cette élasticité n'est égale qu'à –0,25, tandis que « dans la région métropolitaine, l'élasticité par rapport au taux d'imposition est plus élevée, à –1,48 » (Philips et Goss, 1995, p. 323). La version sud-américaine de ces questions sera examinée ci-dessous en abordant les pratiques d'intermédiation des intérêts dans la région métropolitaine de Bogotá.

3. Dialectique d'un régime d'accumulation avec allégements fiscaux locaux

Sous l'influence du lobbying actif des groupes représentant l'industrie et le commerce, les maires « développeurs » des municipalités « métropolisées » tiennent des discours sur l'industrialisation locale comme source de richesse, de prospérité et d'emploi, et ils mobilisent l'appareil administratif local – la mairie et le conseil municipal – afin d'exempter du paiement des impôts locaux – taxes foncières et impôts sur les entreprises industrielles et les commerces – les entreprises manufacturières qui localisent leurs activités de production sur leur territoire, à la condition qu'elles acceptent certaines règles concernant le montant des investissements productifs prévus, la quantité d'emplois directs pour les résidants et les mesures d'atténuation des impacts négatifs sur l'environnement. Mettre l'accent sur le slogan de la municipalité « Un empire industriel national » est la condition pour

que les exonérations de taxes soient acceptées par la population et, à cette fin, il est nécessaire de recourir après l'adoption des exonérations à des stratégies caractéristiques de la « biopolitique » afin que les adversaires potentiels s'abstiennent de faire opposition aux mesures imposées de peur d'être étiquetés comme des « anti-développement » ou des ennemis de la municipalité.

Le maire, investi par la Constitution de la mission de « défendre les intérêts de la municipalité », n'hésite pas à exercer l'autonomie locale en matière d'exemptions fiscales accordées aux entreprises industrielles du fait que les maires des autres municipalités le font déjà. C'est là que débutent les réactions en chaîne semblables à celles d'une « course aux armements », réactions qui façonnent le comportement de tout maire puisque, en effet, les intéressés l'ont convaincu que, si son voisin accorde des avantages fiscaux aux entreprises, il n'a pas le choix de refuser de faire de même s'il désire attirer de nouvelles entreprises industrielles ou favoriser la croissance éventuelle des usines manufacturières sur son territoire.

Cependant, cette réaction en chaîne ne peut se produire que grâce à la diffusion de diverses idées reçues. La première énonce que tous les impôts locaux nuisent à la dynamique de l'investissement industriel et donc à l'emploi. La deuxième veut que le noyau métropolitain ne devrait pas concentrer une telle part de la capacité productive et qu'en outre les autorités ne sont pas disposées à adopter des politiques de décentralisation. Enfin, troisième idée reçue, plusieurs croient qu'une exemption fiscale consentie aujourd'hui va procurer à la municipalité dans un avenir rapproché des avantages supérieurs au sacrifice présent. Comme la plupart des idées reçues diffusées dans les milieux conservateurs, celles mentionnées ci-dessus n'ont aucun fondement scientifique et, malgré cela, elles jouissent d'une grande faveur politique. Selon une quatrième idée reçue, dans son empressement à maximiser ses profits, l'industriel qui doit choisir un emplacement accorde plus d'importance à la charge fiscale locale qu'aux autres facteurs de localisation. Les données empiriques, cependant, pointent dans d'autres directions.

Dans le contexte de 2001, la Colombie faisait face à la reprise de la débâcle immobilière qui s'était aggravée deux ans plus tôt et elle était aux prises avec un niveau des prix fonciers très élevé qui tardait à diminuer, en particulier dans les centres métropolitains. Cependant, elle connaissait aussi un boom des investissements industriels. La conjugaison de ces deux phénomènes a favorisé l'implantation de nouveaux établissements industriels dans les municipalités de la Sabana, cette région qui regroupe les provinces de Sabana centre et de Sabana occidentale situées immédiatement au nord et à l'ouest de l'agglomération de Bogotá. Ainsi, la brasserie Leona et d'autres entreprises semblables ont fait une bonne affaire en acquérant de grandes étendues de terrain à des prix nettement inférieurs à ceux de Puente Aranda à Bogotá pour une implantation et une expansion future dans des zones écologiques comme celles des terres humides de Canavita à Tocancipa. Bien que la municipalité eût déjà lancé un programme d'exemption de la taxe locale, politique qui s'était propagée à d'autres municipalités de la Sabana, une enquête a démontré que, dans la liste des facteurs de localisation

ayant convaincu 97 établissements de s'établir à la Sabana, les avantages fiscaux venaient loin derrière d'autres facteurs comme les prix fonciers et le faible niveau des contraintes locales en matière d'urbanisme et d'environnement (tableau 4.2).

Tableau 4.2. Importance relative (en pourcentage) des facteurs de localisation pour 97 établissements industriels de la Sabana en 2001

Facteurs	Type d'établissement industriel selon le degré d'attachement à la zone métropolitaine		
	Fort	Moyen	Faible
Prix fonciers	39,3	41,4	16,7
Réglementation d'urbanisme	35,7	17,2	8,3
Autres raisons	35,7	58,6	62,5
Avantages fiscaux	14,3	20,7	0,0
Congestion automobile	17,9	6,9	12,5
Main-d'œuvre	7,1	17,2	8,3

Source : O. Alfonso (2001, p. 242).

Les taxes locales sont régies par des lois d'ordre national qui prévoient la possibilité d'accorder des *exemptions explicites* à l'activité économique locale à certaines conditions. Ces lois comportent au moins trois restrictions dans ce domaine : elles interdisent aux municipalités d'imposer des taxes sur les activités agricoles orientées vers l'exportation, ce qui exclut *de facto* toute exemption ; en l'absence d'une procédure locale obligatoire de recouvrement, elles prescrivent le recouvrement des taxes impayées après cinq ans, au besoin par le gouvernement central ; depuis peu, elles restreignent les exemptions accordées au transit international des intrants industriels et des matières premières, exemptions qui avaient entraîné une multiplication des zones franches dans la Sabana de Bogotá. Il est intéressant d'analyser les formes qu'ont prises les exemptions fiscales dans les municipalités « métropolitanisées ». À cette fin, le tableau 4.3 synthétise les stratégies adoptées à cet égard par une douzaine de municipalités de la zone métropolitaine de Bogotá, y compris la ville centrale.

Tableau 4.3. Régimes d'exemption de la taxe sur l'industrie et le commerce en faveur des établissements industriels s'établissant sur le territoire de certaines municipalités de la zone métropolitaine de Bogotá

Municipalité	Gamme des taux de taxation (par mille pesos d'évaluation)	Régime d'exemption
Bogotá	4,14 –11,4	Inexistant.
Facatativá	6,0 – 7,0 (2009)	Inexistant.
El Rosal	5,5 – 7,0	Tout établissement industriel non polluant qui est installé dans la municipalité et qui crée des emplois directs pour les résidants de la municipalité pendant au moins trois ans sera exonéré en partie de la taxe sur l'industrie et le commerce pendant deux ans de la manière suivante : 10 à 50 emplois, réduction de 20 % de la taxe ; 51 à 100 salariés, réduction de 30 % ; et 101 emplois et plus, réduction de 40 %.
Subachoque	3,0 (2002)	Les entreprises « non polluantes » voient leur taxe sur l'industrie et le commerce réduite de 30 % pendant trois ans si elles créent entre 10 et 50 emplois, de 40 % si elles créent de 51 à 100 emplois et de 50 % si elles créent plus de 100 emplois. Les entreprises familiales qui créent au moins 5 emplois bénéficient d'une réduction de 50 % de la même taxe pendant deux ans.
Madrid	5,0 – 7,0 (2008)	Les établissements industriels non polluants dont la main-d'œuvre est constituée d'au moins 50 % de résidants de la municipalité verront leur revenu brut imposable réduit de 90 % pour la première année, de 70 % pour la deuxième, de 50 % pour la troisième, de 30 % pour la quatrième et de 10 % pour la cinquième année.
Mosquera	6,0 – 7,0 (2008)	Les grands contributeurs de la taxe sur l'industrie et le commerce dont 50 % des emplois directs sont occupés par des résidants natifs de la municipalité et officiellement domiciliés dans celle-ci verront leur taxe sur l'industrie et le commerce réduite de 50 % pendant les cinq premières années continues de leur présence sur le territoire municipal.
Zipaquirá	3,0 – 6,0 (2005) 4,1 – 7,0 (2009)	Mesure d'encouragement à la création de nouvelles entreprises : la première année, réduction de 100 % de la taxe sur l'industrie et le commerce ; la deuxième année, réduction de 100 % ; la troisième année, réduction de 90 % ; la quatrième année, réduction de 80 % ; la cinquième année, réduction de 70 % ; la sixième année, réduction de 60 % ; enfin, de la septième à la dixième année, réduction de 50 %.
La Calera	4,0 –7,0	Réduction de 20 % à 30 % de la taxe sur l'industrie et le commerce.
Gachancipá	3,0 – 7,0	Pendant 10 ans, les entreprises industrielles commerciales et de services ainsi que celles du secteur communautaire et de la construction voient leur taxe sur l'industrie et le commerce réduite de la façon suivante : de 50 %, la première année, de 40 %, la deuxième année, de 30 %, la troisième année, de 20 %, la quatrième année et de 10 %, la cinquième année. De la sixième à la dixième année, la réduction sera de 5 %.
Cajicá	5,0 – 7,0 (2008)	Pendant trois ans, les entreprises industrielles dont les activités ont un impact faible ou moyen sur l'environnement et dont au moins 50 % des employés sont de la municipalité voient leur taxe sur l'industrie et le commerce réduite de la façon suivante : de 35 % la première année ; de 30 % la deuxième année ; de 15 % la troisième année. Pour les nouveaux investissements d'entreprises déjà installées dans la municipalité, les réductions correspondantes sont de 30 %, 20 % et 10 % à la condition que ces investissements dépassent 3000 fois le salaire minimum légal en vigueur et que l'usine où se font ces investissements s'agrandisse d'au moins 5 %.
Sopó	5,0	Une exemption partielle de la taxe sur l'industrie et le commerce est accordée pour trois ans à toutes les entreprises qui s'établissent dans la municipalité et qui font la preuve qu'au moins 60 % de leurs employés résident à Sopó. L'exemption partielle sera de 50 % de la taxe à payer la première année, de 30 % la deuxième année, de 15 % la troisième année et, à partir de la quatrième année, toute entreprise paiera 100 % de la taxe.

Tocancipá	4,5 – 7,0 (2008)	Pendant cinq ans, des exemptions allant de 50 % à 10 % sont consenties aux entreprises industrielles, ayant un impact faible ou moyen sur l'environnement, qui emploient des résidants de la municipalité : – comme personnel non qualifié, selon une proportion allant de 55 % du personnel non qualifié de l'usine la première année à 75 % la cinquième année ; – comme personnel technique, selon une proportion allant de 40 % du personnel technique de l'usine la première année à 70 % la cinquième année ; – comme personnel administratif, selon une proportion allant de 20 % du personnel administratif de l'usine la première année à 30 % la cinquième année ; – comme personnel professionnel, selon une proportion allant de 10 % du personnel professionnel de l'usine la première année à 30 % la cinquième année. Ces exemptions s'appliquent aussi dans le cas où les entreprises font des investissements liés à des agrandissements dont la somme dépasse 1000 fois le salaire minimum légal et où l'usine est agrandie d'au moins 20 %.

Source : Compilé par l'auteur à partir des réglementations fiscales locales.

Les allégements fiscaux varient d'une municipalité à l'autre et on les retrouve de façon *implicite* et *explicite* dans les réglementations fiscales locales. Les allégements implicites sont liés au fait que les entreprises industrielles qui paieraient le taux de taxation maximum, soit 11,4 pesos par mille pesos d'évaluation, en se localisant à Bogotá, ne paient au plus que 7 pesos par mille pesos d'évaluation en se localisant dans l'une des municipalités « métropolisées ». Ce différentiel de 4,4 pesos par mille pesos d'évaluation constitue une première source de rente institutionnelle des entreprises industrielles. Les allégements explicites sont liés au régime des exemptions de la taxe sur l'industrie et le commerce, et parfois sur l'activité agricole, prévues dans les règlements fiscaux locaux, ces exemptions variant d'une municipalité à l'autre en conséquence de la concurrence fiscale intramétropolitaine pour attirer les implantations industrielles. La condition de l'obtention d'un allégement lié au faible ou moyen impact de l'implantation sur l'environnement est imposée afin que l'implantation industrielle ait un accès au sol sans conséquences écologiques graves, tandis que la condition liée à la proportion du personnel de l'établissement habitant la municipalité permet de s'assurer que la municipalité a sa juste part du marché de la main-d'œuvre la plus productive de la zone métropolitaine. Les allégements diffèrent aussi suivant le nombre d'années pendant lesquelles il y a allégement et suivant la base du calcul qui peut être soit la taxe elle-même, soit l'assiette de taxation. De plus, ces allégements font de la discrimination à l'endroit des petites entreprises. Il faut noter que Facatativa, le chef-lieu de la province de la Sabana occidentale, ne s'est pas engagée sur la voie de telles exonérations parce que, de fait, elle est plutôt à l'écart de la majeure partie de la dynamique industrielle métropolitaine qui se situe autour de Mosquera, près de Bogotá et de ses banlieues de Funza et Madrid.

L'une des questions centrales de l'évaluation de l'expérience nord-américaine en cette matière consiste à savoir si les allégements accordés aux entreprises affectent ou non la capacité de dépenser des municipalités. Il tient du truisme qu'ils l'affectent et, par conséquent, on peut se demander pour quelle

raison les groupes de producteurs continuent à rechercher ces allégements dans la zone métropolitaine de Bogotá. En effet, les entreprises installées dans les municipalités « métropolitanisées » dont la capacité d'investissement est diminuée par suite de l'attribution d'allégements fiscaux finissent par opérer dans un milieu déprécié. La contradiction devient évidente lorsque les autres firmes du même secteur leur livrent une concurrence de plus en plus forte du fait qu'elles ont, elles, choisi d'exercer leurs activités dans d'autres zones métropolitaines mieux dotées en biens publics, biens publics que ces zones ont pu se payer en accordant moins d'allégements fiscaux. La réponse à cette question tient au fait que les firmes attirées par les allégements fiscaux pratiquent un capitalisme archaïque qui néglige le potentiel offert à leur activité par les externalités positives procurées par les biens publics et qui préfère tirer profit d'une rente institutionnelle à courte vue qui permet d'augmenter les dépenses de consommation ostentatoire de l'entreprise.

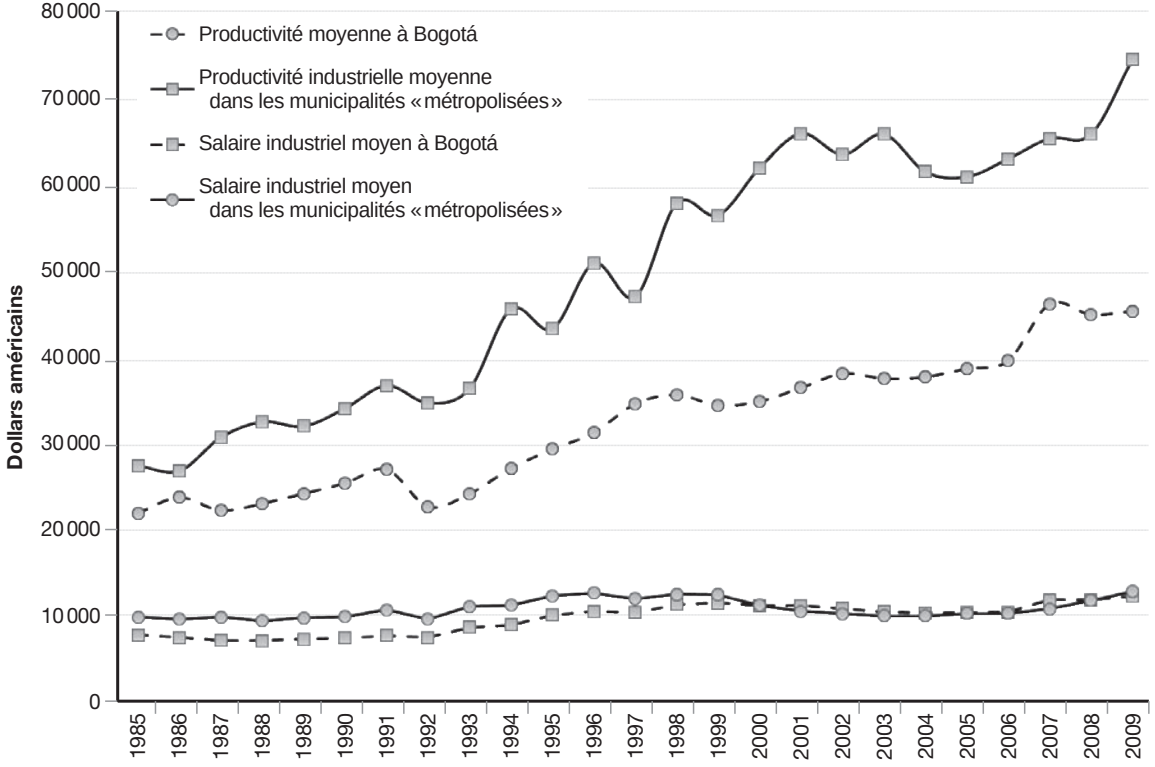
L'autre question étudiée aux États-Unis consiste à se demander si ces allégements différentiels influencent ou non les décisions de localisation industrielle dans les zones métropolitaines. C'est aussi un truisme de dire que la réponse à cette question est plus politique qu'économique. Quand une entreprise industrielle guidée par le capitalisme archaïque s'implante dans une municipalité de la zone métropolitaine parce qu'elle est attirée par des exemptions fiscales, le temps passe, des liens quotidiens se tissent entre cette entreprise et les membres de l'administration locale, et, entre autres choses, des relations de réciprocité s'établissent qui favorisent, d'un côté, la réélection des responsables locaux et, de l'autre côté, la reconduction sans problème des allégements fiscaux consentis. Lorsque cette collusion se systématise, elle donne naissance à un État corporatiste de dimension métropolitaine qui met en œuvre des stratégies comme celle de « La Sabana, région libre d'impôts » proposée par le Conseil régional exportateur chapeauté par la Chambre de commerce de Bogotá.

4. Dialectique d'un régime d'accumulation avec de bas salaires

Des slogans publicitaires comme « L'empire industriel de la Colombie » ou « L'espace industriel le plus moderne d'Amérique latine » ont envahi l'espace public métropolitain de la Sabana, vantant la supposée croissance et la prospérité économique réalisées à coût d'exonérations fiscales locales. Cependant, il n'y a pas de slogan faisant la publicité des « zones métropolitaines ayant la pire rémunération du travail », suivant une pratique qui constitue, depuis longtemps, le fondement du régime d'accumulation capitaliste colombien. La figure 4.1 illustre trois évolutions inhérentes à ce système : la première concerne le maintien de la rémunération moyenne du travail (en pesos constants) à un niveau très bas ; la deuxième correspond à l'écart croissant observé entre la productivité et les salaires, écart dû à la croissance continue de la productivité moyenne du travail manufacturier ; enfin,

la troisième a trait à la prédominance de la productivité du travail dans les municipalités « métropolitanisées » sur celle des travailleurs manufacturiers de la ville centrale de Bogotá.

Figure 4.1. **Productivité et salaires industriels annuels moyens dans la zone métropolitaine de Bogotá, 1985-2009**

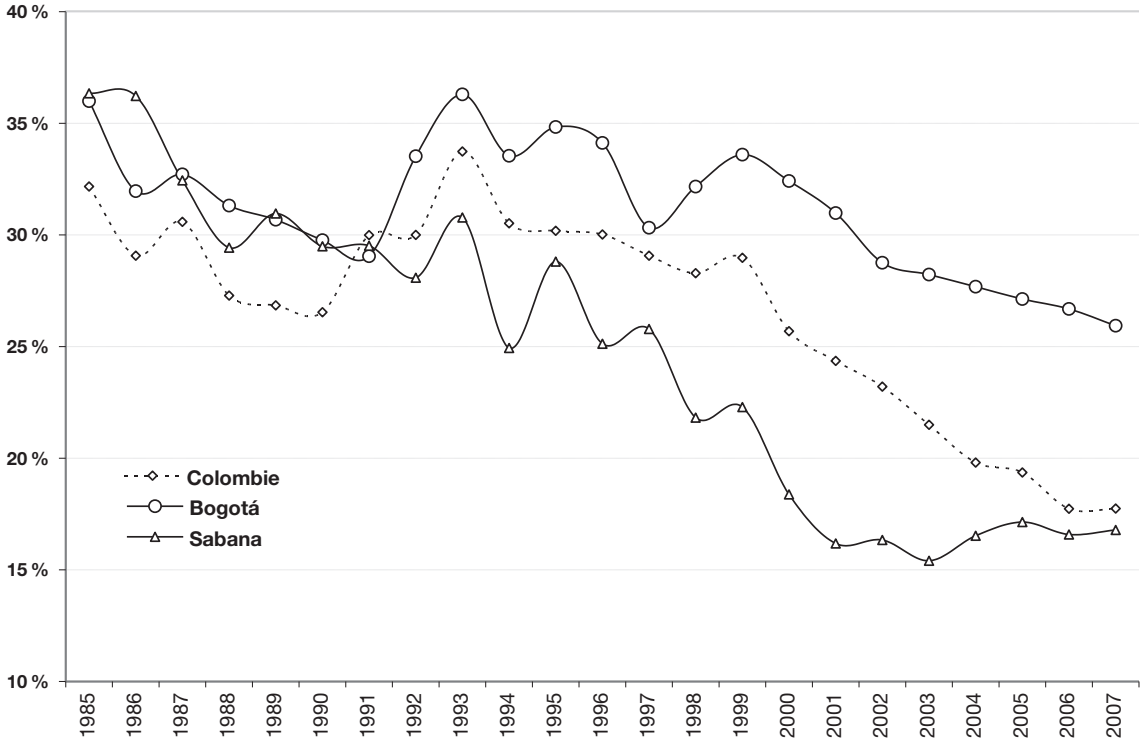


Note : Prix constants de 1994 en milliers de pesos colombiens ; en 1994, le dollar américain valait environ 800 pesos colombiens.

Source : Calculs de l'auteur basés sur l'enquête manufacturière annuelle du DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estatistica).

L'écart entre la productivité moyenne du travail industriel entre les établissements industriels de Bogotá et ceux de la Sabana est lié aux secteurs industriels représentés aux deux endroits, au regard de la qualification et de la compétence des travailleurs, à l'importance du chômage métropolitain et aux différences majeures qui existent entre les temps de déplacement du lieu de résidence du travailleur à son lieu de travail dans l'un et l'autre cas. Cet écart contraste avec la convergence des salaires moyens, les deux facteurs étant associés dans le cas de la Sabana, comme le montre la figure 4.2, à une diminution de la part de la masse salariale dans la valeur industrielle agrégée et, conséquemment, à une détérioration de la qualité des emplois.

Figure 4.2. **Part de la masse salariale dans la valeur industrielle agrégée dans la zone métropolitaine de Bogotá et dans le reste de la Colombie, 1985-2007 (prix constants de 1994)**



Source : Calculs de l'auteur basés sur l'enquête manufacturière annuelle du DANE.

Il faut noter que, compte tenu des disparités entre les productivités moyennes du travail à la Sabana et à Bogotá, la délocalisation des activités industrielles à la Sabana se produira tôt ou tard ; par conséquent, les allégements fiscaux consentis pour attirer ces activités à la Sabana équivalent à une rente institutionnelle métropolitaine, c'est-à-dire à un gain extraordinaire pour les firmes industrielles, gain que leurs actionnaires ne dépenseront pas forcément à la Sabana ou à Bogotá, mais bien plutôt à Cartagena, à Miami ou à Paris. Il n'est donc pas étonnant que 70,2 % des industriels interrogés en 2010 dans les trois axes d'expansion industrielle de la Sabana aient une perception très favorable des avantages du traitement fiscal que leur réserve la Sabana, comparé à celui de Bogotá (Rubiano, 2008, p. 115). Selon Lavoie (2005), il existe une contradiction dans les pratiques métropolitaines observées en matière de travail du fait que le régime de bas salaires réduit la taille du marché intérieur et cause un chômage persistant, ce qui affaiblit la demande effective et, conséquemment, les possibilités de mise en valeur du capital industriel.

5. Réflexions finales

Les décisions de localisation industrielle dans la zone métropolitaine de Bogotá sont orientées dans une large mesure par la possibilité de rééditer dans le futur les accords de « reproduction politique » et de reconduction des exemptions fiscales accordées aux entreprises industrielles. Cette logique de réciprocité préside au devenir de l'État corporatiste colombien dans sa dimension métropolitaine.

L'une des conséquences des contradictions de la politique d'allégements fiscaux à la Sabana a trait au fait que, dans un régime de bas salaires industriels, il est plausible de s'attendre à une demande accrue de terrains à usage résidentiel de la part des ménages à faible revenu ; or, les décisions d'aménagement territorial ferment l'accès de ces ménages à ce marché tout en augmentant l'offre suburbaine de terrains pour les foyers nantis. On invoque pour justifier cela et éviter à tout prix de livrer la métropole aux populations les plus démunies le *Syndrome de la soachisation* de la Sabana. Ce syndrome fait référence au « projet Soacha » adopté dans les années 1970, projet qui visait à créer un pôle de développement industriel dans la municipalité de Soacha, voisine de la Sabana (Soacha est située au sud de la province de Sabana occidentale et elle constitue de plus en plus un prolongement de la zone métropolitaine de Bogotá). L'annonce de ce projet a suscité un influx important de population pauvre attirée par les perspectives d'emplois. Cet influx a rapidement transformé une bonne partie de Soacha en un immense bidonville.

Du côté du marché de l'emploi, les choses en sont venues au point où le débat concernant le chômage s'est centré sur les coûts de la main-d'œuvre, un problème comptable qui a peu ou rien à voir avec le phénomène même du chômage, si ce n'est à travers l'élargissement du fossé entre la productivité et

les salaires. Les discours sur la compétitivité ne sont brandis que pour occulter ces erreurs. En attendant, les zones métropolitaines où il n'y a pas d'allégements fiscaux et où l'on a opté pour la négociation de meilleurs salaires sont les zones les plus prospères et les plus appréciées, puisque la poursuite de l'appréciation du capital est tout à fait compatible avec l'accroissement des bénéfices sociaux métropolitains.

CHAPITRE 5

INDUSTRIE, PORTS ET TRANSFORMATIONS TERRITORIALES DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE BUENOS AIRES
Zárate et Campana, continuités et nouvelles dynamiques[1]

HELENA CARRIQUIRIBORDE
Directrice, Centro interdisciplinario de estudios complejos-CIEC,
Université nationale de La Plata, Buenos Aires, Argentine

LUIS ADRIANI
Professeur-chercheur, Faculté des humanités et des sciences de l'éducation,
Université nationale de La Plata, Buenos Aires, Argentine

MARCOS CANCIANI
Enseignant-chercheur, Faculté d'architecture et d'urbanisme,
Université nationale de La Plata, Buenos Aires, Argentine

MATÍAS DONATO LABORDE
Doctorant en sciences sociales, Université nationale de La Plata, Buenos Aires, Argentine

SANDRA URSINO
Doctorante en urbanisme, Université nationale de La Plata, Buenos Aires, Argentine

AU COURS DES DERNIÈRES DÉCENNIES, LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE Buenos Aires a connu des mutations territoriales découlant de l'application de politiques néolibérales, qui ont caractérisé l'insertion de l'Argentine dans la dynamique de la globalisation. En 2002, à la fin de la crise du régime de convertibilité, s'est amorcée une période marquée par des taux élevés de croissance économique et par une amélioration des indicateurs sociaux. Toutefois, les principales tendances du néolibéralisme se perpétuent, parmi lesquelles on retrouve une répartition inégale des revenus et une forte polarisation socioterritoriale.

1. Ce texte a été traduit de l'espagnol par Raquel Peñalosa.

La microrégion de Zárate-Campana constitue l'extrémité nord de la région métropolitaine de Buenos Aires. Elle se situe sur le fleuve Paraná, dans le corridor industrialo-portuaire riverain qui s'étend de l'agglomération de Rosario au nord à la microrégion de La Plata au sud, et concentre sur 380 kilomètres 70 % des ressources de l'Argentine (voir les figures 5.1 et 5.2). Elle fait également partie du corridor central du Mercosur (Marché commun du Sud), corridor qui relie les principales villes et les principaux ports du Cône sud[2], tant de l'Atlantique que du Pacifique. Nous chercherons ici à relever les dynamiques territoriales issues des politiques appliquées dans le pôle industrialo-portuaire de Zárate-Campana, particulièrement dans les secteurs industriel et portuaire, tant dans la période néolibérale (1976-2001) que dans celle amorcée en 2003, afin d'analyser les continuités et les ruptures entre les deux périodes ainsi que les tendances territoriales actuelles.

Dans une première partie, un survol sera effectué du contexte économique mondial et régional, des transformations structurelles qui ont eu lieu en Argentine et de leurs principaux effets sur le territoire à l'échelle du pays et de la région métropolitaine de Buenos Aires. Par la suite, nous caractériserons la microrégion de Zárate-Campana et décrirons les dynamiques territoriales issues des politiques appliquées au cours des périodes analysées ainsi que les transformations qui les ont accompagnées dans chaque cas, en soulignant les continuités et les ruptures. Enfin, les acteurs ayant joué les principaux rôles dans ces processus seront identifiés et leurs logiques, leurs stratégies et les tendances territoriales actuelles seront analysées. Cela débouchera sur quelques réflexions finales.

1. Quelques précisions sur le concept de territoire

La notion de « territoire » renvoie à la fois à une étendue spatiale et au réseau complexe d'activités et d'interrelations qu'une société, dans son ensemble ou en partie, y établit. Un territoire peut être spatialement continu ou discontinu. Le « territoire » constitue une catégorie complexe qui présuppose un espace géographique approprié socialement. Les processus d'appropriation de l'espace déterminent une dynamique territoriale, c'est-à-dire « un ensemble de processus sociaux, inégaux et contradictoires, dans lesquels, par le jeu de certaines relations de pouvoir, les différents acteurs remettent en question et reconfigurent – symboliquement et matériellement – le territoire à différentes échelles, au cours d'une période déterminée » (Cisterna *et al.*, 2011, p. 9).

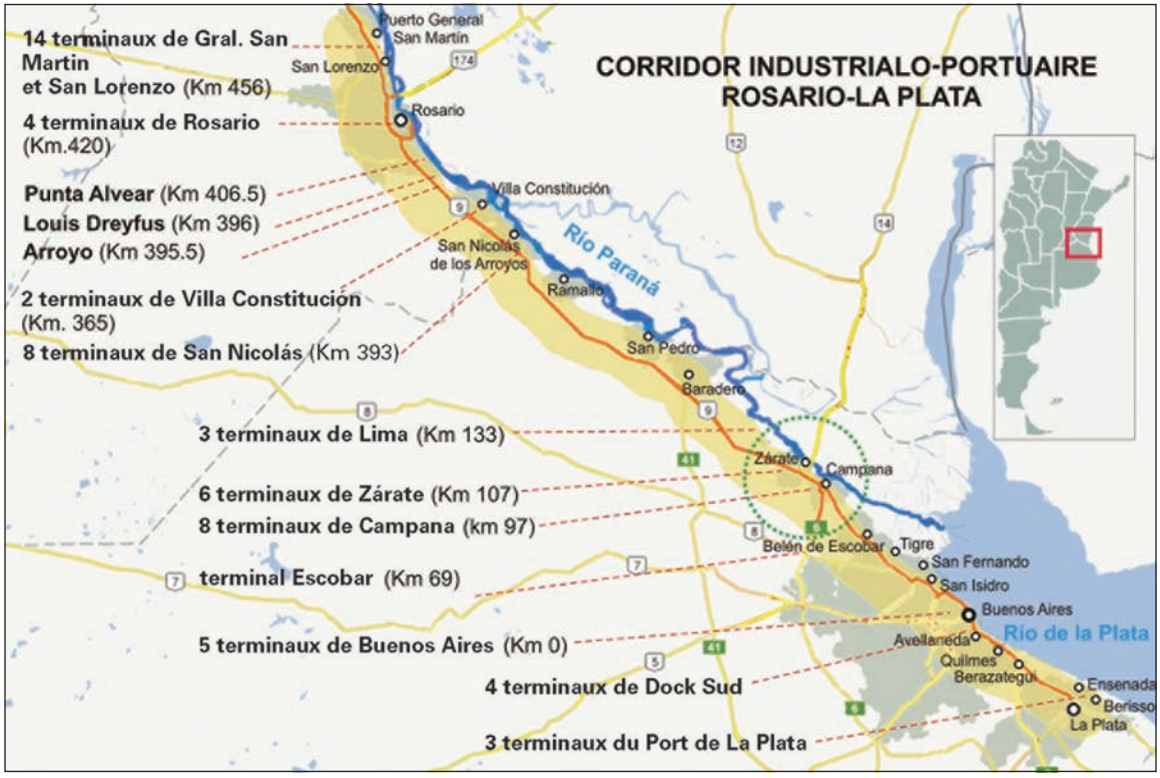
Dans le contexte de la mondialisation actuelle de l'économie, les territoires et les régions subissent des transformations profondes. « Les équilibres précédents sont brisés et, dans leur ensemble, les lieux et les territoires sont modifiés. D'où l'importance de comprendre comment s'inscrivent dans la région les

2. São Paulo, Río de Janeiro, Montevideo, Buenos Aires et Rosario, dans le bassin atlantique, ainsi que Santiago de Chile et Valparaíso dans le bassin du Pacifique.

évolutions de la période actuelle » (Silveira, 2009, p. 436). Au cours des dernières années, les acteurs transnationaux ont vu leur pouvoir de négociation augmenter et ils utilisent le territoire dans le but d'augmenter leurs profits.

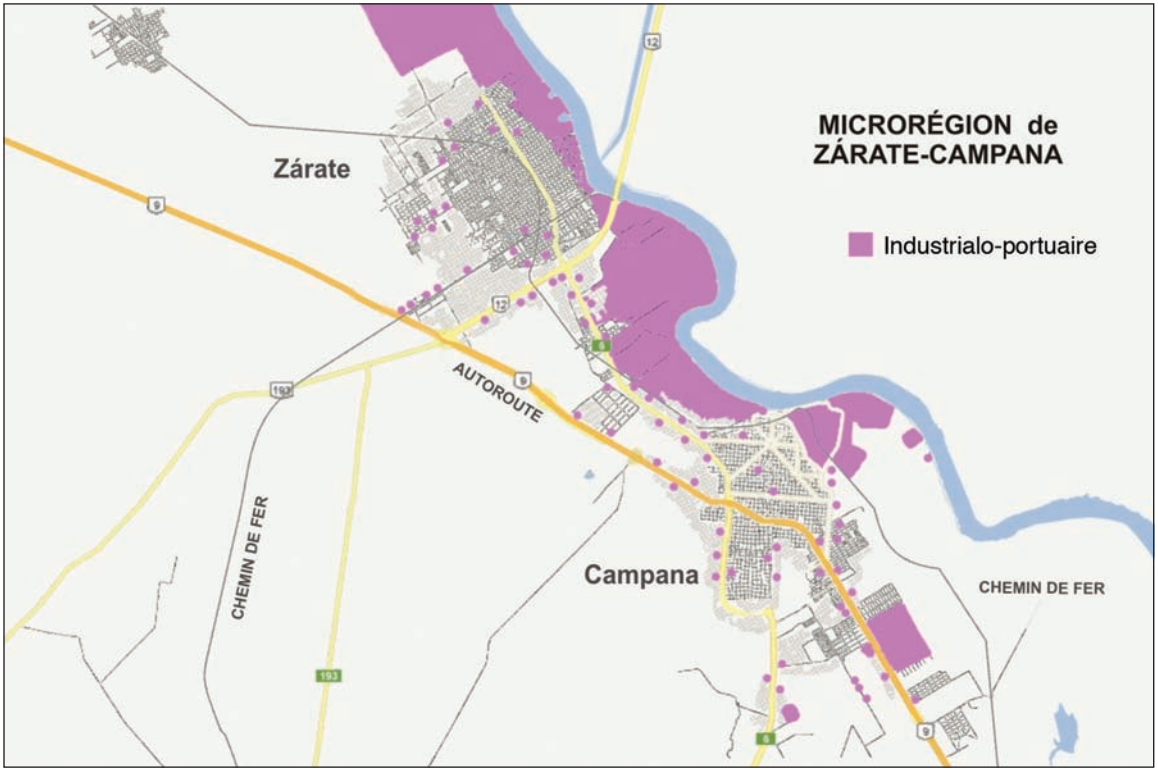
Dans le cas du corridor industrialo-portuaire de Rosario/Buenos Aires, où se trouve la microrégion de Zárate-Campana et où un nombre important d'investissements étrangers directs se sont concentrés, l'action des transnationales a eu pour effet de changer et de relancer la dynamique territoriale.

Figure 5.1. **Le corridor industrialo-portuaire riverain : les ports publics provinciaux et les nouveaux terminaux portuaires privés**



Source : Conçu par les auteurs à partir d'information provenant de <http://www.antonioz.com.ar/home.html>.

Figure 5.2. **La microrégion de Zárate-Campana**



Source : Conçu par les auteurs à partir d'informations provenant des municipalités et du recensement.

Avec la crise de l'État-providence, on assiste à l'émergence de nouvelles formes de relations entre la technologie et la science, le travail et le capital, formes qui donnent naissance à un nouveau modèle d'industrialisation. Tirant profit des récentes recherches scientifiques et techniques, les entreprises transnationales planifient, fragmentent et articulent maintenant leur production à l'échelle mondiale, en diversifiant la localisation des diverses étapes du processus productif. Cette diversification engendre de grandes transformations dans la composition des territoires, ces derniers se voyant attribuer de nouveaux rôles et certains espaces étant particulièrement affectés par les spécialisations productives qui leur sont dévolues dans le cadre de la mondialisation, comme c'est le cas pour la région métropolitaine de Buenos Aires, particulièrement dans son axe nord.

2. Politiques économiques et transformations territoriales

2.1. La restructuration économique

Dans ce contexte international, le régime militaire issu du coup d'État de 1976 a entamé le changement de modèle économique par l'application de politiques de déréglementation et de libéralisation du commerce. Ce modèle a été appliqué encore plus systématiquement à partir de 1990, quand, encadré par le discours néolibéral du « consensus de Washington » et sous la pression du Fonds monétaire international (FMI) et d'autres organismes internationaux de crédit, sous Carlos Menem, le Congrès argentin a adopté des lois en faveur de la déréglementation, de l'ouverture de l'économie, de la privatisation des entreprises et des actifs publics, de la décentralisation administrative ainsi que de l'établissement d'un régime de « convertibilité ». La « dollarisation », soit l'établissement de la parité entre le peso argentin et le dollar américain entre 1990 et 2002, impliquait un renoncement à cet outil essentiel qu'est la politique monétaire et elle a fait naître une dynamique économique totalement axée sur la parité de change entre les deux monnaies qui a favorisé la valorisation financière, l'endettement et le transfert de ressources vers l'extérieur.

Ces politiques ont constitué les axes centraux d'une stratégie visant à provoquer des transformations profondes dans la structure économique et sociale du pays. Dans le cadre de cette stratégie, les entreprises de l'État, les services, l'infrastructure de transport terrestre, les ports et les aéroports les plus dynamiques, les autoroutes et les routes les plus rentables ont été vendus ou donnés en concession à des entreprises étrangères et à des groupes économiques locaux. Parallèlement à cela, en 1990, est entré en vigueur le Mercosur[3] qui prend la forme d'une union douanière. Malgré sa portée limitée, ce dernier a donné lieu à des transformations territoriales significatives dans les pays qui en font partie.

L'application de la nouvelle législation engendra aussi des dynamiques économiques porteuses de mutations territoriales. Elle a modifié le rôle de l'État et l'accent mis par ce dernier sur la régulation des relations entre les classes sociales et entre les secteurs d'activité, ce qui a enclenché un processus rapide de concentration du pouvoir économique et de prise de contrôle par l'étranger de divers secteurs de l'économie. La privatisation des entreprises de l'État, la politique de « rationalisation » suivie tant par les organismes publics que par le secteur privé ainsi que la faillite d'une bonne partie de l'industrie manufacturière nationale ont

3. Le Mercosur (Marché commun du Sud) a réuni, initialement, l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay et, plus tard, le Venezuela comme membres à part entière. La Bolivie, le Chili, le Pérou, l'Équateur et la Colombie en sont des membres associés.

donné lieu à une polarisation économique, sociale et territoriale sans précédent dans l'histoire de l'Argentine et favorisé la mise en place d'une structure de production axée essentiellement sur le secteur primaire et sur les exportations agricoles.

2.2. Politiques et transformations dans le secteur portuaire

Les ports publics de l'Argentine périclitaient à cause du désinvestissement et de l'abandon qu'ils subissaient. Or, le nouveau modèle agro-exportateur et importateur de manufactures et de technologie exigeait des ports modernes. Cela conduisit à la privatisation de l'opération des ports nationaux les plus rentables et à la mise en œuvre du concept de « port privé » dans le cadre de la nouvelle législation. Ces deux mesures, qui ne faisaient pas partie d'une stratégie globale prenant en compte à la fois les transports dans leur ensemble et le système portuaire en particulier, ont créé des occasions d'affaires importantes pour les investisseurs étrangers.

Les ports agro-exportateurs de Bahía Blanca, de Rosario et de Quequén, tous situés dans la meilleure zone agricole de la pampa humide argentine, ainsi que le port de Buenos Aires ont été concédés à des exploitants internationaux. Le port de Buenos Aires a été divisé en six terminaux indépendants. Le port de Dock Sud, qui, jusqu'en 1990, faisait partie du port de Buenos Aires, est passé sous la juridiction de la province de Buenos Aires dans le cadre du processus de décentralisation administrative. Son nouveau terminal, faisant aussi l'objet d'une concession à des opérateurs internationaux, a été mis en concurrence avec les autres terminaux de Buenos Aires pour le trafic des conteneurs.

La saturation des ports exportateurs de céréales et de sous-produits des céréales, et celle de leurs accès terrestres étaient telles au moment où le modèle du « port privé » a été mis officiellement en place que des quais privés illégaux ou détenant des permis provisoires étaient déjà en activité. Ces ports, en situation plus ou moins régulière, se sont révélés indispensables pour canaliser l'exportation des récoltes. C'est pourquoi, en quelques années seulement, plus de trente nouveaux ports et terminaux commerciaux privés, spécialisés et modernes, tous situés sur le Paraná entre l'agglomération de Rosario et le territoire de Campana dans la région métropolitaine de Buenos Aires, ont été formellement habilités. Les premiers, situés entre Rosario et Saint-Nicolas, se spécialisent pour la plupart dans le transport de céréales et d'huiles comestibles, alors que ceux qui sont situés entre Saint-Nicolas et Campana transbordent principalement des biens industriels. Les concessionnaires de ports et de terminaux publics ont été, pour la plupart, des entreprises multinationales. Ces dernières ont réalisé des investissements importants dans le but de moderniser ces infrastructures et de les rendre compétitives.

2.3. Politiques et transformations dans le secteur industriel

L'industrie a également subi des transformations significatives. La désindustrialisation déjà amorcée s'est poursuivie, de même que la restructuration hétérogène et le recul du secteur manufacturier national, recul qui avait débuté vers le milieu des années 1970 avec la crise du modèle de substitution des importations. Ce processus a été accompagné d'une régression technologique et d'une baisse du niveau de transformation de la production, le secteur secondaire se rapprochant ainsi du secteur primaire. La valeur ajoutée de la production industrielle et la part de cette dernière dans le PIB national ont été ramenées aux mêmes niveaux que ceux du milieu des années 1970. En outre, on a assisté à une augmentation de la production sous contrôle étranger. Cette présence étrangère s'est concentrée en premier lieu dans les grandes entreprises, en particulier dans celles qui desservent les segments les plus dynamiques du marché interne et qui sont associées à des conglomérats diversifiés ou à des multinationales, et, en second lieu, dans les entreprises exportatrices.

La reconversion industrielle de la décennie 1990-2000 s'est faite sous l'emprise de l'« investissement étranger direct » (Kosacoff, 2007, p. 57) et, à la fin de la période, tant les entreprises étatiques que celles du secteur privé étaient subordonnées au capital transnational. Cette étape s'est achevée brusquement en 2002 avec la dure crise politique et sociale de 2001-2002, et l'instauration du « *Corralito*[4] », l'abandon du régime de convertibilité par rapport au dollar américain, la dévaluation et le non-paiement de la dette externe de l'Argentine.

2.4. La période entamée en 2003 : politiques et transformations

À partir de 2003, l'Argentine s'est sortie de la situation de défaut de paiement où elle s'était retrouvée, en payant le solde de la dette au FMI et en renégociant le reste de sa dette externe. On a alors introduit des changements dans les politiques économiques et sociales afin d'améliorer la situation des secteurs à faible revenu. L'investissement dans les secteurs productifs, particulièrement dans les PME, a été stimulé et plus de 4,6 millions de nouveaux emplois ont été créés, ce qui a réduit le chômage à moins de 8 %. Les relations avec les autres pays du Mercosur et avec chacun des pays de l'Amérique latine ont été consolidées, tant sur le plan politique que commercial, et le commerce extérieur de l'Argentine s'est ouvert sur de nouveaux marchés non traditionnels.

4. « *Corralito* » est le diminutif de « *corral* », terme qui désigne un enclos servant à restreindre le mouvement des animaux. Le « *corralito* » bancaire imposé le 1er décembre 2001 en Argentine limitait les retraits d'argent à 250 pesos par semaine et interdisait tout envoi de fonds à l'extérieur du pays. Les banques ont alors saisi les dépôts bancaires en dollars des particuliers et des entreprises et elles en ont restitué seulement une partie, à la valeur nominale en pesos, après la dévaluation. Ces mesures ont en pratique gelé les avoirs bancaires et interdit tout retrait des comptes de banque en dollars, tandis que les retraits en pesos ont été fortement limités.

Dans un premier temps, la combinaison de la « dédollarisation » de l'économie et de la dévaluation du peso argentin mise en œuvre pour sortir de la crise a eu l'effet contraire et a aggravé cette dernière. Cependant, la dévaluation de la monnaie et les politiques de relance de la production industrielle ont augmenté la compétitivité des secteurs exportateurs, ce qui a créé des conditions favorables pour amorcer la « reconstruction » du tissu des PME industrielles détruit dans les années 1990.

En 2004, l'« investissement étranger direct » a retrouvé les caractéristiques d'avant la crise. Depuis, au cours des huit dernières années, l'économie argentine a crû à un taux annuel moyen de 9 %. La reprise de l'emploi, l'amélioration des salaires et les politiques de relance mises en place ont créé des conditions propices pour les PME qui ont renoué avec la croissance. Cependant, ces dernières font encore face à des difficultés dans l'accès au crédit et elles doivent affronter la concurrence extérieure dans le contexte de la crise internationale actuelle. Conscient de cela, le gouvernement a mis en place des incitatifs adaptés aux différentes échelles des PME industrielles (programmes d'assistance technique, parcs industriels publics, etc.), mais, malheureusement, cela a été fait de manière fragmentée et non coordonnée. Un plan stratégique industriel national, prenant en compte les PME, a été élaboré au cours de la dernière année.

3. La région métropolitaine de Buenos Aires

La zone métropolitaine de Buenos Aires est située dans le corridor central du Mercosur qui relie les plus importantes villes du Cône sud entre elles et avec les ports des deux océans. Elle forme également le tronçon inférieur du corridor industrialo-portuaire riverain qui s'étend sur 380 kilomètres de l'extrémité nord de l'agglomération de Rosario à l'extrémité sud de la région métropolitaine de Buenos Aires. Ce corridor fournit plus de 70 % des richesses du pays et ses quelque 62 ports effectuent 75 % des échanges commerciaux avec la région et le monde.

La région métropolitaine de Buenos Aires est constituée de la ville de Buenos Aires, de 24 municipalités de la province de Buenos Aires et des secteurs et noyaux urbains de 17 autres divisions administratives intégrées à l'agglomération au cours des dernières années. Parmi ces dernières figurent Zárate et Campana. La région métropolitaine dispose de sept ports maritimes traitant avec l'outre-mer. Trois de ces ports, situés sur le Río de la Plata, sont publics et leur exploitation est concédée à des entreprises privées[5], tandis que les quatre autres, situés sur le fleuve Paraná, appartiennent à des intérêts privés.

5. Il s'agit des ports de Buenos Aires, de Dock Sud et de La Plata. Les deux premiers sont les plus grands du pays.

3.1. Dynamiques, transformations territoriales et restructuration économique de la région métropolitaine

De nouvelles formes d'occupation de l'espace métropolitain commencent à s'imposer depuis l'adoption des politiques néolibérales. Le nouveau contexte est marqué par les effets de ces politiques, soit par l'exclusion de millions de travailleurs[6] et de certains secteurs désœuvrés de la classe moyenne, mais aussi par un processus rapide de concentration de la richesse et par l'émergence d'un nouveau secteur de la classe moyenne au pouvoir d'achat élevé, secteur principalement composé de fonctionnaires de l'État, de cadres supérieurs et de professionnels des entreprises privées et privatisées.

Les exclus du système n'ont d'autre option pour satisfaire leurs besoins les plus élémentaires de logement que d'habiter des bidonvilles (*villas miseria*), urbains ou suburbains, ou des squats illégaux périurbains situés sur des terres généralement non habitables. Pour leur part, les groupes à revenu élevé, pour se différencier, jouir d'une plus grande sécurité et obtenir une qualité de vie que la ville ne leur garantirait plus, optent soit pour le modèle suburbain des « *gated communities* » (quartiers résidentiels fermés) ou les « *Torres country*[7] » urbaines.

Les quartiers résidentiels fermés, véritables enclaves au milieu de la pauvreté de l'espace périurbain, ont proliféré au cours des années 1990 et continuent à le faire actuellement. Ils se concentrent dans l'axe métropolitain nord, surtout dans les communes de Tigre et de Pilar. Cette prolifération de quartiers résidentiels fermés périurbains s'est accompagnée de la mise en place à proximité immédiate de ces quartiers de divers équipements commerciaux et de loisir – hypermarchés, centres commerciaux, cinémas, etc. – situés aux carrefours d'autoroutes, ce qui a fait naître de nouvelles centralités périurbaines axées sur l'automobile (Ciccolella, 1999). Les parcs industriels, conçus pour accueillir de petites et de moyennes usines, prennent la forme de lotissements fermés, pourvus d'infrastructures et d'équipements modernes, et disposant de systèmes de surveillance permanente. Tant dans des zones urbaines, suburbaines que périurbaines, des quartiers se sont consolidés qui offrent aux grandes sociétés et aux secteurs d'activité liés à l'économie transnationale des infrastructures et des équipements sophistiqués ainsi qu'un environnement « exclusif » ; Puerto Madero et Pilar en constituent des exemples typiques.

6. En mai 2002, on comptait dans le grand Buenos Aires une population économiquement active de 14 millions de personnes. Le quart (25 %) de cette population, soit 3 500 000 personnes, était officiellement en chômage, tandis que 3 700 000 autres personnes étaient en situation de sous-emploi ou effectuaient un travail illégal.

7. Grands immeubles, comprenant des appartements de luxe, avec surveillance, et des équipements sportifs, commerciaux et sociaux, situés dans les quartiers les plus chers de Buenos Aires.

Tout comme les nouvelles formes d'urbanisation, ces initiatives font partie d'un processus de marchandisation de la ville visant à faire émerger des opportunités d'affaires ici et là sur le territoire et elles sont, au fond, animées par les visées de grands opérateurs immobiliers liés aux activités spéculatives du capital financier international.

La nouvelle industrie, pour sa part, ne se localise pas dans les anciennes zones industrielles de la période « fordiste », lesquelles sont insérées dans la trame urbaine ; elle a plutôt choisi de s'installer à proximité des autoroutes ou dans des parcs industriels périurbains. Dans l'espace suburbain et périurbain, particulièrement dans le corridor nord de la région métropolitaine, les établissements de la nouvelle industrie côtoient les quartiers marqués par la pauvreté. Les grands « investissements étrangers directs », tant dans les secteurs industriels que dans les secteurs portuaire et immobilier, se sont concentrés principalement dans le corridor métropolitain nord. Ce corridor s'étend de Puerto Madero, qui en constitue le principal centre de gestion, vers le nord-ouest de la région et il comprend les municipalités de Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, Pilar, Campana et Zárate. Cette vaste zone a constitué le secteur économique le plus dynamique de l'Argentine au cours des trente dernières années.

L'expansion urbaine rapide de la métropole de Buenos Aires a rendu encore plus évidente la forte fragmentation sociale et spatiale d'un territoire où coexistent les deux extrêmes de la société. Elle révèle aussi à quel point les nouvelles formes fortement fragmentées de construction de l'espace urbain représentent une rupture avec ce qui a été associé jusqu'à présent aux concepts de « ville » et de « vie urbaine ».

4. La microrégion de Zárate-Campana

La microrégion de Zárate-Campana fait partie du corridor industrialo-portuaire riverain et elle comprend les municipalités de Zárate et de Campana. Elle s'étend sur 153 kilomètres le long de la rive droite du fleuve Paraná[8]. Elle est située à 90 kilomètres de la ville de Buenos Aires et à 200 kilomètres de Rosario. Sa population est de 205 530 habitants[9]. Elle est considérée comme une microrégion en raison de son autonomie relative, de son dynamisme et du degré d'intégration des deux villes. Elle est bordée, au nord, par la voie navigable principale du fleuve Paraná et, au sud, par l'autoroute Buenos Aires-Rosario-Cordoba et par la voie ferrée. L'aqueduc la relie à l'océan Atlantique, au littoral fluvial argentin et aux régions intérieures de trois pays du Mercosur. L'autoroute Buenos Aires-Rosario-Cordoba la relie au centre, au nord ou à l'ouest du pays, à la Bolivie, au

8. Aqueduc Paraguay-Paraná.
9. 94 933 habitants à Campana et 111 597 à Zárate. Source : Listes électorales nationales population et logement 2010.

Chili et aux ports du Pacifique. Le complexe ferroviaire Zárate-Brazo Largo, qui a comme ouvrages d'art principaux deux ponts à la fois ferroviaires et routiers franchissant deux bras du delta du fleuve Paraná, relie la microrégion de Zárate-Campana à la Mésopótamie[10] argentine, à l'Uruguay, au Brésil et au Paraguay. L'inauguration de ce complexe en 1977 a transformé Zárate en un passage obligé pour les communications ferroviaires avec le nord-est de l'Argentine, l'Uruguay, le Brésil et le Paraguay.

4.1. La vocation industrialo-portuaire de la microrégion de Zárate-Campana

La microrégion de Zárate-Campana occupe une des positions les plus importantes dans la région métropolitaine de Buenos Aires en ce qui concerne la valeur ajoutée industrielle : de ce point de vue, elle se situe au cinquième rang de cette région. Elle n'est devancée que par les sous-régions de General San Martín, de Vicente López, de La Matanza et d'Avellaneda. En 2003, la production industrielle de la microrégion de Zárate-Campana représentait 60 % de celle de la sous-région de General San Martín, 75 % de celle de la sous-région de Vicente López, 96 % de celle de la sous-région de La Matanza et 97 % de celle de la sous-région d'Avellaneda. La production industrielle de la microrégion de Zárate-Campana se répartissait alors de la façon suivante : 64 % de cette production se trouvait dans la municipalité de Campana et 36 %, dans celle de Zárate.

Si l'on considère la part du secteur industriel dans le produit régional brut de chaque sous-région de la région métropolitaine de Buenos Aires, on constate que cette part est plus importante dans la microrégion de Zárate-Campana qu'elle ne l'est en moyenne dans les autres sous-régions. Ainsi, selon la Direction provinciale de la statistique de la province de Buenos Aires, à Campana, le secteur industriel représente 71,5 % de la production locale, tandis qu'à Zárate la proportion correspondante est de 58,5 %. Dans les deux municipalités, l'industrie manufacturière est aussi le secteur qui procure le plus d'emplois, soit 33,8 % de tous les emplois à Campana et 26 % à Zárate, le secteur industriel étant suivi dans les deux cas par les secteurs du commerce et de l'éducation[11].

À partir de la construction du chemin de fer à la fin du XIXe siècle, les deux villes ont connu une croissance rapide. Tirant profit de leur caractère portuaire, elles se sont développées en s'imposant comme centres de services et, particulièrement, comme ports d'exportation tant de la production agricole régionale que de celle des industries locales œuvrant dans le secteur frigorifique et dans ceux de

10. Dénomination de la région E-NE, qui comprend les provinces d'Entre Ríos, Corrientes et Misiones, complètement entourées par les fleuves Paraná et Uruguay.
11. Institut national de la statistique et des recensements – INDEC (2004-2005), *Recensement économique national*, Buenos Aires, Direction provinciale de la statistique.

la production de farine, des pâtes et papier et de l'alcool. La distillerie et le moulin à farine ont fermé au début du XXe siècle et, en 1924, avec la fermeture du secteur frigorifique, la région est entrée dans une période de stagnation.

À partir des années 1950, les industries pétrolière et sidérurgique se sont établies dans la région, de même que celle des produits chimiques. Vers la fin des années 1970, Campana a amorcé une nouvelle période et elle s'est transformée en un pôle industriel d'importance nationale. Parallèlement, Zárate s'est développée grâce à l'industrie chimique et à celle des sous-produits du bois, dont les pâtes et papier. C'est en 1968 qu'a débuté sur son territoire la construction de la centrale nucléaire Atucha I. Dans les deux municipalités, les besoins de ces nouvelles industries ont amené de petites entreprises à s'établir à proximité, où elles se sont développées. Vers la fin des années 1960, la demande croissante de professionnels, de ressources humaines et de techniciens a conduit à la création à Campana d'un siège de la Universidad tecnológica nacional, UTN. Un programme de génie chimique y a été créé en 1974 et d'autres programmes y ont été offerts par la suite en réponse à la demande de l'industrie locale.

Du milieu des années 1970 jusqu'à maintenant, de nouvelles industries importantes se sont installées dans la région. Parmi elles, on retrouve l'industrie automobile, les industries métallurgique et chimique, celle de la biotechnologie, celle des pâtes et papier ainsi que des brasseries. Par ailleurs, trois parcs industriels destinés à des industries de plus petite envergure ont été créés. Au regard de la complexité, de la valeur de leur production, de l'importance des innovations dans les processus de production et de gestion ainsi que de l'envergure de leur stratégie manufacturière basée sur la complémentarité avec les usines localisées au Brésil, les plus importantes implantations industrielles qui ont été réalisées dans la microrégion pendant cette période sont celles des constructeurs automobiles Toyota (ouverture en 2007) et Honda (ouverture en 2011) (encadré 5.1).

ENCADRÉ 5.1. LES CONSTRUCTEURS AUTOMOBILES TOYOTA ET HONDA

Au coût initial de 150 millions de dollars, la compagnie Toyota a implanté son usine dans la municipalité de Zárate. Cette usine qui a commencé sa production en 1997 emploie actuellement 3 500 travailleurs. Pour sa part, Honda a localisé la sienne à Campana. La production de cette dernière a débuté récemment, ce qui a permis de créer 800 emplois.

Les deux multinationales disposaient déjà d'usines d'assemblage au Brésil et elles ont décidé de s'établir en Argentine dans le cadre d'une stratégie globale à l'intérieur du Mercosur, le régime en vigueur de ce marché commun permettant de tirer profit de la complémentarité des usines des deux pays.

Les chaînes d'assemblage se caractérisent par un modèle innovateur de production connu sous le vocable de « TPS » (Toyota Production System). Le système est basé sur la production flexible et la rotation des postes de travail, sur l'augmentation de la productivité grâce à la gestion du processus productif et sur l'organisation de la

chaîne d'approvisionnement « en flux tendu » (just in time)*, le système de « flux tendu » consistant dans une coordination logistique des étapes d'approvisionnement en intrants, de production en usine et de distribution des extrants conçue en vue de la réduction et même de l'élimination des stocks.*

Il est intéressant de noter qu'à l'intérieur des installations du terminal de Zárate, une usine de logistique spécialisée dans l'automobile a été construite. Enfin, il faut dire que les usines d'assemblage automobile, comme celles de Toyota et de Honda situées à Zárate et à Campana, destinent une grande partie de leur production au marché externe (dans le cas de ces deux usines, principalement au Brésil).

L'un des traits les plus caractéristiques de la période débutant avec les années 1970, trait qui s'est significativement accentué après 1990, consiste dans la restructuration industrielle réalisée à la faveur d'achats ou de fusions d'entreprises, ou encore à la faveur d'« ententes de partenariat », cette restructuration étant effectuée par de grandes multinationales venues investir dans des usines déjà en production de la région. Dans presque tous les cas, ces opérations ont impliqué des investissements significatifs dans la restructuration, l'agrandissement ou la modernisation des usines, investissements qui ont entraîné d'importantes augmentations de la productivité.

Les infrastructures de la région ont dû s'adapter à cette évolution. Ainsi, en 2011, deux nouvelles centrales ont été inaugurées, soit celle d'Atucha II, une centrale nucléaire localisée à Zárate, et la nouvelle centrale thermique de Campana, toutes deux propriétés de l'État. Par ailleurs, dans le terminal portuaire de Zárate (encadré 5.2), une usine spécialisée a été construite pour la gestion des conteneurs, des automobiles et du cargo général. Cette usine opère en conjonction avec le chemin de fer grâce à un lien ferroviaire de 13 kilomètres qui la relie au principal réseau ferroviaire, lien construit dans le cadre d'un partenariat entre l'entreprise portuaire et le concessionnaire de la ligne ferroviaire.

4.2. Les ports

Bien que le caractère portuaire de Zárate et de Campana eût été, depuis le début, un facteur décisif du développement de l'activité productive et commerciale de leur région, au départ l'activité portuaire s'y limitait à de simples quais, relativement précaires, appartenant généralement à des intérêts privés. Ce n'est qu'au milieu du XXe siècle que des ports publics ont été construits dans chacune des deux municipalités où de grandes entreprises disposaient déjà de leurs propres quais.

Dans les années 1990, dans le contexte de la garantie juridique offerte par la nouvelle législation, ont été mis en place quatre nouveaux ports commerciaux privés, trois à Zárate[12] et un à Campana[13], ainsi que trois entreprises de logistique et deux établissements intégrés aux nouveaux ports. Ces derniers, modernes et

12. Terminal Zárate, Zárate Port et Delta Dock.
13. Euramérica.

spécialisés, servent au trafic de conteneurs, d'automobiles, de fruits réfrigérés, de jus de fruits congelés, de pâte à papier, de papier d'impression, d'engrais, de produits chimiques, de tuyaux en acier sans soudure, etc. En incluant les ports privés appartenant à des entreprises, la microrégion compte plus de quinze ports.

Le développement industrialo-portuaire de la région a créé une dynamique urbaine orientée par la demande de terrains entraînée par l'expansion de la nouvelle activité économique dans un contexte marqué par l'absence de plans d'urbanisme et d'aménagement adéquats, ce qui a engendré une occupation chaotique de l'espace urbain. La force de négociation inégale des gouvernements locaux et des grands acteurs des secteurs industriels, portuaires et immobiliers a permis à des établissements de grande et de moyenne envergure de décider de leur propre chef où leurs projets seraient situés sans que les municipalités interviennent. Ces projets prenaient la forme de parcs industriels créés à des fins spéculatives, de lotissements résidentiels pour la classe moyenne situés dans les zones périurbaines et rurales, ainsi que de « quartiers résidentiels fermés » (« *gated communities* ») de fin de semaine destinés à la classe moyenne du grand Buenos Aires. Les couches moins favorisées, pour leur part, se sont retrouvées dans des lotissements périurbains généralement dépourvus de services. Il résulte de tout cela un espace fragmenté où coexistent de façon incohérente du résidentiel de haut de gamme et de bas de gamme, des activités productives et des quartiers résidentiels fermés. Les municipalités de Zárate et Campana sont en cours d'élaboration de plans d'aménagement qui pourraient contrer ce processus ; cependant, il serait difficile de corriger la situation actuelle à court terme.

ENCADRÉ 5.2. LE TERMINAL ZÁRATE

Parmi les nouveaux ports, le « terminal Zárate » se distingue par son caractère de port commercial spécialisé, par sa technologie moderne, par la qualité du service qu'il offre et par l'intégration d'un terminal logistique spécialisé dans les véhicules motorisés, les conteneurs et les marchandises diverses. Ce terminal est le fruit d'un partenariat entre le groupe argentin Murchison et le groupe brésilien Cotia Trading. Il fonctionne avec deux terminaux : l'un pour les véhicules motorisés qui a commencé à fonctionner en 1996 et l'autre pour les conteneurs inauguré en 2002. C'est le seul terminal spécialisé dans les véhicules motorisés : il dessert dix usines automobiles situées dans le pays.

En complément de ces deux terminaux, un terminal intermodal et de logistique – TIL a été construit qui dessert à la fois le train et les camions. Ce terminal permet également l'entreposage de divers produits ainsi que la consolidation et la déconsolidation de conteneurs. Son secteur « véhicules » fonctionne, pour l'exportation, comme un véritable prolongement des usines automobiles puisqu'il effectue des travaux de finition et des opérations de livraison des véhicules. À l'importation, le terminal constitue une base de distribution directe sur le marché.

Ce terminal offre également des services logistiques aux installations industrielles de la microrégion. Son mode de fonctionnement est régi par des normes et des standards élevés, ce qui lui a valu de nombreux prix internationaux soulignant la sécurité, la fiabilité et l'efficacité de ses services.

5. Nouvelles dynamiques territoriales et transformations émergentes : quelques réflexions finales

En raison des changements territoriaux survenus au cours des quarante dernières années, la microrégion de Zárate-Campana a été intégrée à la région métropolitaine de Buenos Aires, ce qui, compte tenu de son insertion dans les chaînes de production mondiales dans le contexte de l'émergence du Mercosur, l'a amenée à se repositionner à différentes échelles et à intégrer un nouvel espace géoéconomique. La nouvelle dynamique de la microrégion a été créée principalement par les investissements directs étrangers, parmi lesquels il faut souligner ceux qui ont conduit à la mise en place des quatre ports privés dans les années 1990, à l'installation des constructeurs automobiles Toyota et Honda, à l'implantation des trois nouvelles entreprises de logistique dans la période 2002-2011 et à l'établissement de nouvelles industries, toutes ces initiatives ayant été financées par des capitaux transnationaux ou mixtes. Cela dit, une grande partie des investissements ont été faits dans les grandes industries produisant des intrants industriels par le biais d'achats ou de fusions impliquant des entreprises existantes, ce qui illustre la continuité des tendances issues des dynamiques territoriales propres au néolibéralisme.

Au cours de ce processus, la microrégion a consolidé sa solide vocation industrielle et portuaire. L'intention exprimée par les autorités locales de favoriser l'implantation d'usines axées sur la logistique le long des grands axes routiers de transport laisse entrevoir le développement d'une nouvelle spécialisation territoriale pour peu que les conditions favorables aux investissements soient maintenues. Du fait qu'elle constitue maintenant un point de convergence des ports et des grands axes de transport fluviomaritimes, routiers et ferroviaires et qu'elle bénéficie de connexions transfrontalières, la microrégion est devenue un centre multimodal important à l'échelle régionale, et ce, au profit principalement des acteurs transnationaux qui voient dans ce territoire un site offrant des avantages comparatifs attrayants.

La stratégie d'acquisition, par achat ou fusion, des usines par les grandes sociétés multinationales, outre d'accroître la propriété étrangère de la production, la concentre progressivement dans un nombre restreint d'entreprises qui deviennent de plus en plus puissantes, ce qui accentue le déséquilibre découlant de la répartition inégale du pouvoir entre les acteurs transnationaux et les pouvoirs publics. Les processus amorcés et entretenus par les grandes corporations sur le plan local permettent à ces dernières d'occuper une place stratégique dans les négociations avec les différents paliers de gouvernement et d'exercer une influence déterminante sur les contenus des programmes des établissements d'enseignement de la région, établissements qui sont tous publics et gratuits, de façon que ces programmes soient adaptés à leurs besoins.

La création du Mercosur et la mise en place des mesures qui l'ont accompagnée ont favorisé la complémentarité de la production entre les usines des filiales brésiliennes et argentines. Particulièrement pendant la période au cours de laquelle le peso a été convertible en dollars, cette mutation a détruit le tissu industriel local des fournisseurs de pièces d'automobile. La situation qui en a résulté ne s'est pas redressée depuis, d'où un déséquilibre significatif dans la balance commerciale du secteur entre les deux pays, déséquilibre défavorable à l'Argentine.

Sur le plan spatial, plusieurs problèmes observés dans la microrégion sont porteurs de conflits et se révèlent difficiles à résoudre pour les responsables locaux. Ces problèmes sont liés à l'occupation explosive et anarchique de l'espace urbain, périurbain et rural dans un contexte marqué par l'absence d'une planification ordonnée du territoire et par la faiblesse du pouvoir politique local face aux principaux acteurs économiques. Par ailleurs, la forte présence d'industries polluantes, en particulier d'industries chimiques, constitue un risque réel pour les résidants de la zone et représente à court terme une menace de dépréciation de la région.

Si notre analyse des processus en cours dans la microrégion nous amène à constater la continuité et même l'accentuation des dynamiques territoriales du néolibéralisme dans un contexte marqué par la faiblesse ou même l'absence de planification, soit économique, industrielle, territoriale ou urbaine, il convient aussi de relever que certaines évolutions observées ont eu une incidence positive, qu'il s'agisse de la croissance économique enregistrée ou de l'amélioration des indices du marché du travail, malgré la persistance d'un niveau élevé de flexibilité et de précarité de l'emploi qui a caractérisé la période précédente.

PARTIE 3

LA VILLE, POUR QUI ?

RICHARD MORIN
Professeur, Département d'études urbaines et touristiques,
Université du Québec à Montréal, Montréal, Québec, Canada

SYLVIE PARÉ
Professeure, Département d'études urbaines et touristiques,
Université du Québec à Montréal, Montréal, Québec, Canada

LES SIX TEXTES DE CETTE TROISIÈME PARTIE PORTENT SUR LES CHANgements en milieu urbain qui ont affecté diverses populations et sur les réactions citoyennes à ces changements qui prennent la forme, dans plusieurs cas, d'actions collectives et qui soulèvent la question de « la ville, pour qui ? ».

Un premier texte, intitulé « Se réapproprier la ville : l'action collective du mouvement des habitants de taudis et des sans-abri dans le centre-ville de São Paulo », fait état de trois principaux facteurs qui expliquent le mouvement d'occupation de bâtiments au centre-ville qui s'est manifesté, à compter de 1997, dans la plus grande ville du Brésil. Premièrement, les politiques néolibérales des années 1980 et 1990 ont aggravé la dégradation des conditions de vie d'un pan important de la population. Deuxièmement, le processus de démocratisation des années 1980 a favorisé la mise à l'ordre du jour public des droits sociaux, dans un contexte où le laisser-faire des gouvernements municipaux au cours des années 1990 et 2000 de même que la déception du mouvement des habitants du centre-ville eu égard aux attentes suscitées par l'État de São Paulo contribuaient à l'occupation de bâtiments. Troisièmement, la présence auprès du mouvement des habitants du centre-ville de leaders des mouvements populaires de São Paulo a permis d'exprimer le problème des mal-logés sous l'angle de la contradiction

entre pénurie de logements et logements inoccupés ; de plus, le Mouvement des paysans sans terre a influencé le mouvement des habitants du centre-ville sur le plan des symboles et des actions.

Un deuxième texte, intitulé « Oakland au cœur de la tourmente : bouleversements démographiques, rivalités de pouvoir et crise de gouvernance dans les villes californiennes », explore, dans le cas de la ville d'Oakland, les causes du passage d'une coalition biraciale à une coalition multiraciale :

- l'afflux, dans les années 1980, d'immigrants hispaniques et asiatiques qui, dans les années 1990, obtiennent un redécoupage de la carte électorale municipale en leur faveur ;
- la désillusion des électeurs à l'égard de l'administration noire des années 1980 et 1990, qui, dans un contexte difficile, est tenue responsable du déclin de la ville ;
- l'élection, en 1998, d'un maire blanc qui enclenche le redéveloppement du centre-ville, lequel induit une « gentrification » au détriment de la population noire ;
- la déception face à l'apathie du maire noir élu dans la seconde moitié des années 2000 ;
- l'intérêt des progressistes blancs pour d'autres questions que le racisme ;
- l'élection, en 2010, d'une candidate asiatique à la mairie.

Cela conduit à évoquer les enjeux auxquels la communauté africaine-américaine fait maintenant face : diminution de son poids démographique et politique ; augmentation des taux de pauvreté et de criminalité ; et accroissement possible des tensions raciales.

Un troisième texte, « Conflits sociaux et environnementaux dans et sur la ville : le cas de Montréal », traite de ces conflits depuis le début des années 1980 jusqu'au milieu des années 2000, période marquée par d'importantes restructurations économiques, politiques et territoriales. Ce texte, qui se réfère à la sociologie des mouvements sociaux, constate que les enjeux sociaux font surtout l'objet d'actions conflictuelles dans la ville, car ils soulèvent des problèmes généraux de société qui interpellent généralement les gouvernements provincial et fédéral, alors que les enjeux environnementaux suscitent très majoritairement des actions sur la ville, les problèmes relevés étant surtout de nature locale et les adversaires étant, en grande partie, la municipalité et des promoteurs privés. Les répertoires d'actions des protestataires sont variés, mais l'impact le plus important de ces actions a été d'ordre symbolique et cognitif : les gains concrets sur le plan des politiques sociales ont été plutôt minces et, sur le plan environnemental, ils ont varié en fonction des adversaires, les « victoires » étant mieux assurées lorsque l'adversaire est local que lorsqu'il est extralocal.

Le quatrième texte, « Perspective citoyenne et enjeux liés à la transition du quartier Cité-jardin du Tricentenaire à Montréal », est en fait une étude de cas qui touche les transformations d'un quartier de Montréal, celui de la Cité-jardin du

Tricentenaire. Ce quartier exceptionnel fut construit suivant le modèle d'Ebenezer Howard pendant les années 1940 par un groupe de citoyens, l'Union économique d'habitation. Le texte fait le pari que la transformation récente en cours peut être analysée sous l'angle de la théorie de la résilience urbaine, compte tenu de l'existence d'une période charnière (autour de 1995) dans l'évolution des ventes des propriétés et de leurs transformations subséquentes. En effet, depuis cette période, les agrandissements démesurés des habitations et l'accroissement accéléré des valeurs immobilières donnent lieu à des conflits de valeurs à l'intérieur de la communauté de la Cité-jardin du Tricentenaire. Le texte s'interroge donc sur la capacité de « réadaptation » de la communauté à ces récentes transformations.

Le cinquième texte porte aussi sur la résilience urbaine, en combinant cette fois les notions de risque urbain et de durabilité comme l'évoque bien le titre « Action communautaire : quelle influence sur les niveaux de risques urbains, de résilience et de durabilité ? ». Il étudie la communauté de Lakewood à La Nouvelle-Orléans à la suite de la destruction par l'ouragan Katrina en la comparant à celle du Village des Tanneries à Montréal aux prises avec les effets destructeurs qu'auront deux mégaprojets, celui de la reconstruction de l'échangeur Turcot et celui de la construction du Centre universitaire de santé McGill. Il dresse donc un portrait comparatif des deux cas en concluant sur la nécessité d'incorporer l'action communautaire dans le processus de la planification durable intégrée, ce qui a été négligé par les instances concernées.

Enfin, un dernier texte aborde les mouvements sociaux à Belo Horizonte (une agglomération de la taille de celle de Montréal) au Brésil. Intitulé « Mouvements sociaux à Belo Horizonte : conflit et associativité comme forme de recréation de la sphère publique dans le domaine de l'habitation (2006-2010) », ce chapitre montre la perte que le mouvement associatif subit face à la montée des forces libérales. Pour l'agglomération de Belo Horizonte, qui accuse un déficit officiellement reconnu de 200 000 unités de logement, 367 conflits urbains répertoriés sont analysés ici. Au moins 40 % de ces conflits sont de nature urbaine. Pour mieux étayer le propos du texte, l'exemple de la communauté d'occupation de Dandara a été étudié. Les problèmes des sans-abri et, plus généralement, du logement constituent un immense défi à relever. La mobilisation sociale qui a émergé récemment dans la communauté d'occupation de Dandara et ailleurs a fait renaître le mouvement social de lutte pour du logement décent et porte à penser qu'une convergence d'intérêts individuels peut mener à des luttes collectives, comme le propose Simmel.

CHAPITRE 6

SE RÉAPPROPRIER LA VILLE
L'action collective du mouvement des habitants de taudis et des sans-abri dans le centre-ville de São Paulo[1]

CHARMAIN LEVY
Professeure, Département des sciences sociales,
Université du Québec en Outaouais (UQO), Gatineau, Canada

DE 1997 À 2005, CINQ ORGANISATIONS DU MOUVEMENT SOCIAL ONT MOBIlisé plus de 10 000 personnes qui ont occupé au-delà de 80 bâtiments abandonnés dans le centre-ville de São Paulo. L'ampleur et l'impact des occupations ont surpris aussi bien les spécialistes des sciences sociales que les décideurs politiques, car la population des *cortiços* du centre-ville n'avait cessé de diminuer depuis cinquante ans ; les militants du mouvement populaire urbain avaient d'ailleurs jugé qu'il était impossible de mobiliser cette population, même durant les grandes vagues d'occupation de terrains urbains et de contestation des années 1980 (Koopmans, 2007, p. 21). Le mouvement populaire urbain de São Paulo mobilisait depuis longtemps la population autour des questions de logement, mais il s'était graduellement institutionnalisé, à partir du début des années 1990, pour se concentrer sur les négociations avec le gouvernement et les organismes de développement international en vue d'obtenir des projets d'habitation. Ce faisant, il avait abandonné les formes d'action plus radicales comme les occupations.

1. Ce texte a été traduit de l'anglais par Denise Veilleux, trad. a.

Ce texte vise à proposer un cadre d'analyse différent qui identifie les facteurs structurels et d'action collective des mobilisations, tout en tenant compte des conditions connexes, tant objectives (économiques) que subjectives (politiques et culturelles). Sa thèse centrale est que le mouvement qui a mené la population des *cortiços* et les sans-abri à occuper des bâtiments dans le centre-ville de São Paulo en 1997 s'est produit dans un contexte de détérioration des conditions sociales, à savoir un contexte de logements misérables, de revenus précaires et d'installations urbaines inadéquates. L'idéologie et les politiques économiques néolibérales avaient en effet aggravé la situation de la population à faible revenu en matière d'accès à des emplois stables et réguliers ; elles avaient aussi détérioré les conditions de reproduction immédiates (logement, santé, éducation, transport, etc.). L'idéologie et les politiques néolibérales avaient parallèlement mené à la restructuration de l'État et de ses politiques de redistribution. Les changements apportés aux politiques publiques, les crises économiques et les divisions au sein de l'élite politique ont ouvert des possibilités qui ont déclenché des actions et des contestations collectives contre l'État. Un second facteur favorable au mouvement d'occupation a été le processus de démocratisation amorcé dans les années 1980, processus qui a fait naître de nouvelles idées au sujet des droits et de la citoyenneté, multiplié les espaces d'expression et permis d'intégrer les revendications des mouvements sociaux dans les politiques publiques (Hipsher, 1998). Toutefois, ces facteurs ne peuvent, à eux seuls, expliquer le caractère non institutionnel du mouvement d'occupation. Son identité, son répertoire d'actions, son langage et ses symboles ont en effet subi l'influence d'un réseau de relations et d'interactions entre différents mouvements sociaux au sein de la société civile.

Ce texte découle d'une recherche documentaire réalisée à partir d'articles de journaux publiés de 1995 à 2005, d'articles universitaires sur la population du centre-ville de São Paulo, mais aussi d'entrevues menées en 2006 avec les leaders de quatre organisations du mouvement populaire urbain de São Paulo et avec les employés de deux ONG de cette ville travaillant sur les questions urbaines. Il s'agit ici d'expliquer la mobilisation du mouvement d'occupation sans analyser en détail son organisation interne ni les résultats de son action collective.

1. Les *cortiços* du centre-ville de São Paulo

Le mouvement populaire urbain analysé ici représente la population à faible revenu vivant en plein cœur de São Paulo. Les maisons de chambres appelées *cortiços* se trouvent au centre-ville depuis le début du XXe siècle. Ces anciennes résidences ou maisons bourgeoises de plusieurs pièces sont éparpillées sur le territoire du centre-ville. L'organisme ONU-Habitat décrit le *cortiço* comme une unité qui sert d'habitation collective à de multiples familles et qui présente, en tout ou en partie, les caractéristiques suivantes : 1) un bâtiment ou un ensemble de bâtiments construit sur un lot urbain ; 2) subdivisé en plusieurs unités, louées, sous-louées ou cédées ; 3) où une même pièce sert à plusieurs fonctions ; 4) où

des espaces non construits et des installations sanitaires sont à usage commun ; 5) où la circulation et les infrastructures sont généralement précaires ; et 6) où les unités sont surpeuplées (UN-Habitat, 2003, p. 226).

Les chambres sont louées à un prix exorbitant, elles sont insalubres et offrent peu d'intimité puisque plusieurs familles partagent une même pièce. Les locataires doivent aussi payer l'électricité, l'eau et la taxe municipale. Comme les *cortiços* sont de vieux bâtiments, ils ont beaucoup de problèmes structurels, tels que des fuites dans le toit, une ventilation inadéquate et un excès d'humidité. Par conséquent, la précarité et la détérioration des logements provoquent souvent de graves problèmes de santé. Chaque famille occupe une seule pièce et elle partage, avec plusieurs autres familles, la cuisine et la toilette. Souvent, les locataires des *cortiços* ont loué des maisons ou des appartements ordinaires dans le passé, mais ils ne peuvent plus le faire faute de pouvoir satisfaire à certaines exigences administratives.

Puisque les habitants des *cortiços* travaillent de longues heures et que les déplacements en transport public exigent du temps et des déboursés, ils trouvent avantageux de vivre à proximité de leur lieu de travail. Voilà pourquoi l'emplacement des *cortiços* au centre-ville – qui permet d'habiter près des emplois et des services publics – joue un rôle déterminant et incite les familles qui ont des revenus et de la stabilité à y vivre, malgré les conditions effroyables des logements et les loyers élevés. Comme le signale Davis (2006, p. 27), dans des villes comme São Paulo, le choix d'un logement exige un calcul complexe pour arriver à concilier des facteurs divergents ; les citadins pauvres doivent trouver une solution à l'équation difficile consistant à optimiser les coûts et la qualité du logement, les déplacements pour se rendre au travail, la sécurité d'un toit permanent et leur sécurité personnelle. Le centre-ville offre relativement plus de possibilités d'emplois pour des personnes ayant une faible qualification, voire aucune. Des emplois mieux payés, dans les secteurs formels et informels, et des transports à peu de frais ont donc fait des *cortiços* un pôle d'attraction pour la population à faible revenu.

Outre les migrants habituels venus d'autres parties de l'État de São Paulo et d'ailleurs au pays, la ville de São Paulo a accueilli de nouveaux immigrants durant les années 1990. Les politiques macroéconomiques néolibérales adoptées à l'échelle du continent ont provoqué, au début de la décennie, l'afflux de Latino-Américains – notamment de la Bolivie et du Paraguay – qui se sont installés au centre-ville pour travailler illégalement dans le secteur du textile. En 2006, on estimait ainsi que plus de 200 000 Boliviens vivaient à São Paulo. Vu leur situation d'illégalité, beaucoup ont opté pour des logements dans les *cortiços* qui n'exigent aucun bail officiel et qui se trouvent à proximité de leur lieu de travail, lieu où ils passent parfois jusqu'à 16 heures par jour (Silva, 2006). Beaucoup de ces immigrants boliviens illégaux ont commencé à vivre et à travailler dans le centre-ville de São Paulo. D'après les entrevues réalisées en juin 2006 avec quatre leaders d'organisations du mouvement social, de nombreux immigrants illégaux participaient aux associations des *cortiços* et aux occupations de bâtiments.

Il ne faut toutefois pas confondre les habitants des *cortiços* du centre-ville avec les habitants des bidonvilles. Jusqu'au début des années 1980, avant la récession et la fin du modèle d'urbanisation de la périphérie, les *cortiços* étaient la principale forme de taudis à São Paulo. Depuis cette époque, toutefois, les favelas ont commencé à dominer le paysage urbain après avoir connu une croissance fulgurante durant les années 1980 et 1990 (Fix, Arantes et Tanaka, 2003, p. 8). En fait, la population des *cortiços* n'a pas cessé de diminuer au cours du XXe siècle et, selon les estimations, elle ne représente plus aujourd'hui que 6 % de la population urbaine totale de São Paulo (Kowarick, 2004, p. 2).

Dans le passé, les habitants des *cortiços* du centre-ville ne s'étaient jamais organisés pour mener des actions collectives et ils n'avaient jamais manifesté autant que d'autres groupes à faible revenu vivant en périphérie de la ville, sur des terrains non réglementés ou dans les favelas ; ces groupes s'étaient en effet mobilisés collectivement, durant les années 1970 et 1980, afin de revendiquer la légalisation de leurs propriétés et l'urbanisation de leurs quartiers. La situation a changé à la fin des années 1980 lorsque des leaders du mouvement populaire urbain issus de l'Union des mouvements de logement de São Paulo (Uniao dos movimentos de moradia, UMM) se sont intéressés aux associations des *cortiços* et aux groupes de squatteurs. Ce geste signalait une modification des sites de mobilisation urbaine, lesquels se sont déplacés de la périphérie durant les années 1980 vers le cœur du centre-ville durant les années 1990.

2. Description de la mobilisation des *cortiços* en 1997

Ce que nous désignerons par l'expression « mouvement des *cortiços* » comprend les organisations suivantes du mouvement social : l'Unité des luttes des *cortiços* (Unificaçao das lutas dos cortiços, ULC) ; le Forum des *cortiços* (Forum dos cortiços, FC) ; le Mouvement des habitants du centre-ville (Movimento dos moradores do centro, MMC) ; l'Association des sans-abri du centre-ville (Associação dos moradores sem-teto da região central) ; le Mouvement des sans-abri du centre-ville (Movimento dos sem-teto do centro) ; et le Mouvement des habitants des *cortiços* du centre-ville, des sans-abri et des collecteurs de matières recyclables (Movimento dos encortiçadas, sem-teto e catadores de papelão da região central). Même si l'ULC a été fondée en 1991, la plupart des autres organisations ont vu le jour vers la fin des années 1990 à la suite d'une série d'occupations de bâtiments dans le centre-ville de São Paulo.

L'action collective du mouvement de la population des *cortiços* et des sans-abri s'amorce en 1996 lorsque plusieurs familles sont expulsées des *cortiços* du centre-ville où elles vivaient et que l'une des organisations du mouvement, le FC, s'efforce de trouver une solution. Devant l'impossibilité d'obtenir une entente juridique, le FC commence à organiser l'occupation de bâtiments abandonnés. Les occupations sont loin de se faire au hasard, puisque le FC choisit volontairement

des bâtiments qui appartiennent à l'État et occupent un emplacement stratégique. En mars 1997, le FC organise ainsi l'occupation de la résidence Santos Dumont avec 100 familles ; l'attention médiatique entourant cette action fait pression sur le gouvernement de l'État et le pousse à élaborer un projet d'habitations à loyer modique pour les familles en question. D'autres occupations massives vont alors se succéder en avril, puis en novembre 1997. À la fin de l'année, le FC avait réussi à organiser 18 groupes dans différents quartiers du centre-ville. Une autre organisation, l'ULC, mena aussi des occupations. En 1997, elle comptait 2 300 membres dans huit quartiers. Devant le succès remporté en mars et en avril, le FC entreprit une série d'occupations en juin 1997. Bien que les deux mouvements eussent été des alliés, ils organisaient séparément leurs occupations et ils s'entendaient, de manière informelle, pour éviter d'empiéter sur leurs actions respectives (Levy, 2005).

À la fin de 1997, ces mouvements ont mené quatre occupations de bâtiments au centre-ville. En 1998, le nombre d'occupations grimpa à huit. Durant les années qui suivirent, trois autres organisations furent mises sur pied : l'Association des sans-abri du centre-ville ; le Mouvement des habitants des *cortiços* du centre-ville, des sans-abri et des collecteurs de matières recyclables ; et le Mouvement des habitants du centre-ville. Chacune d'entre elles réalisera une occupation. Ces actions successives ont eu un impact sur les futures occupations puisqu'elles ont attiré l'attention de la population des *cortiços* du centre-ville et ont offert une option viable de logement à des centaines de familles. Elles provoquèrent d'ailleurs une seconde vague d'occupations spontanées menées par la base du mouvement.

Durant l'année 1999, les nouvelles occupations atteignirent un niveau record puisque leur nombre grimpa à 16. Le mois d'octobre marqua ainsi un jalon important dans l'histoire du mouvement du logement de São Paulo avec l'occupation coordonnée de six bâtiments à laquelle participèrent plus de 6 000 personnes venant de quatre organisations affiliées à deux fédérations de logement, l'UMM et le Mouvement national de luttes pour le logement (MNLM). Malgré l'impact médiatique obtenu et la pression exercée sur le gouvernement de l'État, toutes les occupations se sont soldées par des ordonnances d'expulsion.

Vers la fin de 1999, il y avait, au centre-ville, 15 bâtiments occupés par 9 000 personnes. Quatre occupations ont toutefois échoué durant le mois de décembre, car la police avait réussi à infiltrer les organisations et à empêcher les occupations. La police a aussi agi plus violemment envers les organisations ; elle a blessé gravement certains militants et en a arrêté d'autres. Le même mois, les gens qui occupaient trois bâtiments ont été expulsés ; cette situation a incité le FC et le MMC à suspendre durant quelques mois toute occupation et à réévaluer leur stratégie. Des groupes sans affiliation à l'UMM ou au MNLM ont néanmoins organisé deux autres occupations en décembre.

Les occupations se caractérisent par leur durée. Plusieurs se sont en effet poursuivies durant des années, jusqu'à l'expulsion physique par les forces policières ou jusqu'à la négociation d'un projet d'habitations avec le gouvernement. Après 1999, les occupations à long terme ont cessé d'être aussi fréquentes en raison des difficultés qu'elles causaient. Soutenir une occupation pendant des mois ou des années exigeait d'organiser jusqu'à 1 000 personnes chaque jour. Durant la période la plus intense des occupations (1997 à 1999), les leaders du mouvement ont dû régler des problèmes de violence, de drogues, d'accidents et de conflits personnels parmi les squatteurs. À la suite de la mort tragique d'un garçon survenue durant l'une des occupations du FC, en 1999, la coordonnatrice de cet organisme a choisi de mettre fin aux occupations à long terme et de procéder plutôt à des occupations symboliques d'une journée ou deux pour faire pression sur le gouvernement.

La même année, l'APOIO a rompu ses liens avec le FC parce qu'il s'opposait à cet important changement de stratégie. Au début de 2000, les coordonnateurs de l'APOIO ont lancé une autre organisation populaire, le Mouvement des sans-abri du centre-ville. D'autres organisations, comme l'Association des sans-abri du centre-ville, le Mouvement des habitants des *cortiços* du centre-ville, des sans-abri et des collecteurs de matières recyclables et le MMC, ont continué à organiser des occupations jusqu'à l'élection, à la mairie, de la candidate du Parti des travailleurs, Marta Suplicy, en 2001.

3. Des changements dans le contexte politico-économique

Comme cela a été mentionné dans l'introduction, les actions et les contestations collectives des mouvements sociaux se produisent dans des conditions objectives. Si des forces macroéconomiques peuvent influencer la manière dont les griefs vont s'exprimer (Eckstein, 1989, p. 7), nous avançons que le contexte des politiques économiques influence les mouvements sociaux, mais ne détermine pas les résultats de leurs actions. Le problème des logements insalubres est antérieur à l'arrivée du néolibéralisme et il n'a aucun lien direct avec lui ; toutefois, la détérioration des conditions sociales et économiques des personnes que représentait le mouvement des *cortiços* résultait de l'idéologie et des politiques économiques néolibérales. Par ailleurs, Williams (2001) note que le système politico-économique peut influencer la taille du « déficit structurel » auquel devra faire face un mouvement parce que ce système a une incidence sur la distribution de la richesse et sur le contrôle des moyens de production. De plus, l'économie politique influence les pouvoirs des institutions gouvernementales qui produisent et distribuent les biens publics comme les logements, donc leur capacité de répondre aux revendications d'un mouvement social (Williams, 2001, p. 86).

Le Brésil a été l'un des derniers pays de l'Amérique latine à adopter l'idéologie et les politiques macroéconomiques néolibérales prônées par le FMI. Ce n'est qu'au cours des deux dernières décennies du XXe siècle que le modèle de développement fondé sur le remplacement des importations y a cédé la place à un autre modèle fondé sur le libre marché, la privatisation des sociétés publiques et la réduction de l'intervention de l'État dans l'économie. Durant cette période, le chômage déclaré et les emplois informels ont fortement augmenté ; il s'agissait d'une tendance nationale qui était plus particulièrement apparente dans les grandes villes où de larges populations continuaient à vivre (Portes et Roberts, 2005, p. 49, 57). Au cours de la période des ajustements néolibéraux, il s'est produit une contraction des emplois formels à mesure que le secteur public s'amenuisait et que le secteur industriel moderne subissait les ravages des importations à bas prix en conséquence de la nouvelle doctrine du « libre marché » (Dias, 1996, cité dans Portes et Hoffman, 2003, p. 50). Dans le domaine du marché de l'emploi, les années 1990 ont été une décennie de stagnation, de faible croissance économique et de lente détérioration des conditions de travail (Valladares et Preteceille, 2003). La vaste majorité de la population active touchait un salaire qui la condamnait à la pauvreté, en partie à cause du sous-développement généralisé de l'économie nationale, mais aussi à cause de la distribution fortement asymétrique des richesses (Portes et Hoffman, 2003, p. 65).

Par ailleurs, un élément important du nouveau modèle économique consistait à rationaliser l'État, ce qui a entraîné un gel des investissements dans les services sociaux pour une population alors en expansion ; cette mesure a touché directement les personnes à faible revenu et réduit leur accès à ces services. Dans le cadre des réformes néolibérales, le gouvernement a formulé cinq directives fondamentales : il a restreint le caractère universel des services sociaux ; il a privatisé l'offre des services publics ; il a décentralisé leur mise en œuvre ; il a augmenté la participation des organisations non gouvernementales à leur prestation ; et il a mis l'accent sur l'extrême pauvreté dans certains aspects des politiques sociales (IPEA, 2007, p. 8-9).

En 1998, une crise économique liée au marché a freiné la croissance et elle a durement affecté l'emploi et la création d'emplois. En 1999, São Paulo enregistra le taux de chômage le plus élevé de toute l'histoire récente du pays, soit 17,9 % ; cela signifiait que près d'une personne sur cinq était sans emploi dans cette ville. Parmi les personnes vivant ou travaillant dans la région métropolitaine, près de 50 % exerçaient des activités dans le secteur informel. Durant la décennie 1990, leur proportion avait connu une augmentation constante, passant de 36,3 % en 1990 à 49,8 % en 1999 (Amitrano, 2004, p. 114, 120 ; Seade-Diesse, 2000, cité dans Fix, Arantes et Tanaka, 2003, p. 7). Résultat : un taux stupéfiant de 60 % des habitants de São Paulo constituent une classe marginale en émergence, qui va et vient entre le travail informel et le chômage. Cette classe était devenue un élément structurel de l'économie néolibérale et formait la base principale des mouvements populaires urbains.

La précarité générale des emplois observée durant les années 1990 tout comme les déclarations de cette époque des leaders et des membres du mouvement d'occupation permettent de penser que les habitants des *cortiços* et les sans-abri ont alors connu une plus grande instabilité d'emplois et de revenus. Dans cette situation, la population des *cortiços* était plus sensible à la manière dont les organisations du mouvement interprétaient leurs problèmes, donc plus réceptive à la mobilisation. Quand les familles se voyaient offrir la possibilité d'occuper des bâtiments, de ne payer qu'un loyer modique, voire aucun loyer, et d'obtenir un jour un logement officiel subventionné par l'État grâce à l'action collective proposée, plusieurs acceptaient alors plus facilement de se mobiliser qu'au cours des années précédentes. Elles étaient réceptives à l'idée qu'un logement décent faisait partie de leurs droits civiques et qu'elles avaient plus à gagner qu'à perdre en participant à des occupations.

4. Des actions politiques locales autour du logement urbain

Même s'il est essentiel d'examiner l'influence des facteurs économiques sur les mouvements sociaux pour comprendre l'action collective, il faut aussi tenir compte du fait que les conditions matérielles ne sont pas l'unique facteur susceptible de déterminer les occasions d'actions politiques. Des possibilités d'actions collectives surgissent dans des situations où des personnes réfléchissent aux liens entre leurs conditions matérielles et un ensemble particulier de processus ou de personnes qu'elles croient être responsables de ces conditions. Souvent, elles seront amenées à faire ces liens au cours d'un engagement à long terme au sein d'une organisation (Williams, 2001, p. 73-74). Pour le mouvement populaire urbain des années 1980 à São Paulo, cette relation s'est exprimée lorsque les organisations au sein du mouvement ont défié l'État afin d'obtenir des services de logement et d'urbanisation.

Le gouvernement municipal du Parti des travailleurs, dirigé par la maire Luiza Erundina (de 1989 à 1992), a été le premier à reconnaître le droit de la population des *cortiços* à résider de façon permanente dans le centre-ville de São Paulo en établissant un programme de rénovation et de restructuration urbaines. Durant sa première année au pouvoir, il a consulté des ONG qui assuraient des services juridiques à cette population et offert aux membres des mouvements de logement qui travaillaient au centre-ville l'accès direct à un programme de construction collective de logements à loyer modique appelé *mutirão*[2]. Le conseil municipal a financé ce

2. Le *mutirão* est, à l'origine, une tradition du Brésil rural désignant les moments d'entraide durant les périodes de récoltes. Plus tard, les mouvements urbains, notamment l'União nacional por moradia popular, se sont approprié le terme pour désigner les chantiers de coconstruction de maisons ou d'immeubles réalisés sous forme d'entraide coopérative. Cette coopération consiste à autogérer, de manière collective, l'ensemble du processus de construction du logement et les ressources financières avec l'appui d'une équipe technique composée d'un architecte, d'ingénieurs et de travailleurs sociaux.

programme au moyen du Fonds d'aide aux populations vivant dans des logements inférieurs aux normes (Fundo de assistencia a populaçao moradora de habitaçao subnormal, FUNAPS). Le gouvernement municipal a tenu compte des suggestions des mouvements populaires urbains dans son programme de logements au centre-ville. Il a en outre directement affecté des ressources publiques aux mouvements sociaux et aux communautés que ces derniers représentaient. Il a aussi fait adopter la loi Moura (*Lei Moura*) afin d'améliorer les conditions de logement des habitants de taudis.

Sur le plan symbolique, le gouvernement Erundina a modifié l'interprétation du problème des *cortiços*. Les gouvernements précédents avaient fait appel aux forces policières pour procéder à l'expulsion physique et/ou au déplacement de la population des taudis ; ils n'avaient donc envisagé aucune véritable solution sociale. Auparavant, les gouvernements municipaux et de l'État avaient préféré reloger cette population à la périphérie de la ville où il y avait peu de services publics ou d'infrastructures urbaines, voire aucun. Le gouvernement Erundina a reconnu le droit de cette population de continuer à habiter dans le centre et a cherché à subventionner ou faire subventionner des programmes de rénovation et de construction d'habitations à loyers modiques au centre-ville. Il a aussi joué un rôle important en incitant les mouvements sociaux à mieux s'organiser afin de pouvoir participer aux projets publics d'habitation et recevoir des fonds municipaux. C'est d'ailleurs durant son administration que sera fondée la première organisation du mouvement des *cortiços*, l'Unité des luttes des *cortiços* (Unificaçao das lutas dos cortiços, ULC), une coalition réunissant les associations d'habitants des *cortiços* du centre-ville.

Parallèlement à la mise en place de ses programmes d'habitations à loyer modique au centre-ville, le gouvernement Erundina est intervenu activement afin de sauvegarder le patrimoine public et d'améliorer la qualité de vie des résidants. Pour assurer la rénovation du secteur, en 1991, il a ouvert la porte à des partenariats public-privé au moyen de son programme « Opérations urbaines » qui visait à concilier les intérêts publics et privés dans le domaine du marché immobilier. L'idée consistait à stimuler les investissements privés qui faisaient défaut depuis vingt ans. En 1991, cette décision a mené au regroupement des gens d'affaires au sein d'une association – *Viva o Centro* – que coordonnait la Banque de Boston et qui comprenait des représentants de 50 grandes institutions ayant leur siège social au cœur du centre-ville. L'association a fini par jouer un rôle important : elle a exprimé les intérêts communs du monde des affaires, effectué des évaluations diagnostiques et proposé des projets pour revaloriser le patrimoine historique et culturel (Simoes Jr., 1994, p. 57).

Le gouvernement Erundina a contribué à l'institutionnalisation du mouvement du logement de São Paulo lorsqu'il l'a reconnu comme un acteur politique officiel et lui a facilité l'accès aux décideurs (Katzenstein, 1998, p. 195). Il a stimulé l'intérêt du secteur privé pour l'amélioration du cœur du centre-ville ; l'association des gens d'affaires a d'ailleurs vu le jour un an après la fondation de l'ULC. Le

gouvernement Erundina était convaincu qu'il était possible de concilier la demande d'habitations à loyer modique avec la rénovation du centre-ville au moyen d'investissements tant publics que privés. Cependant, vu les intérêts divergents des acteurs en présence, le centre-ville est devenu un lieu important de conflits par rapport à l'organisation de l'espace urbain et à l'affectation des rares ressources. Dans ces conflits, deux groupes s'opposaient : d'un côté, le capital local et international organisé autour de l'association *Viva o Centro* et, de l'autre, le mouvement des habitants des *cortiços* et des sans-abri du centre-ville. Pour le premier groupe, le centre-ville représentait une occasion d'augmenter la valeur du marché immobilier et les profits tirés de celui-ci ; pour le second, il avait une vocation sociale, celle de respecter les droits des citoyens les plus pauvres.

Les gouvernements municipaux subséquents, ceux de Paulo Maluf (1993 à 1996) et de Celso Pitta (1997 à 2000), ont été dirigés par le même parti de la droite traditionnelle, soit le Parti progressiste brésilien (Partido progressista brasileiro, PPB). Durant ces deux gouvernements, il n'y a eu presque aucun programme pour le secteur du centre-ville ni aucun contrôle des loyers des taudis ; tous les projets de construction d'habitations à loyer modique dans ce secteur ont également été mis en veilleuse pour une période indéfinie (Piccini, 1999, p. 95). Devant le manque d'intérêt du gouvernement municipal pour le problème des *cortiços* du centre-ville et l'absence de dialogue sur cette question, l'agence du logement de l'État de São Paulo chargée de veiller à la construction de nouveaux bâtiments est intervenue, en 1995, en établissant le Programme d'action dans les quartiers de taudis (Programa de atuacao em cortiço, PACS). Elle en a confié l'administration à la Corporation du logement et du développement urbain de l'État de São Paulo (Companhia de desenvolvimento habitacional e urbaino do Estado de São Paulo, CDHU). Au début de 1996, les attentes étaient donc élevées lorsque le gouverneur a reçu les organisations du mouvement du logement et qu'il leur a promis 10 000 logements dans le centre-ville. Le gouvernement de l'État de São Paulo a consulté diverses organisations, notamment l'Union des mouvements du logement de São Paulo (Uniao dos movimentos de moradia, UMM) au cours d'une activité appelée Forum de la citoyenneté (*Forum da cidadania*). L'esprit participatif du Forum était très attirant pour les mouvements et il les autorisait à croire que le gouvernement désirait vraiment connaître leur avis sur le Programme. Ce dernier n'a toutefois pas été mis en œuvre, et tout resta au point mort durant les 18 mois qui suivirent. Frustrés de constater la bureaucratie et le non-respect des promesses formulées durant les négociations officielles, l'ULC et le Forum des *cortiços* (*Forum dos cortiços*, FC) ont occupé des bâtiments en mars et en avril 1997 ; ils ont posé ce geste de contestation politique pour exercer de la pression sur le gouvernement de l'État. Le pouvoir de cette action collective de perturbation résidait dans son caractère inattendu. Les occupations ont en effet surpris tous les paliers de gouvernement, car les occupations de bâtiments organisées au cœur du centre-ville n'avaient jamais été utilisées comme actes politiques de contestation.

Cette concurrence et ces interactions entre gouvernements et mouvements sociaux se sont produites dans les années 1990 alors qu'une vaste réorganisation de l'économie du Brésil déplaçait le pouvoir au sein des élites et modifiait la source des revenus pour l'État et pour les puissants acteurs du secteur privé. Cette concurrence politique opposait le gouvernement de l'État dirigé par le PSDB (Covas), qui représentait l'élite dirigeante favorable au marché, et le gouvernement municipal dirigé par le PPB (Maluf et Pitta), qui représentait les politiciens clientélistes traditionnels. Elle illustre les transformations qui ont modifié la convergence des intérêts de la classe dirigeante et qui ont opéré des divisions entre les élites et au sein des élites, divisions attribuables aux nouvelles structures de possibilités (Tarrow, 1996, p. 86). Ces transformations ont fourni au mouvement populaire urbain des occasions politiques de faire avancer ses revendications auprès d'un autre palier de gouvernement.

5. Bâtir l'action collective

La présence de leaders et de militants des principaux mouvements populaires urbains à São Paulo a été un important facteur endogène de mobilisation. Les structures de mobilisation du mouvement des *cortiços* existaient avant l'émergence de ses leaders et elles étaient autonomes par rapport à ceux-ci, car elles fonctionnaient par l'intermédiaire d'autres organisations (Tarrow, 1996, p. 136). Plusieurs des leaders avaient participé au mouvement du logement dans d'autres secteurs de la ville ainsi qu'à des projets d'habitations à loyer modique durant l'administration du Parti des travailleurs, de 1989 à 1992. Ils avaient donc une longue expérience en ce qui concernait la mobilisation des populations à faible revenu, la formation de nouveaux leaders et la négociation avec l'État et d'autres acteurs sociopolitiques. Forts de cette expérience acquise dans les mouvements populaires urbains des années 1980, ils participaient directement à la mobilisation de ces populations à faible revenu et à la formulation des stratégies destinées à faire pression sur les deux paliers de gouvernement, celui de la Ville et celui de l'État.

Ces leaders ont su reconnaître la possibilité de convaincre les habitants de taudis en difficulté de se joindre aux occupations de bâtiments, puis d'utiliser les occupations pour influencer l'opinion publique et pour exercer des pressions sur le gouvernement. Ils savaient comment formuler le problème du logement sous l'angle de la contradiction entre la pénurie de logements pour les pauvres et l'existence de nombreux bâtiments publics abandonnés, puis en faire un problème moral, de justice sociale, au lieu d'une simple question économique. Le mouvement des *cortiços* a su trouver les moments stratégiques pour mener des occupations qui attireraient l'attention des médias et des décideurs politiques. Devant les différentes possibilités d'action collective, il a fait des choix stratégiques en fonction de ses intérêts, de ses valeurs, de ses objectifs à court et à long terme,

de ses croyances et de son identité (Kriesi, 2007, p. 69). C'est grâce au caractère stratégique de sa réflexion, de sa planification et de son action que les occupations de 1997 et de 1998 ont produit un vif impact et qu'elles ont suscité la sympathie du public envers la population des *cortiços*.

6. L'influence d'autres mouvements sociaux

Durant toute la décennie 1980, les mouvements populaires urbains de São Paulo étaient des alliés du mouvement syndical naissant de la région ABC[3] avec lequel ils entretenaient des liens étroits. Ce mouvement syndical avait mobilisé des centaines de milliers de travailleurs urbains, il constituait alors le véhicule politique et organisationnel le plus avancé de contestation politique. Les mouvements populaires urbains se sont donc tournés vers les syndicats pour trouver des appuis et forger des alliances politiques lorsqu'ils ont protesté contre des politiques défavorables aux travailleurs de la ville. Si le mouvement syndical avait occupé une position hégémonique dans le camp de l'opposition sociale au cours des années 1980, ce n'était plus le cas au cours des années 1990. Durant cette dernière période, les mobilisations syndicales et les grèves ont diminué à cause de la hausse du chômage qui a, en fin de compte, érodé la capacité de contestation des syndicats.

Dans les années 1990, le Mouvement des paysans sans terre (Movimento dos trabalhadores rurais sem-terra, MST) s'est transformé : il est devenu la plus importante organisation sociale populaire en multipliant les occupations de terres agricoles productives et en réalisant une vaste campagne publique en faveur de la réforme agraire. Il a pris la tête des contestations contre l'idéologie et le programme néolibéraux que le gouvernement fédéral était en train d'appliquer. En 1996, le MST a changé son slogan officiel en affirmant « La lutte pour la réforme agraire est la lutte de tous » afin d'obtenir l'appui de certaines parties de la population urbaine. Durant les années 1990, il a acquis la position de mouvement populaire de masse à l'avant-garde de la contestation sociale et politique sur le plan national. Par sa consolidation et sa visibilité, il a directement influencé les stratégies et l'identité de plusieurs mouvements populaires urbains dont traite la présente étude de cas.

Un moment décisif de la contestation du MST s'est produit en 1997 lorsqu'il a organisé la marche historique, de São Paulo jusqu'à Brasília, contre le gouvernement Cardoso avec plus de 100 000 manifestants venus de partout au pays. Cette marche a eu deux principaux résultats : elle a donné de la visibilité au MST en tant que force nationale de mobilisation contre le néolibéralisme et elle a fait naître des alliances entre le MST et les mouvements sociaux urbains. La même année, le MST a lancé une nouvelle initiative de mobilisation, la Consultation populaire (*Consulta populaire*) afin de reconsolider la gauche à partir de

3. Il s'agit de la région de Santo André, São Bernardo et São Caetano ; cette région traditionnellement industrielle de l'État de São Paulo fait partie de la région métropolitaine de São Paulo.

la base. Ce faisant, il est parvenu notamment à influencer le mouvement des *cortiços* concernant les types d'actions collectives menées, les symboles utilisés et le discours adopté pour exprimer sa contestation. Pour beaucoup de leaders du mouvement urbain, le MST était une source d'inspiration et d'espoir, car il montrait qu'il était possible d'effectuer des changements à partir de la base.

À la fin des années 1990, à São Paulo, le MST a commencé à solliciter l'appui des organisations du mouvement social urbain afin de nouer des alliances pour former le front national contre le néolibéralisme dont il était le fer de lance. Ses échanges avec le FC et l'ULC se sont intensifiés lorsqu'il a invité les mouvements urbains à participer à ses manifestations, puis à visiter des coopératives et des terres occupées. Après la première vague d'occupations urbaines, en 1997, le MST s'est particulièrement intéressé au mouvement des *cortiços* et il a commencé à visiter les sites des occupations urbaines. L'influence de ces contacts apparaît clairement dans le slogan du FC « Occuper, résister et bâtir » qui s'inspirait, en fait, du slogan du MST « Occuper, résister et produire ». Le FC a aussi adopté un drapeau rouge semblable au drapeau du MST. Le public que visait le mouvement s'est aussi transformé. En 2000, lorsque les leaders du FC ont quitté cette organisation pour créer le Mouvement des sans-abri du centre-ville (Movimento dos sem-teto do centro), ils ont remplacé dans le nouveau nom le terme « habitants de taudis » par celui de « sans-abri » (*sem-teto*). Le MST a donc influencé cette organisation urbaine dans le choix des types d'actions collectives réalisées, mais aussi dans celui des symboles utilisés pour les exprimer.

Conclusion

La population à faible revenu de São Paulo faisait déjà face à une pénurie de logements lorsque la transition vers le néolibéralisme s'est produite durant les années 1990. Les changements économiques apportés au cours de la période de transition n'ont pas directement causé la mobilisation du mouvement des *cortiços* en 1997. Ils ont néanmoins touché indirectement les pouvoirs des institutions gouvernementales chargées de distribuer les biens publics comme le logement, donc leur capacité de répondre aux revendications des mouvements populaires urbains. Ils ont aussi fortement influencé la croissance économique, la quantité et la qualité des emplois et des services sociaux pour la population à faible revenu, ce qui a entraîné de l'instabilité économique. Avec l'instabilité et la précarité des emplois, et le manque de programmes publics de logements subventionnés, une partie de la population des taudis du centre-ville est devenue plus réceptive au message du mouvement des *cortiços*, donc plus susceptible de participer à la mobilisation qu'il proposait.

Les promesses locales de logements et de rénovation urbaine faites par les deux paliers de gouvernement, celui de la Ville et celui de l'État de São Paulo, ont suscité des attentes en laissant miroiter la possibilité d'obtenir des habitations

à loyer modique et de régler la pénurie de logements dans le centre-ville. Lorsque ces attentes ont été déçues, le mouvement des *cortiços* a entrepris des actions afin d'exercer des pressions sur le gouvernement de l'État pour qu'il accélère la mise en œuvre de son programme. La relation nouée entre les deux paliers de gouvernement et la société civile a aussi produit des conditions favorables qui ont permis au mouvement des *cortiços* de formuler des revendications qu'il jugeait acceptables et de déterminer à quelle instance politique il devait les adresser.

La présence de leaders d'expérience capables de reconnaître les opportunités et de tirer parti de la conjoncture politique favorable a été un autre facteur important pour la mobilisation de la population des *cortiços*. Ces leaders ont constaté l'intérêt croissant du gouvernement de l'État et ils ont participé activement à des négociations ; ils ont parallèlement organisé la population des *cortiços* au sein d'associations, puis ils ont identifié et formé de nouveaux leaders à l'échelle locale. Ils ont mobilisé des ressources de manière à organiser leurs membres au sein d'associations qui pourraient ensuite déterminer les bâtiments à occuper en raison de leur situation stratégique et de la perspective de négociations faciles.

CHAPITRE 7

OAKLAND AU CŒUR DE LA TOURMENTE
Bouleversements démographiques, rivalités de pouvoir et crise de gouvernance dans les villes californiennes

FRÉDÉRICK DOUZET
Maître de conférences, Institut français de géopolitique,
Université Paris VIII, Saint-Denis, France
Membre de l'Institut universitaire de France

OAKLAND N'EST PLUS UNE VILLE NOIRE. LA NOUVELLE ISSUE DU RECENSEment 2010 a provoqué un choc dans la communauté africaine-américaine. La ville emblématique du combat pour le Black Power, berceau des Black Panthers, comprend désormais presque autant de Blancs et d'Hispaniques que d'Africains-Américains, dont la population a chuté de 24 % en l'espace de dix ans (tableau 7.1 et figure 7.1).

Les rapports de force politiques entre les différents groupes ethnoraciaux s'en trouvent d'autant plus bouleversés. Dans leur ouvrage *Protest is not enough* (1984), Browning, Marshall et Tabb démontraient que l'incorporation politique des minorités dans les villes était basée sur des coalitions biraciales formées par la mobilisation des Africains-Américains avec le soutien de Blancs progressistes. Ces coalitions associaient parfois les Hispaniques sans que leur rôle soit nécessaire ou déterminant jusque dans les années 1990 (Sonenshein, 1993). La ville d'Oakland avait été choisie par les auteurs comme l'un des exemples significatifs de la réussite de ces coalitions noires et blanches.

Au début des années 1990, cinq des neuf membres du conseil municipal de la Ville étaient africains-américains, dont le maire Elihu Harris. En 2011, il ne reste plus que deux élus noirs au conseil municipal de la Ville qui, après avoir vu le retour d'un maire blanc de 1998 à 2006, l'actuel gouverneur Jerry Brown, est

désormais dirigée depuis novembre 2010 par une femme asiatique, Jean Quan. Le mandat de l'ancien représentant noir au Congrès, Ron Dellums, sorti de sa retraite par des militants africains-américains pour s'opposer au candidat hispanique en 2006, apparaît comme le dernier sursaut d'une coalition biraciale à bout de souffle.

Tableau 7.1. L'évolution de la population d'Oakland

	1940	1970	1980	1990	2000	2010
Blancs	287 936	213 512	118 088	105 203	93 953	101 380
(non-Hispaniques)	95 %	59 %	35 %	28 %	24 %	26 %
Africains-Américains	8 462	124 710	157 314	159 465	140 139	106 637
(non-Hispaniques)	3 %	35 %	46 %	43 %	35 %	27 %
Asiatiques			26 341	53 025	60 393	65 127
(non-Hispaniques)			8 %	14 %	15 %	17 %
Hispaniques			32 492	51 711	87 467	99 068
			10 %	14 %	21,9 %	25 %
Total	302 163	361 561	339 337	372 242	399 484	390 724

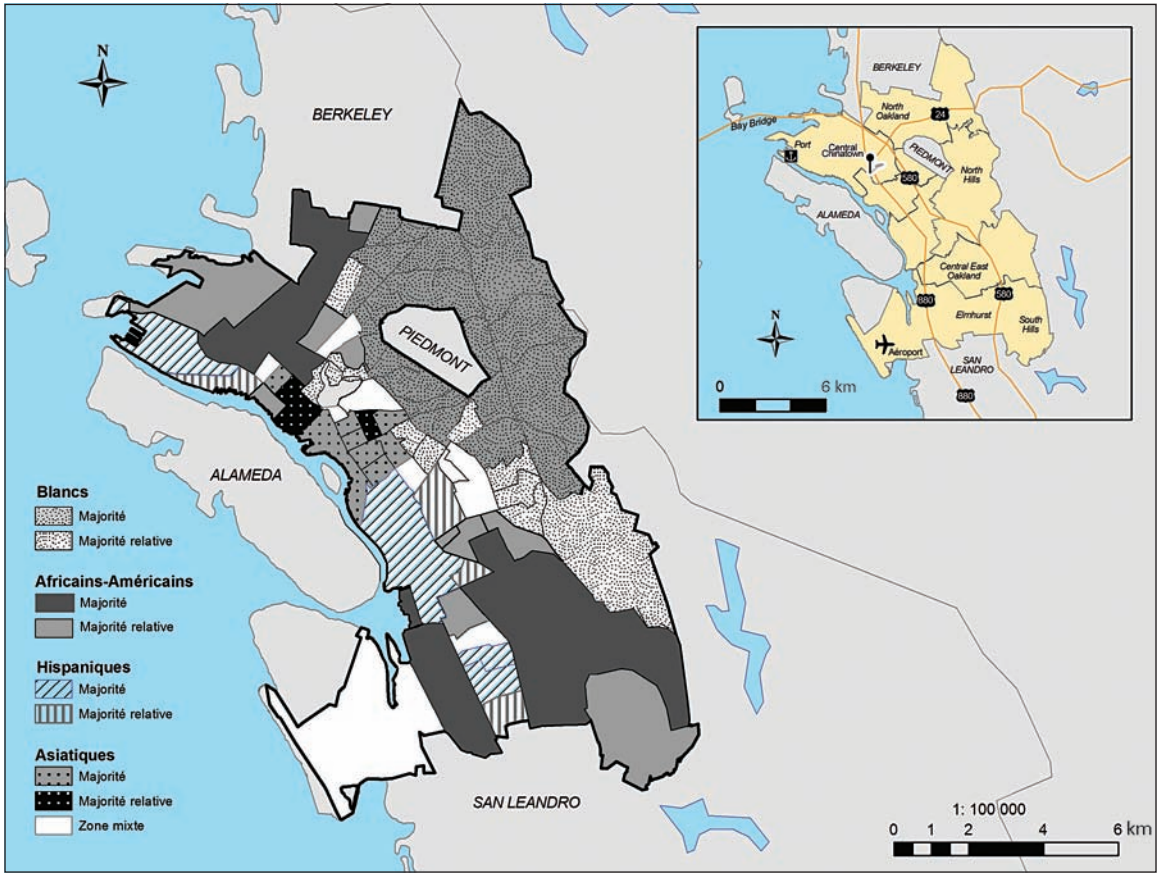
Source : U.S. Bureau of the Census, *Decennial Census*.

Ces évolutions touchent de nombreuses villes américaines à forte population noire qui, en raison de l'immigration, de la suburbanisation des Noirs et parfois d'un retour des Blancs vers les villes-centres, ont vu leur population africaine-américaine décliner, à la fois en proportion et en valeur absolue. C'est le cas notamment de Los Angeles, Chicago et même Atlanta (U.S. Bureau of the Census, 1990, 2000, 2010). Ces bouleversements démographiques donnent lieu à des rivalités de pouvoir et à des stratégies d'alliance entre les différents groupes ethniques et raciaux dans des villes à prédominance africaine-américaine de plus en plus diverses. Ils conduisent à l'émergence de nouvelles coalitions multiraciales, plus flexibles et moins stables que les anciennes coalitions biraciales, et dans lesquelles les Blancs se retrouvent souvent en situation d'arbitrage (Jaynes, 2000 ; Jones-Correa, 2001 ; McClain et Tauber, 1998 ; Mollenkopf, 2001 ; Ramakrishnan et Espenshade, 2001 ; Sonenshein et Drayse, 2008).

Or les défis auxquels ont été confrontées les administrations noires sont loin d'avoir disparu. Les inégalités socioéconomiques, la discrimination, la criminalité, l'échec scolaire persistent et continuent de toucher la communauté noire de façon disproportionnée, malgré les progrès accomplis par ailleurs. Dans un

contexte économique relativement favorable, la perte de vitesse démographique et politique des Africains-Américains suscitait déjà des inquiétudes, des rivalités et des tensions.

Figure 7.1. Oakland au cœur de la baie de San Francisco : répartition des minorités



Source : Réalisation de Pierre-Louis Têtu selon les données de l'auteur et du U.S. Bureau of the Census.

Dans le contexte actuel de sévère diminution des ressources, de récession économique nationale et de crise budgétaire à tous les paliers de gouvernement – et en priorité de la Ville, au bord de la faillite –, ces évolutions posent la question

du futur politique et de la défense des intérêts des Africains-Américains, avec le risque non négligeable que la communauté noire soit une nouvelle fois laissée pour compte.

L'objet de ce texte est d'explorer, à partir de l'exemple d'Oakland, les causes de la transition d'une coalition biraciale à une coalition multiraciale ainsi que ses enjeux pour la communauté africaine-américaine, enjeux exacerbés par la crise économique et budgétaire de la nation et de l'État, alors qu'Oakland se trouve au cœur de la tourmente.

Cette analyse est basée sur une approche géopolitique, à savoir l'étude des rivalités de pouvoir sur des territoires (Lacoste, 1995), une approche pluridisciplinaire et multiscalaire qui prend en compte les représentations et stratégies des acteurs dans l'analyse des conflits urbains. Elle s'appuie sur un travail de terrain de plus de quinze ans, l'analyse de données provenant de multiples sources (recensement, département de police, bureau des électeurs, district scolaire…) et de très nombreux entretiens avec les acteurs principaux de la Ville.

1. D'une coalition biraciale à une coalition multiraciale : la perte de vitesse démographique et politique des Africains-Américains

Au cours des années 1980, la ville d'Oakland s'est trouvée confrontée à l'arrivée massive d'immigrants hispaniques et asiatiques sur son territoire. En l'espace d'une décennie, la population asiatique a doublé, la population hispanique a augmenté de moitié et la tendance s'est poursuivie au cours des décennies suivantes (U.S. Bureau of the Census, 1990, 2000, 2010). Cet afflux d'immigrants apportait enfin un véritable dynamisme démographique et économique à une ville dont la population ne cessait de décroître depuis les années 1950. Mais l'immigration vint aussi remettre en question un pouvoir acquis de très haute lutte par les Noirs dans les années 1970.

1.1. L'immigration et l'émergence d'une coalition hispano-asiatique

Au début des années 1990, Oakland était perçue très largement par les immigrants hispaniques et asiatiques comme une ville noire, contrôlée par une élite africaine-américaine peu encline à partager le pouvoir. Cette représentation était renforcée par la forte visibilité des Noirs au sein de l'administration ; comme dans de nombreuses villes frappées par la disparition des emplois industriels dans les années 1970, les emplois municipaux avaient constitué la principale source d'embauche pour la population noire peu qualifiée. La plupart des guichets administratifs étaient occupés par des employés noirs, qui étaient en général le premier contact qu'avaient les immigrants avec la Ville. Des frustrations commencèrent à

s'exprimer au sein des communautés hispaniques et asiatiques devant les difficultés d'accès notamment à l'emploi et aux contrats de la Ville, au plafond de verre qui limitait la progression dans la hiérarchie des administrations publiques et à la difficulté de faire aboutir les projets d'aménagement dans leurs quartiers.

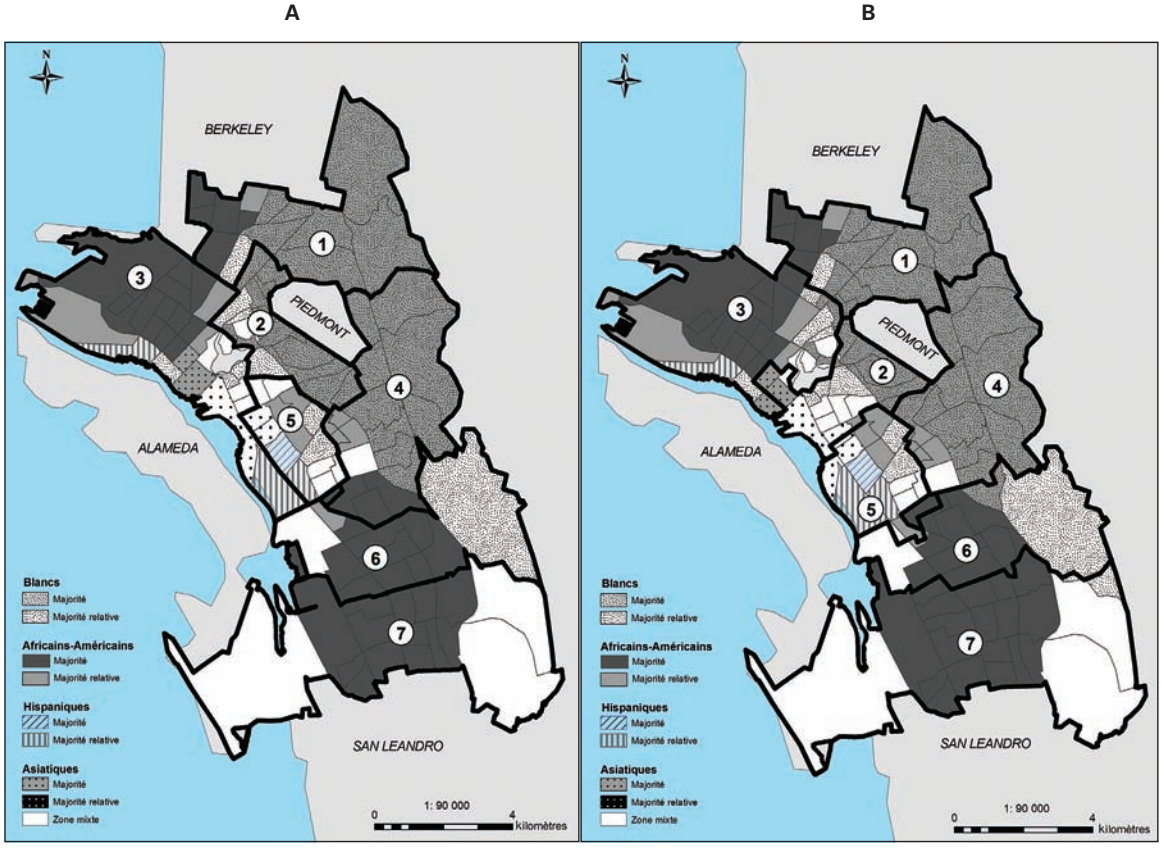
L'occasion de s'investir se présenta grâce au maire noir Elihu Harris, au nom d'une vision politiquement inclusive du multiculturalisme assurant la participation de tous comme vecteur de stabilité sociale. Tous les dix ans, à l'occasion du recensement, les Américains redécoupent leurs circonscriptions électorales en veillant à l'équilibre des populations, à la continuité des territoires et, surtout, en vertu de la *Voting Rights Act* de 1965 et particulièrement de ses amendements de 1982, à l'équitable représentation des minorités. Au lieu de confier ce travail à une commission, le maire décida d'impliquer les citoyens en les invitant, à l'aide d'un expert, le professeur Bruce E. Cain de U.C. Berkeley, à dessiner leur propre carte des sept districts de la ville. À la publication des données du recensement en 1991, il apparaissait clairement que, selon le découpage de l'époque, les Asiatiques et les Latinos étaient éparpillés dans plusieurs circonscriptions, limitant tout espoir d'élire leur propre représentant.

Plusieurs groupes africains-américains se constituèrent. Peu à peu, une coalition se forma entre les deux groupes asiatiques et le groupe latino qui, partageant des intérêts et des revendications, firent cause commune. Après de multiples étapes, le débat final opposa trois cartes : 1) celle de la coalition hispano-asiatique, qui maximisait la concentration de leur commettants dans les districts 2 et 5 ; 2) celle de l'African-American Urban Crisis Center, un groupe de leaders noirs modérés proches du gouvernement local, qui proposait plus ou moins un statu quo avec trois districts solidement noirs (les districts 3, 6 et 7) tout en renforçant la concentration des Hispaniques (district 5) ; 3) et la troisième d'un groupe noir nettement plus radical issu du Niagara Movement, maximisant la représentation noire tout en ignorant les demandes hispano-asiatiques. Les débats publics furent houleux et tendus, non seulement dans l'assistance, mais aussi entre les conseillers municipaux, dont le plus virulent fut la représentante du district 2, Mary Moore qui, brandissant l'article du *Washington Post* sur le récent jugement de la Cour suprême *Shaw v. Reno*, exigeait que l'on reconnaisse que les Blancs avaient le statut de minorité à Oakland.

Le compromis adopté en juillet 1993 était proche de la carte hispano-asiatique, concentrant les Hispaniques dans le district 5 et les Asiatiques dans le district 2, au détriment du district 3, qui voyait sa majorité noire fragilisée (figure 7.2). Dans un premier temps, l'impact resta limité en raison de la faible proportion de citoyens et d'inscrits sur les listes électorales parmi les immigrants. Mais les conditions de leur montée en puissance politique venaient d'être créées et elles conduisirent progressivement à l'effondrement de la représentation politique des Noirs. Dès 1998, le nombre de conseillers municipaux noirs était retombé à deux et c'est un maire blanc, Jerry Brown, qui prit le pouvoir. L'effondrement du pouvoir noir ne s'explique pas pour autant par la seule dynamique démographique,

mais aussi par la désillusion des électeurs à l'égard de leurs leaders et, comme nous le verrons plus loin, par un soutien moins exclusif de la nouvelle génération de progressistes blancs.

Figure 7.2. **Le découpage électoral d'Oakland avant (A) et après (B) 1993, basé sur la population de plus de 18 ans en 1990**



Source : Réalisation de Pierre-Louis Têtu selon les données de l'auteur et du U.S. Bureau of the Census.

1.2. La désillusion des électeurs et l'effondrement du pouvoir noir

Force est de reconnaître que l'arrivée d'une administration noire au pouvoir s'est produite au pire moment possible, à la veille du second choc pétrolier de 1979. Dans les années 1970, Oakland vécut le même cauchemar que toutes les grandes villes industrielles du pays : effondrement du secteur industriel, disparition des emplois ouvriers, choc pétrolier, départ massif des populations financièrement stables et des commerces. À ces problèmes nationaux s'ajoutèrent d'autres revers locaux : la récession économique de la Californie de la fin des années 1980, aggravée à Oakland par la fermeture de la base militaire et la perte de 30 millions de dollars de contrats liés, la révolte des contribuables qui ruina l'État et les gouvernements locaux (Proposition 13 en 1978), le tremblement de terre Loma Prieta (1989) qui détruisit notamment une bretelle d'accès autoroutier ou encore l'incendie (1991) qui ravagea 3 000 maisons dans les quartiers aisés sur les collines. Il devint impossible d'endiguer la concurrence des nouveaux territoires, notamment des villes comme Hayward ou Fremont situées entre les autoroutes I-580 et I-680, et la Ville eut de plus en plus de difficultés à attirer ou même à retenir les entreprises et les investisseurs. Les conséquences fiscales de cette situation furent désastreuses, la Ville se voyant privée de ressources alors que ses problèmes ne faisaient que s'amplifier. La Ville entra alors dans un cercle vicieux de pauvreté, de criminalité violente avec un record de 165 homicides en 1992 pour moins de 400 000 habitants où chaque problème renforçait l'autre dans une spirale descendante. Si la classe moyenne avait largement prospéré sous l'administration noire, la situation s'était dégradée dans les quartiers pauvres où le chômage, l'échec scolaire, l'arrivée du crack et des armes automatiques perpétuaient la pauvreté.

Le maire Elihu Harris perdit progressivement la confiance de ses électeurs, d'autant plus que plusieurs projets négociés par la Ville se révélèrent financièrement désastreux, comme la rénovation du Coliseum ou la construction d'une patinoire en ville. Ces scandales jetèrent le discrédit sur l'administration, considérée comme responsable de tous les maux de la Ville, malgré son peu de contrôle sur les tendances structurelles lourdes de l'économie. La ville avait la réputation d'une ville noire, dangereuse, économiquement sinistrée et mal gouvernée, une ville aux maintes promesses jamais tenues. Et l'ancienne coalition qui avait permis de briser les barrières raciales et de porter les Noirs au pouvoir s'effondra.

2. Du pouvoir noir au défi du multiculturalisme dans les années fastes

Élu avec 59 % des voix dès le premier tour contre une dizaine de candidats, malgré une entrée en campagne tardive, Jerry Brown apparut comme le nouveau messie qui ferait renaître la ville et lui ferait tenir ses promesses. Il fut plébiscité non seulement par les électeurs des collines mais aussi par ceux des *flatlands*, dont

une large partie des électeurs noirs, et parvint lors de la même élection à faire étendre le périmètre des pouvoirs du maire (*strong mayor initiative*), ce que les électeurs avaient refusé à son prédécesseur. Ancien gouverneur de Californie de 1975 à 1983 et personnage haut en couleurs, Brown bénéficia d'une attention médiatique exceptionnelle tout au long de sa campagne, invité dans les talk-shows et faisant la une de médias nationaux.

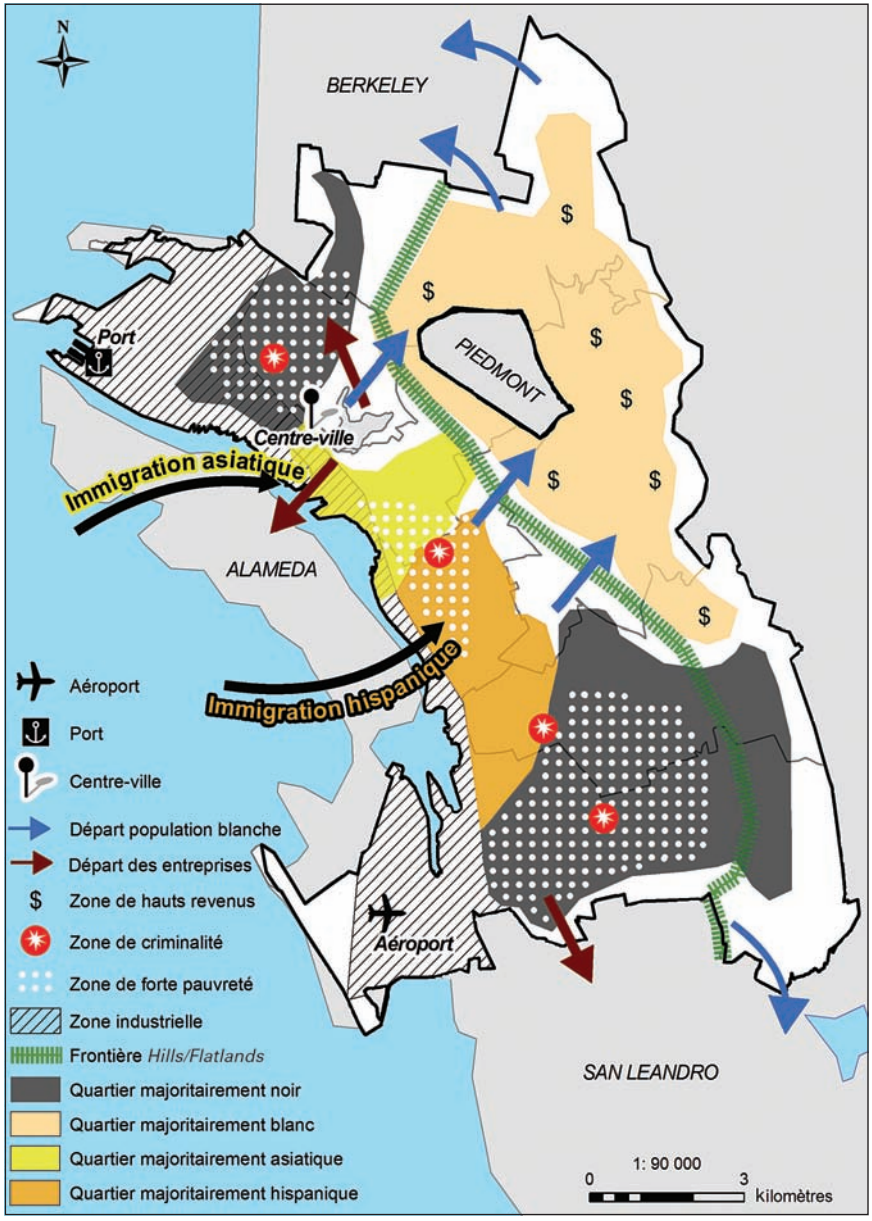
Contrairement à ses prédécesseurs africains-américains, Jerry Brown arriva au bon moment. Au milieu des années 1990, la croissance revenait, la criminalité diminuait dans tout le pays – notamment grâce à la baisse démographique de la tranche d'âge la plus violente (15-24 ans) – et les villes de la baie retrouvaient un bel essor économique et démographique avec le développement de l'industrie de haute technologie. La pression démographique et le manque de logements étaient tels que les investisseurs comme les particuliers étaient contraints de se tourner vers de nouveaux marchés jusque-là négligés, dont celui d'Oakland (figure 7.3).

Jerry Brown choisit de tout miser sur le redéveloppement du centre-ville, avec la construction de 10 000 logements destinés à attirer de nouvelles populations et à relancer l'économie par la démographie. Doté d'un carnet d'adresses exceptionnel, d'une énergie débordante et d'une grande force de conviction, il entreprit une opération de séduction efficace à l'égard des investisseurs et promoteurs immobiliers, et le centre-ville se transforma bientôt en vaste chantier. Les affaires reprirent pour de nombreuses entreprises locales et, au tournant du siècle, la confiance commença à revenir. Symbole de l'amélioration du climat économique, un magasin Whole Foods – supermarché haut de gamme – ouvrit ses portes au nord de Lake Merritt.

La Ville semblait enfin en mesure de tirer profit de ses atouts : un vrai réseau de transport en commun avec six stations de BART, un nœud autoroutier idéalement situé, une région ultra-dynamique, un lac d'eau salée en pleine ville, des infrastructures internationales (port, aéroport…), le siège d'agences fédérales et du comté, des collines résidentielles avec vue sur la baie… La stratégie de Brown se révéla payante à court terme ; elle donna naissance à une rénovation plus que nécessaire du centre-ville et à de larges surplus budgétaires grâce aux transactions immobilières, dans une ville aspirée par la bulle spéculative immobilière qui touchait toute la Californie.

L'accueil fut cependant tiède au sein de la communauté noire, même si les entrepreneurs de la classe moyenne de cette communauté ne cachaient pas leur satisfaction à l'égard de la reprise économique. Les leaders noirs se sentirent totalement écartés du pouvoir et privés des contrats lucratifs attribués par la mairie, contrats qu'ils accusèrent Jerry Brown de réserver à ses connaissances. Le ressentiment et la frustration ne cessèrent de croître au sein du leadership noir, notamment avec la tentative de Jerry Brown de prendre le contrôle du district scolaire dominé par des élus noirs.

Figure 7.3. **Les dynamiques démographiques d'Oakland : immigration et ségrégation sociospatiale des minorités dans les années 1990**



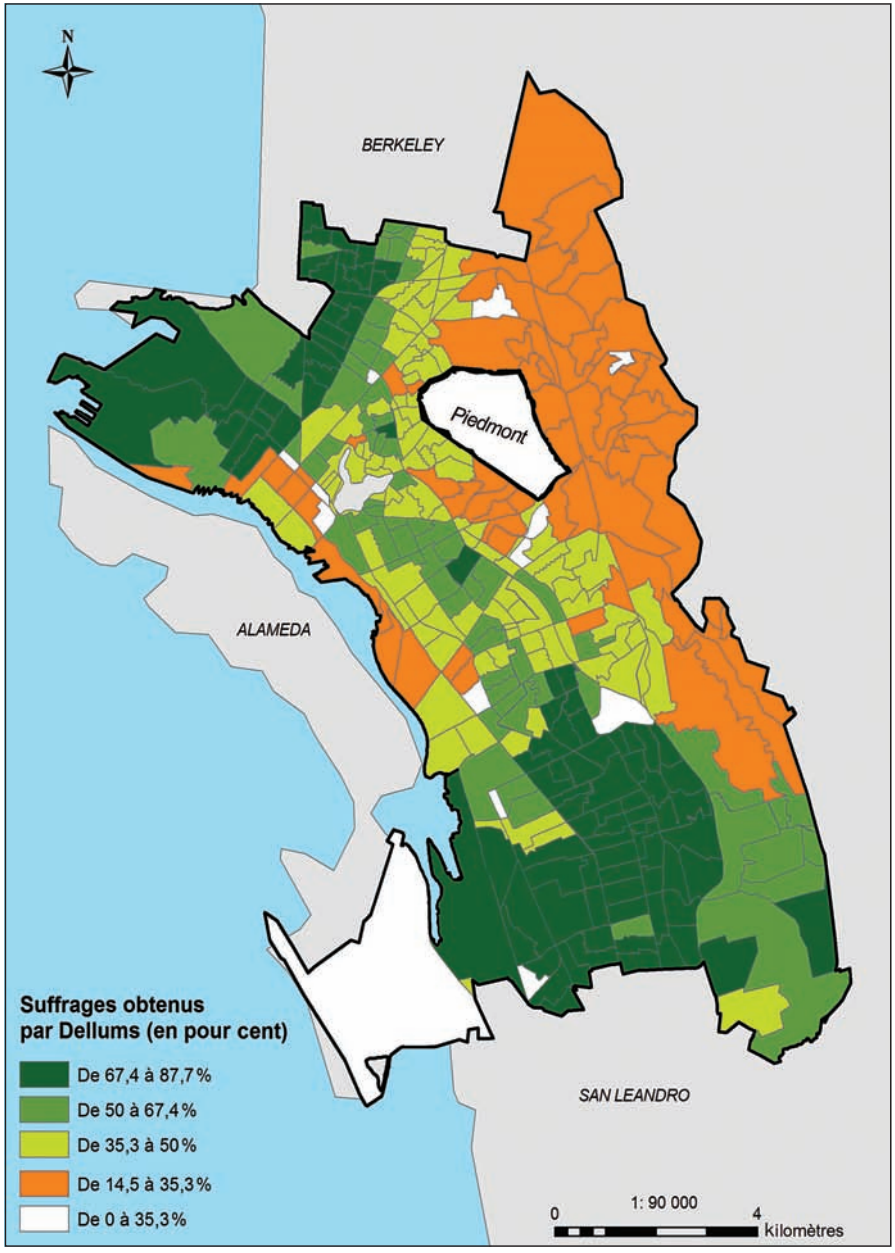
Source : Réalisation de Pierre-Louis Têtu selon les données de l'auteur.

La « gentrification » du centre-ville suscitait également de vives inquiétudes, d'autant plus que, parallèlement, se produisait une gentrification spontanée dans le ghetto noir de West Oakland, largement déserté bien que situé à une station de BART de San Francisco où des particuliers et des investisseurs achetaient et rénovaient de vieilles maisons victoriennes en ruine. Pour réagir aux pratiques abusives des propriétaires visant à augmenter les prix des logements, les électeurs d'Oakland réussirent à mettre au vote une mesure d'initiative populaire visant à contrôler les procédures d'expulsion (*Just Cause Eviction*), et ce, malgré la vive opposition de Jerry Brown. Ce sont pourtant moins les familles pauvres, qui n'avaient pas vraiment d'autre territoire où s'installer dans la baie, que les familles de classe moyenne, propriétaires de leur logement, qui furent déplacées. Elles parvenaient enfin à vendre leur maison pour réaliser leur projet de s'installer en banlieue. Les chiffres du recensement 2010 montrent qu'en dix ans la population noire a chuté de 33 500 personnes, alors qu'elle était en forte croissance dans des banlieues comme Antioch ou Pittsburgh.

La politique de logement a ainsi considérablement accéléré les tendances démographiques observées à l'échelle nationale, ce qui a contribué à la dilution du pouvoir électoral des Noirs. Car ce sont les populations qui votaient le plus, autrement dit la base électorale de la coalition biraciale, qui ont quitté la ville pour s'installer dans des banlieues où elles ne sont pas suffisamment nombreuses et concentrées pour représenter une véritable force électorale. Ce départ massif s'explique aussi par le fait qu'en dehors des améliorations cosmétiques du centre-ville et de la redynamisation économique et démographique de la ville, les conditions de vie ne s'étaient guère améliorées pour une bonne partie de la population noire d'Oakland. Les écoles publiques restaient largement défaillantes, les rues, dangereuses et pauvres en commerces, la pauvreté, élevée et les investissements, limités à quelques quartiers privilégiés.

En 2006, lorsque le candidat hispanique annonça sa candidature comme dauphin de Jerry Brown, quelques leaders noirs décidèrent de réagir, d'autant plus qu'Antonio Villaraigosa, candidat latino, venait d'être élu maire de Los Angeles, soutenu par une majorité de l'électorat noir. Ils firent circuler une pétition pour convaincre l'ancien représentant au Congrès, Ron Dellums, de sortir de sa retraite à 71 ans pour devenir le nouveau sauveur de la ville. Élu populaire et respecté, issu des ghettos d'Oakland, Ron Dellums fut élu dès le premier tour avec une courte majorité de 150 voix contre le candidat hispanique. Très fortement soutenu par les quartiers populaires, il conquit cependant un électorat plus large, probablement grâce à son image très favorable de star politique (figure 7.4). Il bénéficia également d'une contre-performance du candidat hispanique, soutenu par les quartiers plus aisés, qui ne fit pas le plein des voix dans sa propre communauté, desservi par une image trop *pro-business*, une attitude impulsive (*bully*) et ses problèmes de famille. Cette élection fut sans doute le dernier souffle de la coalition biraciale issue de l'ère du mouvement pour les droits civiques.

Figure 7.4. **Répartition géographique des votes pour Ron Dellums lors de l'élection de 2006**



Source : Réalisation de Pierre-Louis Têtu selon les données de l'auteur.

Le mandat de Ron Dellums s'est révélé être un désastre, les progressistes blancs ont évolué dans leurs priorités et la population noire est désormais équivalente à celle des Blancs et bientôt des Hispaniques. Le poids politique des Noirs est aujourd'hui significativement réduit au moment où Oakland s'enfonce dans une crise économique, sociale et budgétaire qui risque d'avoir des conséquences dramatiques pour sa population noire.

3. Rivalités de pouvoir dans une ville au cœur de la tourmente

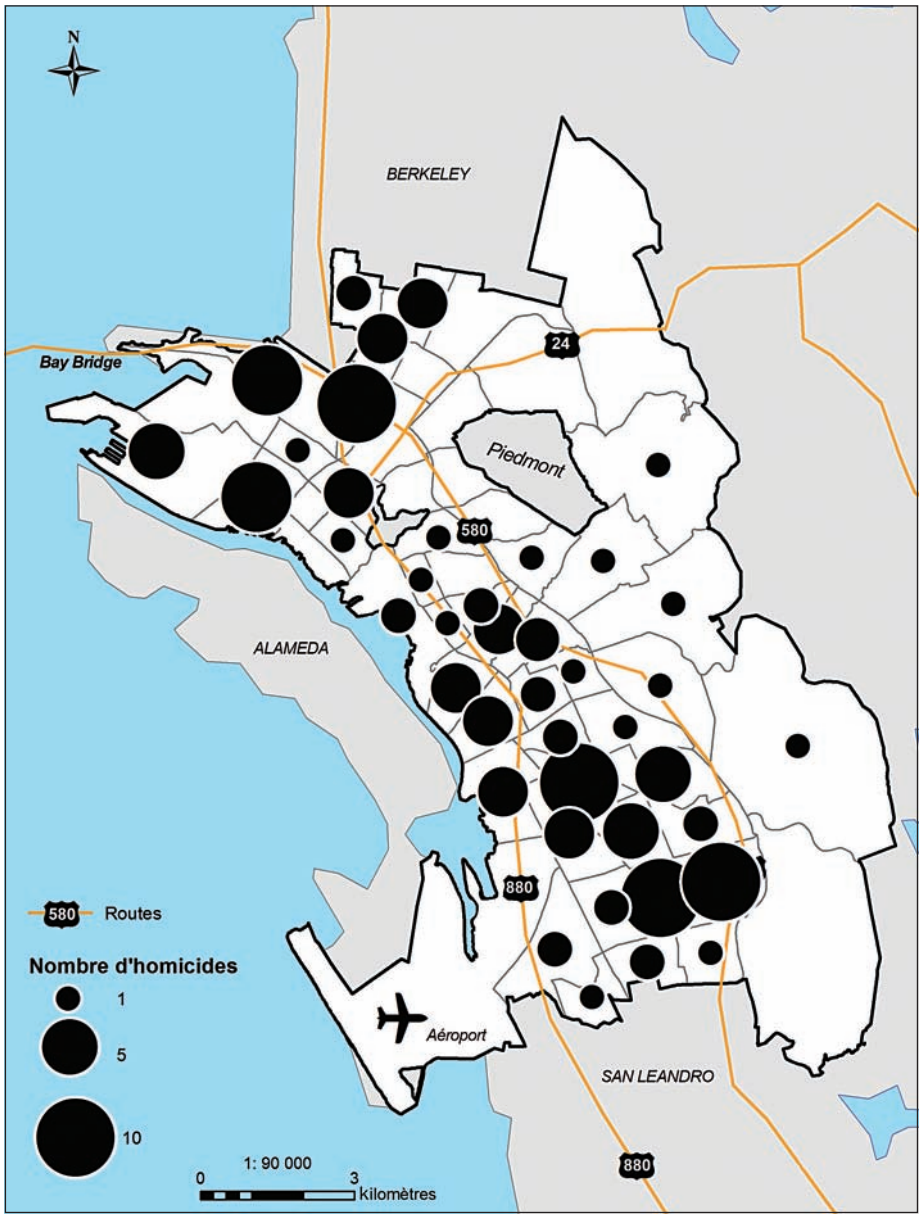
3.1. L'amère déception du mandat Dellums

Admiré comme législateur et brillant orateur, Ron Dellums n'a visiblement pas su ou pas pu prendre la mesure de la tâche et s'investir dans la fonction. Très peu présent, peu réactif en temps de crise, incapable de prendre en temps voulu des décisions fermes sur des dossiers sensibles, il a rapidement suscité un concert de critiques au sein de l'administration, des médias et de l'électorat. Les journaux l'ont affublé de surnoms comme « *Mayor Naptime* » (le maire sieste) ou encore « Le maire le plus nul de toute l'histoire ». L'absence de leadership fit des ravages au moment où la crise des *subprimes* éclatait et où la criminalité repartait sensiblement à la hausse (figure 7.5). Il fallut plus de deux semaines à Dellums avant de limoger l'administratrice de la Ville, Deborah Edgerly, accusée de népotisme et impliquée dans un scandale rendu public. Edgerly était soupçonnée d'avoir alerté son neveu d'une intervention de police dont elle avait eu connaissance par ses fonctions et dont il a ensuite prévenu son gang. L'impression d'une vacance du pouvoir, dénoncée au sein même de l'administration, se répandit dans la presse et dans l'opinion publique, au détriment de l'image de la ville et de son développement. Les appels à la démission se multiplièrent, y compris de la part des leaders africains-américains qui avaient soutenu sa candidature, dont le révérend Byron Williams.

3.2. Le rôle des nouveaux progressistes

Cette expérience a indéniablement renforcé la désillusion des électeurs à l'égard du personnel politique de la Ville et souligné l'importance d'être représenté par un membre de sa propre communauté ; ce dernier facteur est cependant relativisé par l'accoutumance à la diversité, née du contact entre les groupes dans une ville de plus en plus multiculturelle, qui permet de sortir des logiques de rivalités pour entrer dans des stratégies d'alliance et de confiance. À cet égard, le positionnement des Blancs progressistes, à l'origine des premières coalitions raciales avec les Noirs, a fortement évolué depuis l'époque du mouvement pour les droits civiques. Leur groupe est plus diversifié et leurs objectifs ont changé. Dans les années 1960,

Figure 7.5. **La criminalité à Oakland en 2007-2008**



Source : Réalisation de Pierre-Louis Têtu selon les données de l'auteur.

la priorité était de briser les barrières raciales et de défendre les intérêts des Noirs. La nouvelle génération de progressistes est plus inclusive à l'égard de toutes les minorités, moins motivée par la culpabilité, et elle se préoccupe de questions susceptibles d'entrer en conflit avec les priorités traditionnelles des Noirs : le droit des minorités sexuelles et religieuses, la protection de l'environnement, le développement de l'économie verte, la lutte contre la criminalité, le dynamisme économique du centre-ville… autant de questions qui semblent l'emporter sur la création d'emplois pour les minorités peu qualifiées ou sur l'adoption de politiques d'*affirmative action* agressives pour les Africains-Américains.

Il se peut que la lutte contre la pauvreté apparaisse comme une cause perdue et que la priorité se soit reportée sur une politique plus pragmatique de développement économique et d'attraction des ressources fiscales. Ces nouvelles priorités sont d'ailleurs très populaires au sein des jeunes générations de leaders noirs, asiatiques ou hispaniques, prêts à construire des alliances multiraciales autour de questions importantes. L'évolution de Jerry Brown au cours de son mandat est de ce point de vue saisissante. Raillé pour son progressisme utopique et même surnommé un temps gouverneur « *Moonbeam* » (gouverneur « rayon-de-lune »), issu de la première génération de coalitions raciales, Jerry Brown s'est révélé être un maire pragmatique, pro-développement urbain, pro-*business* et *tough on crime* (sévère pour la criminalité), soutenu par la coalition hispano-asiatique. Les accusations de corruption de son entourage et son désinvestissement progressif sur la fin de son mandat, alors que les problèmes endémiques de la ville ressurgissaient de plus belle, lui valurent cependant de sérieuses critiques de la part des plus progressistes. Dans une ville où tout le monde se veut progressiste, la palette des nuances est complexe.

3.3. Une élection rocambolesque

L'élection de 2010 fut symptomatique des évolutions politiques et réserva d'étonnants renversements de situation en raison de l'adoption d'un nouveau mode d'élection à un seul tour, le *rank choice voting,* dans lequel les électeurs devaient classer trois candidats par ordre de choix. Don Perata, homme politique expérimenté, leader de la majorité au Sénat et allié de Jerry Brown, fortement soutenu par le Latino Ignacio de la Fuente, partait favori dans l'élection. Malgré ses liens étroits avec le puissant syndicat des gardiens de prison et les enquêtes du FBI pour des soupçons de corruption qui défrayaient régulièrement la chronique, il arriva largement en tête du premier choix des électeurs, avec plus 35 % des voix, 78 % des bureaux de vote remportés et 11 000 voix d'avance. Décidée à lui faire barrage, la candidate asiatique Jean Quan, élue au *school board,* puis au conseil municipal, fit alliance avec Rebecca Kaplan, conseillère municipale élue en 2008, particulièrement pro-environnement, qui affiche volontiers son homosexualité et sa judaïté. Elles appelèrent chacune leurs électeurs à voter « Tout sauf Don » et à placer Jean Quan en second choix. En vertu des règles du *rank choice voting*,

Perata n'ayant pas atteint la majorité absolue, les voix des candidats éliminés furent tour à tour redistribuées. Quan finit par l'emporter avec une courte avance. Symptomatiquement, aucun candidat noir ne représentait une alternative réelle.

L'élection de Jean Quan frappa de stupeur nombre d'observateurs, notamment en raison de ses états de service en matière budgétaire. Jean Quan présidait le *school board* lorsque l'État décida de le mettre sous tutelle pour renflouer ses finances et elle était responsable du budget de la Ville lorsqu'il s'en est fallu de peu qu'elle déclare faillite en 2010, face à un déficit abyssal. Or la situation d'Oakland n'avait cessé de se détériorer et les défis économiques, sociaux et budgétaires nécessitaient plus que jamais un solide leadership.

3.4. Oakland face à de terribles crises

L'effondrement du marché immobilier et la crise des *subprimes* ont littéralement dévasté la Ville, portant un coup d'arrêt à l'effort de gentrification. Plusieurs constructions sont restées inachevées alors que, faute d'acquéreurs, de nombreuses copropriétés ont dû être transformées en résidences locatives. Ce sont les investisseurs les plus récents qui ont perdu le plus d'argent et le risque est grand qu'ils s'en détournent à nouveau pour quelque temps. L'impact de la crise a été démultiplié à Oakland par la forte concentration de minorités pauvres, cibles prioritaires des pratiques abusives de prêts à haut risque et de refinancements usurpatoires, de même que par le grand nombre de constructions récentes brutalement dévaluées. La chute des prix a été bien plus sévère à Oakland qu'à San Francisco ou d'autres villes de la baie. Oakland s'est ainsi trouvée au 10e rang national des métropoles les plus touchées par les saisies immobilières. Les cartes montrent clairement l'impact dramatique dans les communautés noires et hispaniques de la ville. Les conséquences budgétaires sont tout aussi catastrophiques, les revenus de la taxe foncière se sont effondrés tout comme ceux de la taxe sur les transactions immobilières (*transfer tax*), alors que les besoins sociaux ont explosé. Et la ville recommence à perdre des habitants, avec une baisse de 2 % en dix ans.

La criminalité est repartie à la hausse. Dès 2006, Oakland était revenue aux taux de criminalité du début des années 1990, avec 145 homicides. En 2009, d'après une publication du *Congress Quarterly Press*, Oakland était classée 3e ville la plus violente de la nation, devant Détroit. Le dernier classement, en 2010, la place au 5e rang. L'étude inclut six catégories de crimes : homicide, viol, vol, agression, cambriolage et vol de voiture. En comparaison, San Francisco arrive 103e et Los Angeles, 158e. Cette criminalité ravage en priorité les quartiers noirs, comme on le constate nettement sur les cartes. La ville d'Oakland, outre les difficultés de sa population, doit faire face à un afflux permanent de criminels, du fait qu'elle est la destination première des criminels en liberté conditionnelle.

Au mois de juillet 2011, la Ville enregistrait déjà, pour l'année 2011, 71 homicides et 303 tirs de balles (notamment contre des personnes, des maisons ou des voitures), l'un des scores les plus élevés de la décennie. Les activités des gangs accroissent la perception de la criminalité, au point où la Ville a voté une *gang injonction* controversée visant à prévenir les regroupements pour entraver leur activité. En 2008, une série de hold-up dans les restaurants chics des quartiers les plus aisés eut un impact médiatique dévastateur en termes d'image. Dans certaines parties de West Oakland, des membres de gangs affirment leur contrôle du territoire par l'intimidation des résidants, allant jusqu'à brûler des maisons récemment rénovées. En 2009, le quadruple meurtre de policiers perpétré par un criminel en violation de sa liberté conditionnelle fut vécu comme un traumatisme à l'impact médiatique retentissant. Deux mois plus tôt, la vidéo du coup de feu de la police du BART entraînant la mort d'un civil noir, Oscar Grant, fut diffusée en boucle sur le Web et conduisit à une manifestation qui dégénéra en violence. En juillet 2010, le verdict innocentant les policiers des accusations de meurtre déclencha d'autres protestations, auxquelles se joignirent des casseurs. Ce type de publicité a gravement nui à la capacité de la Ville d'attirer des commerces et des investisseurs, d'autant plus que, pour des raisons budgétaires, elle avait supprimé 150 postes d'officiers de police entre décembre 2008 et 2010.

Or, contrairement aux restaurants, les commerces de détail ne sont toujours pas revenus dans le centre-ville d'Oakland et, s'ils se maintiennent dans les quartiers les plus aisés, comme Rockridge ou plus récemment Temescal, ils ont totalement déserté d'autres quartiers de la ville, comme Jack London Square, sur le front de mer. Le spectacle de rangées de boutiques totalement vides sur l'espace réaménagé à proximité du parc nautique est plus qu'inquiétant. Lorsqu'on emprunte le ferry pour traverser la baie, le contraste avec l'activité commerciale vibrante sur la jetée de San Francisco est saisissant. Certains s'amusent du fait que le cannabis serait désormais le commerce le plus florissant du centre-ville, avec le succès d'Oaksterdam University, fondée en 2007, qui propose une formation et l'équipement nécessaires à la culture du cannabis.

Loin de s'en amuser, le conseil municipal, forcé de combler un déficit chaque année abyssal (58 millions de dollars en 2011), a choisi d'en encourager le commerce à la fin de 2010, doublant le nombre des licences et proposant l'ouverture de quatre fermes industrielles, avec l'espoir de générer de nouveaux revenus fiscaux. Or les Californiens ont rejeté la légalisation du cannabis en novembre 2010 et, malgré le prétexte de l'usage médical autorisé, les autorités de Californie et le ministère de la Justice de l'État fédéral ont soulevé les plus grandes réserves à l'égard de ces mesures, mettant en garde la Ville contre leur illégalité. Cet épisode en dit long sur l'impasse budgétaire dans laquelle se trouve Oakland.

Si la Ville a peu de contrôle sur les lourdes tendances structurelles de l'économie ou de la criminalité, elle en a en revanche sur ses choix budgétaires et ceux-ci sont préoccupants. Certains considèrent que, si la représentation par district a favorisé la représentation politique des minorités au conseil municipal,

elle tend à mettre en compétition les conseillers entre eux, encourageant les petits arrangements pour attirer des ressources au sein de leur district au détriment d'un développement cohérent à l'échelle de la ville et d'une vision à long terme. Les années de prospérité et de développement résidentiel produisirent de vastes surplus qui se tarirent brutalement avec la crise des *subprimes* et la récession, ruinant les finances de la Ville qui dut réduire son budget de 170 millions de dollars au cours des trois dernières années. Or, pendant les années fastes, les surplus furent généreusement dépensés, créant des contraintes colossales sur le budget dont la plus coûteuse est l'octroi d'une pension de retraite luxueuse et de généreux salaires aux policiers et pompiers de la ville, octroi que les syndicats ont été contraints de renégocier cette année pour stopper la réduction des effectifs. Les dépenses à long terme, comme le remplacement des infrastructures routières ou sanitaires, n'ont pas été prévues au budget, désormais en déficit structurel. Et les mesures envisagées relèvent du colmatage plus que de la solution. Pour rembourser les emprunts arrivant à échéance, le maire propose d'émettre de nouvelles obligations, repoussant l'échéance dans une logique d'endettement dont la Ville risque de ne pouvoir sortir, sauf miracle économique, que par la faillite. Le conseil municipal a envisagé une élection spéciale en novembre 2011, hors année d'élection, pour un nouvel impôt temporaire de 80$ pour cinq ans, qui, par mesure d'économie, serait voté par correspondance, soulevant la question de l'étendue de la participation électorale.

La situation est d'autant plus critique que les restrictions budgétaires touchent tout aussi sévèrement l'État fédéral que l'État fédéré. Les budgets d'éducation ou d'aide sociale de l'État s'amenuisent chaque année. Ironie du sort, après avoir revitalisé le centre-ville d'Oakland grâce aux fonds de redéveloppement, Jerry Brown, élu gouverneur de Californie en 2010, envisage de fermer ces agences et d'en capter les fonds. Les maires des villes de la baie s'insurgent et menacent de porter plainte contre l'État. La maire d'Oakland, pour contrer le déficit de la Ville, a proposé un tour de passe-passe controversé dont la légalité semble douteuse. Elle envisage de faire racheter par l'agence de redéveloppement d'Oakland un bâtiment appartenant à la Ville, ce qui rapporterait 28 millions de dollars à répartir sur les trois ans à venir. L'avenir budgétaire est ainsi loin d'être assuré…

Conclusion

La perte de vitesse démographique et politique des Africains-Américains à Oakland est d'autant plus préoccupante que la situation économique et budgétaire de la Ville continue de se détériorer, avec un impact dramatique sur les populations les plus pauvres. Étant donné les évolutions démographiques et politiques, il devient dès lors plus nécessaire que jamais pour les leaders politiques, quelle que soit leur appartenance ethnique, de construire des alliances avec d'autres communautés. La difficulté, pour les Africains-Américains, est le départ de leur base électorale vers les banlieues. Le vote noir ne représente plus une force majeure et devient

de fait moins indispensable aux éventuels partenaires de coalition, ce qui accroît la difficulté pour les leaders noirs de forger ces alliances et de se voir confier la représentation des intérêts africains-américains dans la Ville. De plus, la désillusion des électeurs à l'égard de la classe politique les encourage à prendre en compte, au-delà du critère d'appartenance ethnoracial, les enjeux de l'élection et la capacité de leadership des candidats. Ces tendances sont tout aussi prégnantes à l'échelle de l'État où les leaders politiques africains-américains craignent de perdre des sièges à l'issue du redécoupage électoral.

On peut arguer que les intérêts des Noirs se confondent avec ceux de la population à faibles revenus en général, dans l'éternel débat *race v. class*, mais le danger est alors qu'une fois de plus la communauté noire se retrouve laissée pour compte. Étant donné les évolutions économiques et budgétaires, les emplois de secteur public risquent de se faire rares et les licenciements d'affecter particulièrement la communauté noire ; les contrats et projets gouvernementaux qui avaient jusque-là soutenu le développement de la classe moyenne noire pourraient être moins nombreux et de plus en plus partagés avec d'autres groupes ; les taux de pauvreté et de criminalité de la population noire risquent de monter en flèche et de rendre plus difficile encore l'attraction de commerces et d'investisseurs dans la ville. Aussi les tensions raciales risquent-elles de s'aggraver entre les Noirs et les autres minorités.

Avec l'accroissement de la diversité, les relations interraciales aux États-Unis se sont développées dans un climat économique relativement favorable depuis les années 1970, et même depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. À l'heure actuelle, les conditions économiques sont plus proches de celles des années 1930 et il est difficile d'anticiper ce que cela peut signifier en termes de relations entre les groupes et de tensions raciales. Après avoir suscité un enthousiasme sincère, la présidence d'Obama a renforcé le sentiment d'impuissance au sein de la communauté noire dont les quartiers pauvres attendent toujours les retombées du plan de relance de l'économie. La campagne de 2012 pourrait toutefois tempérer ce sentiment en mettant en évidence l'obstruction virulente des républicains et l'impossibilité pour le président de s'occuper des problèmes des ghettos. Mais une défaite en 2012 pourrait tout aussi bien répandre le désespoir dans la communauté avec des conséquences inconnues.

CHAPITRE 8

CONFLITS SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX DANS ET SUR LA VILLE
Le cas de Montréal

RICHARD MORIN
Professeur, Département d'études urbaines et touristiques,
Université du Québec à Montréal, Montréal, Canada

JEAN-MARC FONTAN
Professeur, Département de sociologie,
Université du Québec à Montréal, Montréal, Canada

LES RESTRUCTURATIONS ÉCONOMIQUES ET LES NOUVELLES FORMES DE régulation étatique qui accompagnent le processus de mondialisation, de même que le phénomène de métropolisation qui prend de plus en plus d'importance, ont eu des impacts considérables sur les agglomérations urbaines au cours des dernières décennies, notamment en matière de justice sociale et d'environnement. Ces impacts ont fait l'objet d'actions collectives qui ont contribué à les mettre au jour. Nous distinguons deux types d'actions collectives en milieu urbain : les actions qui se manifestent **dans** la ville en lien avec des problèmes généraux de société comme le chômage et les gaz à effets de serre, la ville représentant alors une arène de débat public ; et les actions qui portent **sur** la ville, c'est-à-dire sur le cadre de vie urbain, sur le logement, sur les équipements et services urbains, sur le développement des quartiers ainsi que sur la gestion municipale, la ville constituant alors l'objet de ces actions.

Nous nous sommes intéressés aux actions collectives conflictuelles autour des enjeux de justice sociale et d'environnement depuis le début des années 1980 à Montréal, ces années correspondant à des changements marquants sur les plans économique, politique et territorial. Nous avons cherché à répondre aux questions suivantes. Quels sont ces enjeux ? Quels sont ceux qui ont fait l'objet d'actions dans la ville et ceux, d'actions sur la ville ? Qui sont les protestataires ?

Qui sont les adversaires ? Quels sont les répertoires d'actions ? Quels sont les effets de ces actions ? Pour répondre à ces questions, nous nous sommes principalement appuyés sur le dépouillement des articles de trois journaux publiés quotidiennement à Montréal, *La Presse*, *Le Devoir* et *The Gazette*, sur les archives de la ville de Montréal et sur d'autres recherches menées sur le sujet[1].

Ce texte comprend quatre parties. Premièrement, nous exposons nos principaux repères conceptuels. Deuxièmement, nous dressons un portrait du contexte des années 1980, 1990 et 2000. Troisièmement, nous répondons aux questions posées plus haut en ce qui concerne les enjeux de justice sociale, puis, quatrièmement, les enjeux environnementaux. En conclusion, nous faisons ressortir les faits saillants de nos analyses.

1. Repères théoriques : la sociologie des mouvements sociaux

C'est en nous inspirant de la sociologie des mouvements sociaux que nous avons principalement effectué nos analyses, mouvements sociaux que l'on peut définir comme des actions collectives conflictuelles menées contre un adversaire dominant et proposant des valeurs alternatives (Touraine, 1978) ou comme un « agir ensemble intentionnel » qui véhicule des valeurs qui s'opposent aux valeurs dominantes et qui a pour objectif l'établissement d'un « nouvel ordre de vie » (Neveu, 2005, p. 9-10). Comme nous venons de le mentionner, nous avons distingué, d'une part, les mouvements sociaux dans la ville, ceux qui interviennent sur des enjeux de société en général comme la pauvreté et les pluies acides, la ville ne constituant alors qu'une arène de débats publics ; d'autre part, les mouvements sur la ville, ceux qui concernent le logement, l'aménagement urbain, les services de proximité, les infrastructures urbaines, la gestion municipale et la démocratie locale, la ville faisant alors directement l'objet des conflits. Ce deuxième type de mouvements correspond à ce qu'on entend généralement par mouvements urbains (Hamel, 2008). Toutefois, il importe de signaler que la frontière entre les actions sur la ville et les actions dans la ville n'est pas étanche, des protestations sur des enjeux locaux pouvant aussi soulever des enjeux plus globaux, le manque de logements sociaux dans un quartier renvoyant par exemple aux politiques nationales d'habitation. À l'inverse, des conflits sur des enjeux généraux de société, comme la pollution par l'automobile, peuvent déboucher sur des revendications en faveur de l'aménagement de pistes cyclables en milieu urbain.

Les mouvements sociaux ont un vaste répertoire d'actions (Tilly, 1986) et se manifestent de diverses façons. Ils peuvent être « réactifs » et produire un contre-discours d'opposition ou poser des gestes concrets de protestation, comme des défilés dans la rue. Dans ce cas, ils adopteraient, selon Castells (1999), une

1. Cette recherche à laquelle a aussi participé Pierre Hamel a été financée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

identité-résistance. Ils peuvent aussi être « proactifs » et offrir des services répondant à des besoins non comblés et qui s'appuient sur une aide de l'État. Dans ce cas, ils épouseraient, selon Castells, une identité-légitimante reproduisant la domination de l'État. Ils peuvent également être « proactifs » en lançant des projets alternatifs de solidarité qui reposent sur des ressources propres. Dans ce cas, ils construiraient, toujours selon Castells, une identité-projet qui redéfinit la position des protestataires dans la société. Ces identités peuvent toutefois se juxtaposer et ainsi participer à l'ambivalence (Maheu, 2005) et au pragmatisme (Hamel, 2008) des mouvements sociaux. En effet, les mouvements sociaux remettent en cause les institutions, mais composent aussi avec elles. Quels sont alors leurs impacts sociaux et politiques ? Cette question nous renvoie aux adversaires des mouvements sociaux, adversaires qui contribuent, selon Touraine (1978), à la définition de ces mouvements. L'approche politiste (Tilly, 1978) reconnaît l'État comme le principal adversaire des mouvements sociaux. Dans cette perspective, les mouvements sociaux correspondent essentiellement à des actions collectives contestataires qui s'opposent aux pouvoirs publics. Les protestations qui visent d'autres adversaires, comme c'est le cas pour certains enjeux environnementaux, et les actions de promotion de valeurs différentes de l'idéologie dominante par le biais de projets alternatifs ne sont pas pris en compte. Il reste que l'État joue toujours un rôle important en matière de régulation sociale, économique et politique et qu'un bon nombre d'enjeux, que ce soit en matière de justice sociale ou d'environnement, le concernent.

Par ailleurs, de nombreuses recherches sur l'action collective menées depuis une trentaine d'années à Montréal et au Québec ont traité des organismes communautaires pourvoyeurs de services et des innovations sociales promues par la société civile incluant les activités d'économie sociale. C'est pourquoi nous avons mis l'accent, dans le cadre de cette recherche, sur l'action collective conflictuelle plutôt que sur l'action collective collaborative, nous ramenant alors à une définition des mouvements sociaux proche de celle de Touraine (1978), qui insiste sur l'aspect conflictuel de ces mouvements, et de celle de Tilly (2004), qui, dans une approche politiste, traite les mouvements sociaux comme une forme de « *contentious politics* ». Nous nous sommes ainsi principalement intéressés aux actions de protestation adressées à des adversaires qui mettent en œuvre des politiques, programmes ou projets ayant une incidence sur la justice sociale ou sur l'environnement.

Aux dimensions « conflits » et « adversaires » qui caractérisent les mouvements sociaux, Touraine ajoute la dimension « enjeux ». Les mouvements sociaux soulèvent des enjeux qu'ils nomment, qu'ils débattent et auxquels ils s'identifient. La justice sociale et l'environnement constituent des cadres généraux (*master frame*) de référence de l'action collective (Snow *et al.*, 1986 ; Benford et Snow, 2000) qui favorisent la « mobilisation du consensus » (Klandersman et Oegema, 1987) et qui facilitent leur mise en débat sur la place publique (Hamel, 2008). Les mobilisations en matière de justice sociale visent principalement à dénoncer les

disparités entre classes sociales, groupes ethniques, sexes, générations, lieux de résidence, sur le plan principalement de la distribution des ressources (Harvey, 1973). Quant aux actions collectives environnementales, avec la montée, depuis les années 1980, des préoccupations relatives au développement durable et à la santé publique, elles interviennent de plus en plus à l'échelle locale (Batterbury, 2003 ; Cinalli, 2003 ; Della Porta et Andretta, 2002). Certains de ces mouvements émergent du syndrome NIMBY (« pas dans ma cour »), très présent chez les couches moyennes et les classes plus aisées.

Les enjeux soulevés par les mouvements sociaux relèvent de représentations de situations comme posant problème, représentations qui donnent sens à leurs actions (McAdam, 1982 ; Tarrow, 1992). Le travail sur les représentations « donne au mécontentement un langage » (Neveu, 2005, p. 99). Et le langage de la protestation s'exprime par la trilogie « *naming, blaming, claiming* » (Felstiner, Abel et Sarat, 1991) ou, en français, « nommer » : identifier une situation problématique ; « blâmer » : désigner des causes et des coupables ; « réclamer » : formuler des revendications. Les médias constituent un important forum où s'expriment les mouvements sociaux et où les enjeux qu'ils soulèvent sont mis en débat publiquement (Lafargue, 2005). Les mouvements sociaux recourent d'ailleurs souvent aux médias pour véhiculer leurs représentations, comme les médias mettent souvent en scène les mouvements sociaux pour alimenter la nouvelle.

C'est pourquoi c'est principalement à partir des bases de données de trois journaux montréalais que nous avons dressé un inventaire des enjeux de justice sociale et d'environnement qui ont fait l'objet d'actions collectives conflictuelles à Montréal, au cours des années 1980, 1990 et 2000. Le recours aux journaux a déjà montré sa pertinence dans l'étude des mouvements sociaux (voir, notamment, Kriesi *et al.*, 1995). Cependant, l'utilisation des journaux pour repérer les actions collectives conflictuelles comporte aussi des limites. Les journaux peuvent ignorer ou amplifier un conflit (Earl *et al.*, 2004 ; Fillieule, 2007). Plusieurs biais peuvent être introduits dont les sources sont multiples (Shoemaker, 1991 ; Neveu, 2005) : valeurs du sélectionneur de nouvelles et du journaliste ; contrainte de temps pour couvrir un événement ; orientations politiques du propriétaire du journal ; prise en compte du type de lectorat, des annonceurs, de la concurrence ; goût du jour ; préférence pour les images fortes… Malgré ces biais, les journaux nous permettent de retracer les conflits qui ont été mis en scène sur la place publique et, même si toutes les manifestations conflictuelles ne sont pas nécessairement traitées par les journaux, ces derniers nous donnent l'occasion de dégager de grandes tendances en ce qui concerne les actions collectives conflictuelles qui ont eu un écho public. De plus, les trois journaux montréalais consultés appartiennent à des propriétaires différents et ne s'adressent pas au même lectorat.

2. Un contexte en mutation

Les années 1970, au cours desquelles ont éclaté deux chocs pétroliers, ont été le théâtre de changements institutionnels qui ont tracé la voie à ceux observés dans les décennies suivantes. Ces changements des décennies 1980, 1990 et 2000 ont défini le contexte dans lequel les actions collectives conflictuelles que nous avons répertoriées au cours des trente dernières années se sont exprimées dans l'arène publique.

Ce contexte des années 1980, 1990 et 2000 a été marqué par de grandes restructurations économiques, territoriales et politiques. Sur le plan économique, la crise du fordisme (Boyer et Saillard, 1995 ; Jessop, 1992) a eu pour conséquence la fermeture ou la délocalisation d'usines, la flexibilisation de la production, l'investissement dans les nouvelles technologies et une tertiarisation accrue des activités dans les villes des pays dits industrialisés, de même qu'une aggravation du chômage et de la pauvreté. Quant à la mondialisation (Bauman, 1998 ; Beck, 2000), qui se caractérise en matière économique par une augmentation des échanges de biens, de services, de main-d'œuvre et de capitaux entre pays et continents, elle accentue la division internationale du travail et les inégalités mondiales qui lui sont associées. Par ailleurs, ces inégalités s'observent non seulement entre pays « riches » et pays « pauvres », mais aussi au sein des pays « riches » et, en particulier, au sein des agglomérations urbaines de ces pays où l'on constate un phénomène de polarisation socioéconomique. La mondialisation a également un impact sur l'environnement puisqu'elle multiplie les risques écologiques et entraîne de nouvelles inégalités internationales à ce chapitre, les pays du tiers-monde étant moins bien équipés pour dépister, contrôler et résoudre ce type de problèmes (Beck, 2000).

La crise du fordisme et la mondialisation ont pour corollaire le phénomène de métropolisation (Ascher, 2003 ; Hamel, 2005), à savoir la concentration des activités économiques et des populations dans les métropoles. Ces métropoles, par le biais des acteurs économiques et politiques qui se concertent, se font concurrence en tentant d'attirer des événements de prestige, des investissements et une main-d'œuvre spécialisée afin de se positionner sur l'échiquier mondial. En outre, au sein de ces métropoles souvent fragmentées sur les plans social et territorial, des acteurs de la société civile, appuyés par les pouvoirs publics et certains milieux d'affaires, mettent en avant des stratégies de développement local à l'échelle infra-municipale afin de lutter contre le chômage et la pauvreté, favorisant ainsi une meilleure cohésion sociale et une plus grande attractivité de ces métropoles.

La crise du fordisme, la mondialisation et la métropolisation sont aussi associées à la reconfiguration de l'État-nation (Tickell et Peck, 1995). D'une part, le mode de régulation keynésien est remis en cause, ce qui pousse les États-nations à redéployer leurs activités en déconcentrant et en décentralisant certaines de leurs responsabilités vers des instances politiques ou administratives régionales

et locales, voire vers des organismes de la société civile, de même qu'en confiant certains services à l'entreprise privée. D'autre part, les frontières des territoires nationaux ne constituent plus des barrières aux échanges économiques, lesquels échappent en partie au contrôle des États nationaux qui vont confier à des organismes supranationaux la régulation de ces échanges et permettre aux métropoles de jouer un rôle dans la compétition internationale. Ce double déplacement des mécanismes de régulation aux échelles infranationales et supranationales est traduit par la notion de « *state rescaling* » (Brenner, 1999 ; Swyngedow, 2000) ou de reterritorialisation ou rééchelonnement de l'État.

Les États-nations vont tout de même tenter de soutenir la compétitivité de leur économie en appuyant davantage les forces du marché par des programmes d'aide aux investissements et des réductions d'impôt aux entreprises, et ce, au détriment des programmes sociaux qui subissent des coupures et deviennent plus restrictifs (Jessop, 1994). C'est le virage néolibéral évoqué par plusieurs auteurs. Même si l'État-nation revoit ses façons de faire, son rôle reste important au chapitre de la reproduction de la force de travail et de la cohésion sociale, de même qu'à celui de l'infrastructure et des services nécessaires aux activités économiques (Dardot et Laval, 2009). Dans le système capitaliste, le rôle de l'État serait ainsi « irréversible » (Bernier, 2003), à des degrés divers. Il y a certes des modalités d'intervention qui changent, mais ces changements sont généralement dépendants des arrangements institutionnels passés et des pressions diverses, notamment celles des mouvements sociaux, qui s'exercent sur les gouvernements. Cette irréversibilité relative explique que le désengagement de l'État de certains programmes observé au Canada et au Québec se fait plutôt lentement.

Ce désengagement entamé dans les années 1970 se poursuit dans les décennies suivantes (Bernier, 2003). Il touche particulièrement les programmes sociaux, comme ceux de la sécurité de la vieillesse, de l'assistance sociale, de l'assurance-chômage et de l'habitation sociale. Parallèlement à ce désengagement, on constate un intérêt accru de la part des gouvernements fédéral et provincial pour la question environnementale, mais les mesures mises en œuvre, bien qu'elles expriment une préoccupation pour les problèmes écologiques, ont des effets concrets limités, les contrôles qui visent à protéger l'environnement s'opposant au principe de libre marché et l'objectif de la croissance économique étant dominant dans les politiques néolibérales (Juillet, 1998). Par ailleurs, au cours des années 1980, 1990 et 2000, se sont succédé, à Montréal, quatre maires et quatre administrations différentes. Ces divers régimes ont tenté de favoriser le développement économique de Montréal, la revitalisation de ses quartiers et une offre de logements répondant aux besoins d'une demande solvable et aussi de ménages moins bien nantis. De plus, certains régimes sont davantage intervenus sur le plan social, d'autres sur le plan environnemental.

3. Les actions conflictuelles en matière de justice sociale

Du début des années 1980 au milieu des années 2000, nous avons inventorié, à partir du dépouillement de trois quotidiens montréalais et des archives de la Ville de Montréal, 91 enjeux liés au cadre général de référence de la justice sociale ayant mobilisé des actions collectives conflictuelles. Ces enjeux ont été regroupés en quinze thèmes dont les plus importants, au regard de la couverture médiatique (plus de 100 articles), sont les « politiques sociales », le « logement », la « brutalité policière », les « étudiants », l'« immigration », la « gestion urbaine », les « équipements de santé » et les « femmes ». Plus de la moitié de ces 91 enjeux relèvent d'actions dans la ville, un peu plus du tiers d'actions dans et sur la ville et moins de 10 % concernent des actions sur la ville. En matière de justice sociale, les enjeux qui font l'objet de protestations sont ainsi, en très grande partie, des enjeux généraux de société et la ville constitue alors une arène où s'expriment des revendications visant des adversaires supralocaux. Les conflits en matière de justice sociale se manifestent principalement au centre-ville de Montréal et dans ses quartiers limitrophes, là où sont situés les grandes artères et les vastes espaces publics propices aux rassemblements et qui leur donnent une importante visibilité, de même que là où se trouvent les édifices des gouvernements du Québec, du Canada, de pays étrangers et d'agences internationales.

Plus de la moitié des 91 enjeux ont mobilisé un grand nombre d'organisations de la société civile, souvent regroupées au sein de coalitions supralocales. Parmi les organismes qui ont été impliqués dans plusieurs enjeux conflictuels, nous retrouvons principalement le Front commun des personnes assistées sociales du Québec, le Regroupement autonome des jeunes, la Fédération des femmes du Québec, SOS Racisme et la Ligue des droits et libertés, organismes supralocaux mais qui expriment souvent leurs revendications à partir de Montréal. Les adversaires qui font l'objet de contestations ou de demandes sociales sont en majeure partie les institutions fédérales et provinciales, car les enjeux de justice sociale remettent surtout en cause des politiques publiques relevant des paliers supérieurs de gouvernement. Le répertoire d'actions des protestataires est vaste, allant des modalités plus classiques comme les manifestations dans la rue, les rassemblements devant des édifices gouvernementaux, les pétitions et les conférences de presse à des interventions plus spectaculaires comme l'occupation de bureaux de ministères, le blocage de la circulation et des représentations artistiques. Les effets visés par ces actions sont nombreux. Les protestations ont permis que soient mis en scène par les médias et débattus dans l'arène publique divers enjeux, mais les gains concrets ne sont souvent pas à la hauteur des ressources mobilisées, en particulier en matière de politiques sociales.

Ainsi, l'opposition à la réforme de l'aide sociale du gouvernement du Québec des années 1980 s'est soldée par quelques modifications à la loi votée en 1988. Cette réforme, qui s'inscrivait dans le contexte de réduction des dépenses

du gouvernement provincial, avait pour objectif de diminuer les coûts associés à la sécurité du revenu et d'inciter les prestataires jugés « aptes au travail » à se trouver un emploi. Plusieurs organisations nationales ont été parties prenantes de la contestation, une coalition nationale contre cette réforme a été créée et plusieurs manifestations ont été tenues à Montréal. L'adoption de cette loi a sanctionné le virage néolibéral et le « *workfare* » des politiques sociales. Les actions dénonçant cette loi n'ont permis que de soustraire à ce virage certaines catégories seulement de bénéficiaires. Les actions conflictuelles autour de la réforme de l'aide sociale des années 1990 ont eu un effet semblable. Cette réforme qui visait à réorienter l'aide sociale vers des objectifs d'employabilité et de formation de la main-d'œuvre se situait dans le prolongement de la réforme des années 1980. Une multitude d'organisations locales et supralocales de la société civile se sont mobilisées contre cette réforme, une coalisation d'opposition s'est aussi constituée et Montréal a été le théâtre de plusieurs démonstrations d'opposition, mais le projet de loi fut tout de même adopté en 1998. Le même scénario a été reproduit en ce qui a trait à la réforme des programmes sociaux du gouvernement fédéral des années 1990 : une grande mobilisation d'opposition et plusieurs actions menées à Montréal, mais une diminution, malgré cette contestation, des dépenses fédérales en matière d'assistance sociale, de santé, d'éducation postsecondaire et d'assurance-chômage. Enfin, en ce qui a trait à la lutte contre la pauvreté, la mobilisation panquébécoise et les actions menées à Montréal ont eu pour effet l'adoption, en 2002, par l'Assemblée nationale, de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mais le gain a été plus symbolique que concret.

4. Les actions conflictuelles en matière d'environnement

En ce qui concerne les enjeux environnementaux ayant fait l'objet d'actions collectives conflictuelles, nous en avons répertorié 53 à la suite du dépouillement des articles de journaux et des archives de la Ville de Montréal pour la période étudiée, à savoir du début des années 1980 au milieu des années 2000. Ces enjeux ont été regroupés sous neuf thèmes. Les thèmes les plus souvent traités par les journaux (50 articles et plus) sont les « espaces verts », les « infrastructures de transport », la « gestion de l'eau potable », la « gestion des déchets » et la « pollution industrielle ». Contrairement aux enjeux de justice sociale, la grande majorité (74 %) des enjeux environnementaux font l'objet d'actions sur la ville, alors que seulement 17 % ont été soulevés par des actions dans la ville et 9 % par des actions à la fois sur et dans la ville. Les enjeux environnementaux concernés par les actions collectives conflictuelles qui se sont manifestées à Montréal sont ainsi principalement locaux et n'ont pas de portée générale, du moins du point de vue des protestataires tel qu'il a été relayé par les journaux. La plupart de ces enjeux, comme les enjeux de justice sociale, font l'objet d'actions qui se manifestent au centre-ville et dans ses

quartiers adjacents, mais des actions ont aussi lieu dans les quartiers Hochelaga-Maisonneuve, Mercier-Est, Saint-Michel et Rivière-des-Prairies. Il est à noter que les actions environnementales dans la ville se concentrent dans le centre-ville.

Les protestataires sont soit des organismes déjà existants, soit des regroupements de citoyens créés à l'occasion du conflit. Dans la première catégorie, les plus actifs sont les Amis de la montagne, Héritage Montréal, la Société pour vaincre la pollution, l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique, Équiterre, l'Association québécoise des techniques de l'eau et la Fondation Rivières. Les deux premiers sont essentiellement montréalais et les autres interviennent à l'échelle du Québec, mais il reste que la très grande majorité des enjeux environnementaux ayant fait l'objet de conflits traités par les journaux sont locaux. Les protestataires étaient ainsi surtout des organismes locaux et des résidants regroupés en associations. Comme pour les enjeux de justice sociale, les adversaires des luttes environnementales sont principalement les institutions publiques. Cependant, contrairement aux conflits sociaux, c'est la Ville de Montréal qui est l'adversaire le plus souvent visé, les enjeux étant majoritairement locaux. De plus, nous retrouvons aussi dans le camp des adversaires des institutions parapubliques situées à Montréal et des entreprises privées, en particulier celles qui sont actives dans le secteur de la promotion immobilière. Le répertoire des actions environnementales comprend des manifestations de rue, des pétitions, le recours aux médias et aux tribunaux, des demandes adressées directement aux autorités publiques, etc. Il y a moins de gestes spectaculaires que dans les conflits sociaux, du moins tels que véhiculés par les journaux consultés. Ces derniers font cependant état d'un recours plus fréquent aux tribunaux pour les enjeux environnementaux que pour les enjeux sociaux. Les effets visés sont très variés. L'objectif des luttes est souvent l'arrêt permanent ou temporaire de projets jugés nuisibles pour l'environnement, mais certaines actions sont moins réactives et plutôt proactives en revendiquant l'implantation ou la réfection d'un équipement d'infrastructure ou la mise en place de moyens de transport écologiques ainsi que l'adoption ou la révision de règlements provinciaux ou municipaux. Les gains sont variables en fonction des enjeux, des alliés et des adversaires. Plus l'enjeu est local, plus la victoire semble probable et, à l'inverse, quand l'enjeu revêt une dimension supralocale, les gains sont faibles.

Par exemple, l'enjeu de la démolition de l'échangeur surélevé des Pins, à l'intersection de l'avenue du Parc et de la rue des Pins, au cours des années 1990 et 2000, a mobilisé une vaste coalition locale de résidants et d'organismes déjà existants. L'adversaire était alors la Ville de Montréal et les actions de protestation ont conduit à un gain concret : la suppression de l'échangeur et le réaménagement du carrefour. En revanche, l'opposition au transfert des vols de l'aéroport de Mirabel, situé à l'extérieur de l'île de Montréal, à l'aéroport de Dorval, qui se trouve sur l'île, a eu moins d'impact. Cet enjeu a suscité la mise en place de deux coalitions, l'une à Montréal et l'autre à Mirabel. L'adversaire était cependant un organisme responsable d'un équipement de transport appartenant au gouvernement fédéral

et cet enjeu, bien que local, revêtait ainsi une dimension supralocale. Les actions menées contre ce projet de transfert n'ont pu freiner ce dernier. Le seul gain obtenu a été la création d'un comité consultatif sur le bruit causé par les avions. De même, l'opposition à la construction du pont de l'autoroute 25 reliant l'île de Montréal à Laval, sur la Rive-Nord, soutenue par une coalition d'organismes environnementaux et communautaires appuyée par la Ville de Montréal, n'a pas eu gain de cause : l'adversaire était un acteur supralocal, le gouvernement provincial, plus précisément son ministère des Transports, avec comme alliés la Ville de Laval et les milieux d'affaires de l'est de Montréal. Enfin, en ce qui regarde l'enjeu de la modernisation de la rue Notre-Dame, dans l'est de Montréal, l'opposition émanant de la société civile a été très active et elle était encore ici, appuyée par la Ville de Montréal. Cependant, l'adversaire, comme dans le cas précédent, était le ministère des Transports du gouvernement du Québec. S'il y a eu gain, il était plutôt limité : le projet initial du Ministère n'a pas été mis en œuvre, mais le projet proposé pour le remplacer non plus. En fait, pour employer un langage juridique, il s'est agi d'un procès dont le verdict fut un « non-lieu », puisque le Ministère a changé de priorité.

Conclusion

La mondialisation, les restructurations économiques, la crise de l'État-providence et la métropolisation qui affectent particulièrement les agglomérations urbaines depuis le début des années 1980 engendrent des problèmes sociaux et environnementaux qui sont mis en lumière sur la place publique par des actions collectives conflictuelles que nous avons analysées sous l'angle de la sociologie des mouvements sociaux. Nous avons distingué deux types de mouvements sociaux qui se manifestent en milieu urbain : ceux qui soulèvent des questions générales de société, la ville représentant alors une arène de débat public, et ceux qui interviennent sur des questions urbaines, la ville constituant alors directement l'objet des conflits. Cette distinction n'est toutefois pas étanche, puisque des enjeux locaux peuvent soulever des problèmes généraux de société et que ces derniers peuvent avoir un impact sur les milieux de vie locaux. Les mouvements sociaux se caractérisent aussi par leur ambivalence et leur pragmatisme : ils se situent à la fois à l'extérieur des institutions qu'ils contestent et à l'intérieur de celles-ci dont ils bénéficient notamment des ressources.

C'est dans un contexte marqué par des récessions économiques et un désengagement de l'État qu'un grand nombre d'enjeux sociaux et environnementaux ont été mis à l'agenda public par des actions collectives conflictuelles menées à Montréal au cours des années 1980, 1990 et 2000. Nous en avons répertorié 91 en matière de justice sociale et 53 sur des questions environnementales, chacun de ces enjeux pouvant faire l'objet de plusieurs actions conflictuelles. Les enjeux sociaux, dont les principaux thèmes ont été les « politiques sociales », le « logement », la « brutalité policière », les « étudiants », l'« immigration », la « gestion urbaine », les « équipements de santé » et les « femmes », ont surtout eu une portée

générale et ils ont fait majoritairement l'objet d'actions dans la ville. La ville apparaît alors, pour un grand nombre d'enjeux sociaux, comme un espace d'inscription de problèmes globaux de société. Elle constitue ainsi une arène de débats publics sur des questions au sujet desquelles les protestataires interpellent des acteurs extralocaux. Cependant, plus du tiers des enjeux sociaux ont été soulevés par des actions à la fois sur et dans la ville. Des problèmes locaux sont alors mis en relation avec des enjeux globaux de société et des acteurs locaux comme des acteurs extralocaux sont ainsi visés par les contestataires. Quant aux enjeux environnementaux dont les principaux thèmes ont été les « espaces verts », les « infrastructures de transport », la « gestion de l'eau potable », la « gestion des déchets » et la « pollution industrielle », ils ont essentiellement eu une portée locale et ont ainsi plutôt été soulevés par des actions sur la ville. La ville apparaît alors elle-même l'objet de revendications dont le but est d'en sauvegarder, voire d'en améliorer, le cadre physique et naturel. Cela confirme la tendance à un certain localisme dans l'évolution des luttes environnementales.

Dans le cas des enjeux sociaux, les principaux adversaires ont été les gouvernements du Québec et du Canada alors que, dans le cas des enjeux environnementaux, outre les gouvernements provincial et fédéral, on trouve la Ville de Montréal et des promoteurs privés. Les répertoires d'actions des deux types d'enjeux se ressemblent : manifestations dans les rues, pétitions, conférences de pressions, etc. Cependant, celui des enjeux sociaux comprend des actions plus spectaculaires comme l'occupation de bureaux gouvernementaux. C'est sur le plan des représentations sociales que ces actions collectives conflictuelles ont eu le plus grand impact, à savoir identifier et mettre au jour des enjeux, déterminer des causes et des coupables, formuler des revendications, bref, nommer, blâmer et réclamer. Ces conflits ont ainsi été révélateurs de problèmes sociaux et environnementaux. Cependant, les gains concrets, notamment en matière de politiques sociales, ont été plutôt limités, face notamment au tournant néolibéral des politiques publiques. Quant aux actions environnementales, les gains concrets ont varié en fonction de l'échelle des enjeux : ils ont été plus importants pour les enjeux locaux et moins pour les enjeux ayant une composante extralocale.

Nous référant à la définition des mouvements sociaux de Neveu (2005, p. 9-10) mentionnée au début de ce texte, à savoir un « agir ensemble intentionnel » qui véhicule des valeurs s'opposant aux valeurs dominantes et qui a pour objectif l'établissement d'un « nouvel ordre de vie », nous pouvons certes nous demander dans quelle mesure les actions collectives conflictuelles que nous avons répertoriées s'inscrivent dans des mouvements sociaux remettant en cause les institutions en place. Cela nous renvoie à l'ambivalence et au pragmatisme de l'action collective évoqués plus haut. Cela soulève également la question du changement social. Les actions collectives inventoriées sont-elles porteuses d'un projet d'une société « plus juste » et « plus verte » ou ne font-elles que réagir ponctuellement aux interventions qui aggravent les inégalités sociales ou qui menacent l'environnement ?

CHAPITRE 9

PERSPECTIVE CITOYENNE ET ENJEUX LIÉS À LA TRANSITION DU QUARTIER CITÉ-JARDIN DU TRICENTENAIRE À MONTRÉAL[1]

SYLVIE PARÉ
Professeure, Département d'études urbaines et touristiques,
Université du Québec à Montréal, Montréal, Canada

AU TOURNANT DU XXe SIÈCLE, NOMBRE DE QUARTIERS ONT ÉTÉ CONÇUS selon les principes du mouvement City Beautiful, dont Ebenezer Howard fut l'un des principaux représentants. La Cité-jardin du Tricentenaire de Montréal n'a pas échappé à ses influences. Pendant la crise économique des années 1930, une organisation canadienne-française, l'Union économique d'habitation (UÉH), se souciait de la qualité du logement pour les familles ouvrières à revenus modestes. C'est ainsi que la Cité-jardin du Tricentenaire est née d'un projet coopératif ayant de nombreuses visées sociales, dans une perspective de relance économique de Montréal et de bonne planification urbaine.

Aujourd'hui, ce site jouit d'un statut particulier à l'intérieur du plan d'urbanisme (2004) de la Ville de Montréal. Il a traversé les époques sans toutefois satisfaire toutes les attentes de ses concepteurs. Est-ce que ce quartier de Montréal aux caractéristiques patrimoniales exceptionnelles, quartier qu'on voulait certes durable, peut encore aujourd'hui atteindre ses objectifs tant sur le plan social

1. Ce texte, à la mémoire de Jeanne Wolfe, professeure émérite de l'École d'urbanisme de l'Université McGill, a été présenté partiellement à la conférence annuelle de l'Urban Affairs Association à La Nouvelle-Orléans en mars 2011. Il a ensuite fait l'objet d'une communication dans le cadre du colloque « Métropoles des Amériques : inégalités, conflits et gouvernance », le 4 octobre 2011, à Montréal.

qu'urbanistique ? Est-ce que ses résidants, anciens et récents, aux prises avec un mouvement de démolition-reconstruction depuis une quinzaine d'années, réussiront malgré tout à préserver le caractère unique de ce quartier ? Avec quels types d'outils ou de stratégies pourraient-ils y parvenir ? Dans ce cadre, quelles sont les instances responsables de la gestion territoriale de Montréal qui pourraient être mises à contribution ? Quelle est la place des citoyens-résidants dans le processus de préservation de leur quartier et quel est l'impact de leurs revendications sur la gestion de leur territoire ?

Nous nous pencherons ici sur des gestes récents et significatifs de planification territoriale qui ont été faits dans ce quartier, devenu particulièrement recherché à Montréal, pour en faire une première analyse. Nous aborderons ensuite l'action publique et l'implication des citoyens afin de cerner de manière plus fine les enjeux sociaux, économiques et territoriaux liés aux transformations récentes de ce quartier montréalais. Puis, à la lumière de la théorie de la résilience urbaine, nous proposerons un programme de recherche visant l'examen de certains de ces enjeux au regard des liens sociocommunautaires et citoyens de ses résidants.

1. Les origines de la Cité-jardin du Tricentenaire à Montréal

Construite entre 1942 et 1947, la Cité-jardin du Tricentenaire de Montréal est un secteur résidentiel de 167 habitations situé dans la partie est de la ville de Montréal. Le projet de cette cité fut mis de l'avant par un regroupement de citoyens, l'Union économique d'habitations (UÉH), l'un des quelques regroupements catholiques de citoyens canadiens-français engagés dans l'amélioration de la qualité du logement de la classe ouvrière canadienne-française (Collin, 1986). L'UÉH est le pendant francophone de la City Improvement League, une organisation vouée aussi à l'amélioration des conditions de vie de la population montréalaise dans les années 1940.

En 1988, Marc-Henri Choko, professeur à l'École de design de l'Université du Québec à Montréal, publiait un livre sur la Cité-jardin du Tricentenaire de Montréal, le plus important travail à ce jour sur l'histoire urbaine de cette cité-jardin. Il y indiquait notamment l'engagement social particulièrement important des leaders de la communauté canadienne-française de l'est de Montréal. Pierre Chantelois rapporte ainsi la pensée de Choko :

> L'idée d'une cité-jardin n'est pas récente, elle date déjà du XIXe siècle. Cependant, celle que nous connaissons aujourd'hui dans l'arrondissement Rosemont-La Petite-Patrie de la ville de Montréal doit son existence à la volonté de deux Québécois socialement très engagés. Joseph-Auguste Gosselin, avocat, et Jean-d'Auteuil Richard, jésuite, vont unir leurs efforts dès le début

de 1940 afin de mettre sur pied une coopérative d'habitation à l'intention des familles, souvent nombreuses, de la classe moyenne pour leur permettre d'avoir accès à la petite propriété. À titre d'exemple, le revenu annuel moyen d'un acheteur à l'époque était de 2 000 $[2] !

En effet, conçue selon les principes du *City Beautiful Movement*, la Cité-jardin du Tricentenaire constitue un bel exemple des idées d'Ebenezer Howard (1998)[3]. Alors que cette utopie urbaine représente une référence incontournable pour tous les urbanistes et les planificateurs urbains, dans ce cas particulier, le concept de cité-jardin fut utilisé par un mouvement coopératif comme moyen de régler le problème du logement de la classe ouvrière canadienne-française.

De fait, l'idéologie préconisée par Howard rejoignait les valeurs des membres de l'UÉH du fait que les cités-jardins constituent :

le parfait exemple de la symbiose entre la ville et la nature. En effet, étant situées en périphérie des villes, elles permettent de profiter des avantages de la ville (la vie en société, le travail correctement rémunéré), tout en habitant à la campagne et en ayant la possibilité de profiter de la nature, du contact avec Dieu et des bas loyers[4].

Inspirée par le projet de la cité de Radburn (figure 9.1) au New Jersey, l'UÉH décida de réaliser un projet semblable sur des terres agricoles disponibles de l'est de Montréal. Alors que l'engagement de l'UÉH était ancré dans des principes chrétiens et de solidarité sociale, l'UÉH visait à créer un modèle unique de développement urbain qui ferait émerger une communauté forte et solidaire et qui, en même temps, attirerait des acheteurs de la classe ouvrière canadienne-française.

Malgré les bonnes intentions des instigateurs de ce projet de logements abordables[5], la Cité-jardin du Tricentenaire dévia de ses objectifs sur au moins deux des éléments clés. Le premier fut un arrêt des travaux après la réalisation de seulement 25 % de l'ensemble du projet à cause d'une gestion déficiente des fonds par les dirigeants. La figure 9.2 illustre le projet original, alors que la figure 9.3 montre la portion réalisée dans les faits. Le deuxième élément a trait à un changement fondamental du projet en ce qui concerne le profil des acheteurs, lequel se révéla être en décalage par rapport aux objectifs. En effet, les concepteurs comme les administrateurs du projet furent séduits et ils comptèrent donc parmi les premiers acheteurs de la Cité-Jardin, dérogeant ainsi au profil souhaité des acheteurs qu'on avait voulu recruter au sein de la classe ouvrière. Les premiers

2. Pierre Chantelois, « Les belles de mon quartier », 17 juin 2010, p. 2, <http://lesbeautesdemontreal.com/2010/06/17/les-belles-de-mon-quartier/>.
3. Ebenezer Howard a montré par son diagramme des trois aimants que la tension entre ville et campagne converge vers la formule ville-campagne. Avec les résidants participant à la gestion de quartier, la communauté idéale compterait ainsi 30 000 habitants et serait située en périphérie de la ville.
4. <http://fr.wikipedia.org/wiki/Ebenezer_Howard>, consulté le 28 août 2011.
5. La notion de logement abordable fut développée plus récemment, soit à partir des années 1980, et renvoie ainsi à une formule particulière d'habitation selon une certaine programmation publique. Nous l'employons ici dans son sens littéral.

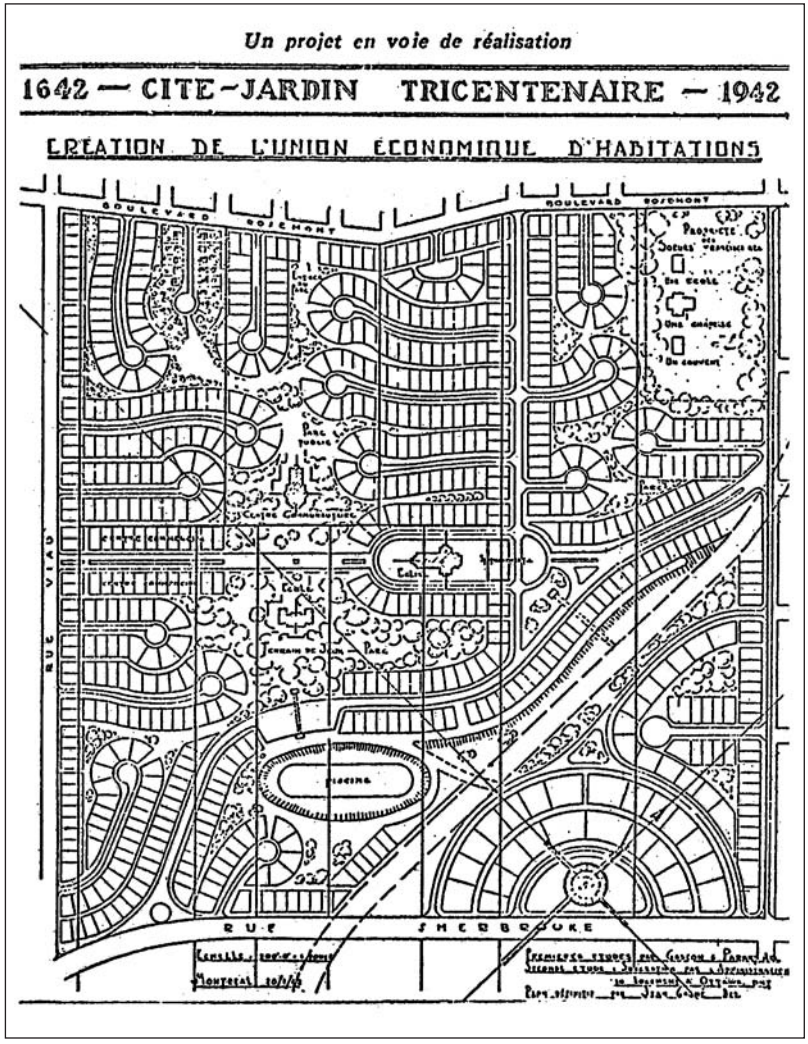
acheteurs de la Cité-jardin du Tricentenaire sont donc issus des professions libérales et de la petite bourgeoisie canadienne-française. Vraisemblablement, notre projet de recherche montrera que certaines de ces caractéristiques prévalent toujours aujourd'hui.

Figure 9.1. **Plan de la ville de Radburn, New Jersey**

Fig. 4—Plan of the residential districts, dated November 1929.

Source : Dr Mervyn Miller.

Figure 9.2. **Plan d'aménagement de l'ensemble de la Cité-jardin du Tricentenaire**



Source : Archives *La Presse*, 1942.

Figure 9.3. **Portion réalisée du plan de la Cité-jardin du Tricentenaire**

Le plan de la Cité-jardin du Tricentenaire incluait des sentiers piétons, lesquels étaient reliés au grand parc central et, de là, à la zone du centre communautaire. Comme le montrent les figures 9.2 et 9.3, les rues sont curvilinéaires plutôt qu'à angles droits, sans trottoirs, ce qui leur confère une allure rurale. Chacune de ces rues est un cul-de-sac en forme de P (*P-loop*), ce qui contraint la vitesse de la circulation motorisée. En outre, la séparation des circulations motorisée et piétonne favorise une plus grande sécurité des piétons. Et c'est précisément ce type de design urbain, accompagné d'un couvert végétal abondant et mature, qui rend le quartier attrayant, tant pour les anciens résidants que pour les nouveaux venus[6].

6. Dans sa version originale, le texte aborde la notion de résidants d'établissement ancien (*heritage residents*) et d'établissement récent (*newcomers*). Ceux-ci sont définis en tenant compte de la période approximative de changements apparents dans la communauté, soit autour de l'année 1995.

Des messages contradictoires de la Ville de Montréal au sujet de l'avenir des sentiers piétons ont engendré des conflits importants entre résidants d'établissements ancien et récent. Les uns tiennent à conserver les configurations d'origine du design urbain de la Cité-jardin du Tricentenaire, alors que les autres souhaitent agrandir la dimension du terrain de leur propriété et, conséquemment, de la taille potentielle de leur habitation puisque le règlement d'urbanisme autorise un rapport superficie-terrain de 35 %. Devant la résistance manifestée par de nombreux résidants, la Ville de Montréal a imposé un moratoire sur la question, bien qu'elle souhaitât se départir de ces sentiers et donc de leur entretien (du moins jusqu'à récemment, soit au début des années 2000).

Les résidants ont, pour plusieurs, signé des contrats de location et d'occupation d'une portion du terrain des sentiers (notamment dans les rues des Sorbiers et des Mélèzes), et ce, sans frais, en attendant que le dossier soit revu et évalué. Les anciens résidants s'opposent au transfert de ces terrains parce qu'il permettrait aux nouveaux venus de construire de plus grandes habitations sur des terrains dorénavant agrandis, compte tenu du coefficient d'occupation du sol en vigueur. Les nouveaux résidants ont notamment tenté de convaincre les autres résidants d'accepter l'offre de la Ville, mais ce fut en vain.

À l'objectif de maintenir des relations sociocommunautaires paisibles s'ajoute, pour cette communauté en mutation, la grande diversité des enjeux auxquels elle doit faire face. Ces derniers ont trait, tout à la fois, à l'architecture, à l'environnement, au paysage, au patrimoine et au transport. Ces multiples dimensions sont directement ou indirectement abordées par les citoyens-résidants dans leur lutte pour la préservation du caractère d'origine de la Cité-jardin du Tricentenaire. En 2004, la création de l'Association des résidants de Cité-jardin fut l'un des moyens retenus pour mener à bien cette lutte.

2. Transformations récentes : le quartier de la Cité-jardin du Tricentenaire menacé ?

La Cité-jardin du Tricentenaire a depuis toujours été connue pour les diverses qualités de son environnement urbain. Le Conseil du patrimoine, une instance appelée à se prononcer sur la valeur patrimoniale de lieux et monuments, a d'ailleurs établi que ce secteur de la ville de Montréal :

- jouit d'une valeur historique et patrimoniale exceptionnelle, ce qui est inscrit au plan d'urbanisme en 2004 ;
- possède une unité architecturale significative, basée sur un lien remarquable entre le couvert végétal et le paysage construit ;
- et présente une originalité toponymique par les noms de ses rues associés à diverses essences d'arbres.

Afin de clarifier les règles de base pour la restauration des bâtiments et la préservation du cadre bâti dans le secteur de la Cité-jardin du Tricentenaire, l'arrondissement Rosemont–La Petite-Patrie a proposé un « plan d'implantation et d'intégration architecturale » (PIIA) pour l'ensemble du périmètre comme moyen de rallier tous les citoyens, soit ceux du secteur, ceux de l'arrondissement et ceux de la ville de Montréal. Ce plan fut adopté récemment à la suite d'une série de consultations publiques[7]. À ce stade-ci, on peut dire que ce processus n'a peut-être pas produit les meilleurs résultats possible, mais il a au moins contribué à une meilleure compréhension de l'importance historique et patrimoniale du site de la Cité-jardin du Tricentenaire en matière de planification urbaine à Montréal.

Comme nous l'avons déjà mentionné, nous avons distingué deux catégories de résidants pour l'analyse dans ce projet de recherche : 1) les résidants d'établissement ancien et 2) les résidants d'établissement récent. Cette division tient compte d'une période charnière, soit vers 1995, période pendant laquelle une réflexion sur l'avenir de la Cité-jardin du Tricentenaire s'est amorcée chez les professionnels de la Ville de Montréal. Cela mérite toutefois d'être validé par une recherche documentaire additionnelle sur les actions effectives entreprises par la municipalité en matière de préservation patrimoniale, et ce, en conjonction avec l'étude des transitions de propriétaires à partir des données sur les transactions immobilières entre 1945 et 1994, et entre 1995 et 2010.

Cette période plus récente marque un changement dans l'observation des règles sociales non écrites de la communauté de la Cité-jardin du Tricentenaire relativement à la préservation de l'architecture et du paysage. En particulier ces dernières années, les résidants d'établissement ancien se sont inquiétés de la transformation radicale de l'architecture typique de cette cité-jardin. Les principales sources de perturbation du paysage sont liées à des agrandissements démesurés de maisons de ville qui étaient de taille modeste à l'origine, ainsi qu'à des rénovations ou reconstructions significatives. Dans certains cas, ces travaux de construction auraient fait suite soit à de la négligence délibérée de l'habitation – abandon pendant plus de trois ans –, soit à une « démolition accidentelle ».

Il semble que plusieurs des résidants d'établissement récent recherchent des résidences de taille et d'architecture semblables à celles de l'habitation typique de la banlieue de Montréal. Cela se manifeste clairement dans la réalisation des nouveaux projets de rénovation et de reconstruction (notamment dans quatre cas de la rue des Sorbiers), ces projets impliquant soit l'augmentation de la superficie habitable des unités d'habitation par des ajouts, soit l'augmentation de la superficie/terrain en doublant ou même triplant la superficie et le volume de l'unité. Certains résidants ont exposé ce problème dans les médias locaux :

7. Le PIIA (règlement 01-279-27) a été adopté par le Conseil d'arrondissement de Rosemont–La Petite-Patrie le 17 janvier 2011 et est entré en vigueur le 1er mars 2011.

> Sur la rue des Cèdres et sur la rue des Sorbiers, deux maisons sont en train de s'agrandir « de façon totalement disproportionnée », estime Louise Masse. « L'une double de volume, tandis que l'autre en triple », confirme Michel Tremblay, président de l'Association des résidants de Cité-Jardin (*Montréal Express*, 10 février 2009, p. 1).

Cet extrait d'article de la presse locale met en lumière le conflit entre les deux groupes de résidants. La valorisation de styles architecturaux opposés – les styles suburbain et urbain –, les volumes et les implantations démesurés des immeubles, la réduction conséquente de l'espace libre, la diminution du couvert végétal et du nombre d'arbres matures ainsi que la diminution de la lumière et de l'ensoleillement sont autant de nouvelles contraintes imposées à l'espace de vie des résidants de toutes catégories.

De plus, si un résidant n'arrive pas à convaincre les fonctionnaires de l'arrondissement responsables de son projet de reconstruction que celui-ci est conforme aux nouvelles règles d'urbanisme, il tente d'obtenir les permis requis auprès des fonctionnaires de la ville-centre, cela en contravention des règles d'urbanisme en vigueur pour le quartier. Plusieurs résidants ont noté, par exemple, la disparition de tous les arbres matures sur l'une des propriétés en reconstruction, de même que l'aménagement récent d'une allée de garage donnant accès à deux portes de garage alors qu'une seule est autorisée. Dans ce dernier cas, pour obtenir ses permis, le propriétaire avait fourni un plan élaboré d'aménagement paysagé – plan ignorant les espèces spécifiques de la rue – et avait aussi promis de mettre des fenêtres sur la deuxième porte de garage. Ainsi, formellement, le bâtiment est conforme, mais le « privilège » de la deuxième ouverture facilement transformable en porte de garage conventionnelle demeure. Ce projet avait d'ailleurs fait l'objet d'un avis du Conseil du patrimoine soulignant la grande envergure du changement :

> Le projet consiste à réaménager le corps principal, à démolir le volume secondaire, situé en façade, pour le reconstruire, à construire un nouveau volume d'un étage, à l'arrière, et à refaire l'ensemble des parements du bâtiment, en conservant les caractéristiques existantes. Les travaux projetés viendront tripler la superficie de plancher existante (Conseil du patrimoine, Cité jardin A08-RPP-02, 1).

Toutes ces questions mettent en évidence le problème de la préservation de la qualité de l'environnement et du cadre de vie de tous les résidants – en particulier de ceux qui habitent le secteur depuis le début ou depuis longtemps – de même qu'à une échelle plus large celui de la préservation d'un bel exemple de Cité-Jardin découlant des idées d'Ebenezer Howard et d'une démarche sociale en matière de logements abordables pour la classe ouvrière. Mais là ne s'arrête pas l'ensemble des problèmes pour les résidants de longue date. En effet, avec la transformation de leur quartier, ils voient malheureusement la valeur de leur propriété augmenter de manière astronomique, de même que leurs comptes de taxe. D'un côté, les valeurs des propriétés et les taxes augmentent de manière significative, ce qui rend difficile le maintien de leur propriété pour plusieurs qui n'ont que des revenus fixes, et, de l'autre, la pression fait en sorte que plusieurs se voient dans l'obligation de vendre pour encaisser le capital investi et le profit

engendré par cette demande pour des propriétés de la Cité-jardin du Tricentenaire. Conséquemment, le nombre accru de résidences disponibles sur le marché contribue à l'engouement pour ce marché immobilier résidentiel. On ne s'étonne plus alors de constater des démolitions « accidentelles », des travaux réalisés sans permis, des immeubles négligés ou inhabités pendant la période règlementaire requise pour pouvoir les démolir afin de reconstruire sur leur terrain « soudainement vacant ». De plus, la spéculation se met de la partie et, dépourvus de tout intérêt communautaire pour le quartier, les investisseurs se mettent à acheter les propriétés où aucune rénovation n'a encore été effectuée et tentent de convaincre les fonctionnaires de l'arrondissement du bien-fondé et de la légitimité d'une démolition suivie d'une reconstruction complète.

Depuis les quinze ou vingt dernières années, ces divers développements auraient entraîné des conflits importants entre les résidants d'établissements ancien et récent. Plusieurs des anciens résidants se plaignent du manque d'intégration des nouvelles constructions ou rénovations majeures qui n'ont plus rien à voir avec le plan original de la Cité-jardin du Tricentenaire ni avec la forme urbaine qui était liée originellement aux valeurs sociales du projet des années 1940.

Même si la Ville de Montréal et l'arrondissement Rosemont–La Petite-Patrie continuent à tenir un « discours préservationniste » concernant ce voisinage si particulier, peu de résultats ont encore été observés. « *Trop peu, trop tard* », diront les résidants d'établissement ancien, car, en effet, peu de mesures ont été prises pour empêcher les « transformations architecturales extrêmes ». Non seulement ces dernières perturbent le paysage, mais elles contribuent de surcroît à l'érosion des valeurs culturelles et de solidarité sociale de la communauté.

3. Le PIIA, une réponse aux demandes citoyennes des résidants de la Cité-jardin du Tricentenaire ?

Le « plan d'implantation et d'intégration architecturale » (PIIA) de l'arrondissement Rosemont–La Petite-Patrie[8] adopté en décembre 2010, produit du travail concerté de l'Association des résidants de Cité-jardin et de l'arrondissement Rosemont–La Petite-Patrie, appuyés par une firme externe d'experts-conseils, est donc apparu comme une réponse au problème. Il s'agit d'un mécanisme mis en place pour contrer en principe les effets d'un manque d'encadrement réglementaire à la Cité-jardin du Tricentenaire. Mais est-ce vraiment un cadre suffisant pour répondre aux besoins de cette cause patrimoniale plutôt malmenée jusqu'à présent ? Rappelons que la réorganisation des structures municipales de Montréal effectuée en 2002 (lors de la fusion des municipalités de l'île de Montréal), puis en 2006 (lors des défusions qui ont permis à 15 municipalités de l'île de Montréal de retrouver leur

8. Rappelons que le PIIA est un règlement visant à régir certains aspects architecturaux de bâtiments, leur implantation, leur taille et leur volume dans un périmètre où des caractéristiques patrimoniales particulières sont reconnues par des instances responsables.

autonomie après avoir été fusionnées en 2002) a ajouté à l'incertitude quant aux règles du jeu en matière d'urbanisme pour le secteur de la Cité-Jardin. Est-ce que la tension existant entre les deux catégories de résidants sera apaisée par l'adoption et la mise en application du règlement du PIIA ? Par ailleurs, comme l'application du règlement au cas par cas dépend de l'interprétation qu'en fait le Comité consultatif d'urbanisme, subsistera-t-il des risques de mauvaise interprétation et d'erreur mettant en péril le caractère unique de la Cité-jardin du Tricentenaire ?

Notre principale question de recherche portera sur le résultat potentiel de ce processus en cherchant à répondre aux questions suivantes. Comment cette communauté sera-t-elle façonnée compte tenu des changements importants de sa population ? Qu'adviendra-t-il de la matrice tant physique que sociale de la Cité-jardin du Tricentenaire pendant les dix à vingt prochaines années ?

Il serait tentant d'analyser les tendances récentes observées dans ce secteur sous l'angle de la *gentrification*. Toutefois, les nouveaux résidants ne semblent pas présenter de différences de classe sociale significatives par rapport aux résidants d'établissement ancien. Seul le cycle de vie de ces derniers semble se distinguer de celui des nouveaux venus, ces derniers constituant de jeunes ménages avec de jeunes enfants alors que les anciens résidants forment souvent des ménages de type *empty nesters*[9]. La principale distinction entre les deux groupes semble être générationnelle et elle s'exprimerait à travers les valeurs culturelles, ces dernières variant selon diverses hypothèses basées sur les tensions entre individualisme et collectivisme, suburbain et urbain, baby-boomers et génération X[10]... autant de facteurs déterminants de la *Gemeinschaft* (communalisation) et de la *Gesellschaft* (sociation).

Avant d'entreprendre des entrevues avec les résidants sur ces diverses questions, nous devrons :

- définir, clarifier et analyser les tendances affectant la communauté de la Cité-jardin du Tricentenaire ;
- établir la période de temps qui définit le mouvement immobilier actuel, lequel peut être apparenté au processus d'invasion/succession de Robert Ezra Park ;
- examiner l'utilité de la participation publique (cas du processus de définition et d'adoption du PIIA de la Cité-Jardin) comme moyen de créer la cohésion sociale.

Rappelons que la fondation de l'Association des résidants de Cité-Jardin en 2004 a résulté d'une réaction des propriétaires du secteur à l'insuffisance des règles d'urbanisme adoptées en 1994 concernant la préservation de l'héritage

9. La notion est d'origine américaine et décrit le phénomène récent des banlieues vieillissantes. L'*empty nester* ou *empty nest* (l'habitation et non les habitants) correspondrait à une habitation de banlieue où résident les parents d'enfants qui ont quitté le foyer familial.

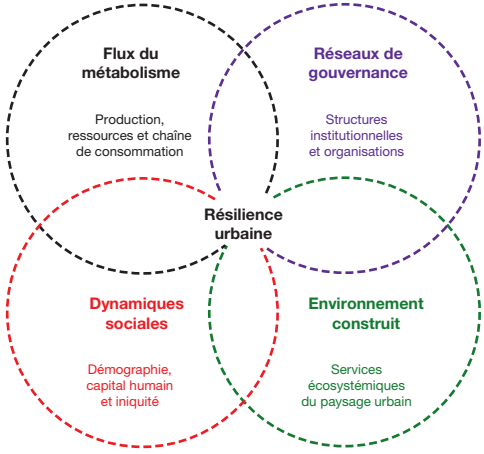
10. Les notions de baby-boomers et de génération X ont été documentées par les démographes et les sociologues, la plupart s'entendant sur le fait que les baby-boomers sont nés entre 1940 et 1960 et que les membres de la génération X sont nés entre 1960 et 1980.

howardien. Or, plus récemment, malgré les pressions exercées par les anciens résidants, cette même association a commencé à défendre les intérêts des résidants d'arrivée récente.

4. Application de la théorie de la résilience urbaine

Pour examiner les transitions majeures ayant affecté la Cité-jardin du Tricentenaire, il semble à propos de tenter d'appliquer le cadre conceptuel de la résilience urbaine à cet objet de recherche à la fois pour le comprendre et l'ordonner. Même si la théorie de la résilience urbaine est généralement appliquée dans le contexte de grands désastres naturels ou de destructions causées par des conflits armés (Jébrak, 2010), elle constitue un cadre d'analyse tenant compte à la fois de la période de l'événement et des divers aspects du processus de perturbation de la communauté. Un modèle de résilience urbaine susceptible de jeter un nouvel éclairage sur cette évolution peut être imaginé en adaptant celui qu'utilise Jébrak (2010), modèle illustré par la figure 9.4.

Figure 9.4. **Modèle de la résilience urbaine**



La mise en œuvre de la théorie de la résilience urbaine comporte plusieurs éléments, notamment la période. Parmi ceux-ci, nous mettrons l'accent sur les diverses composantes et phases de développement suivantes :

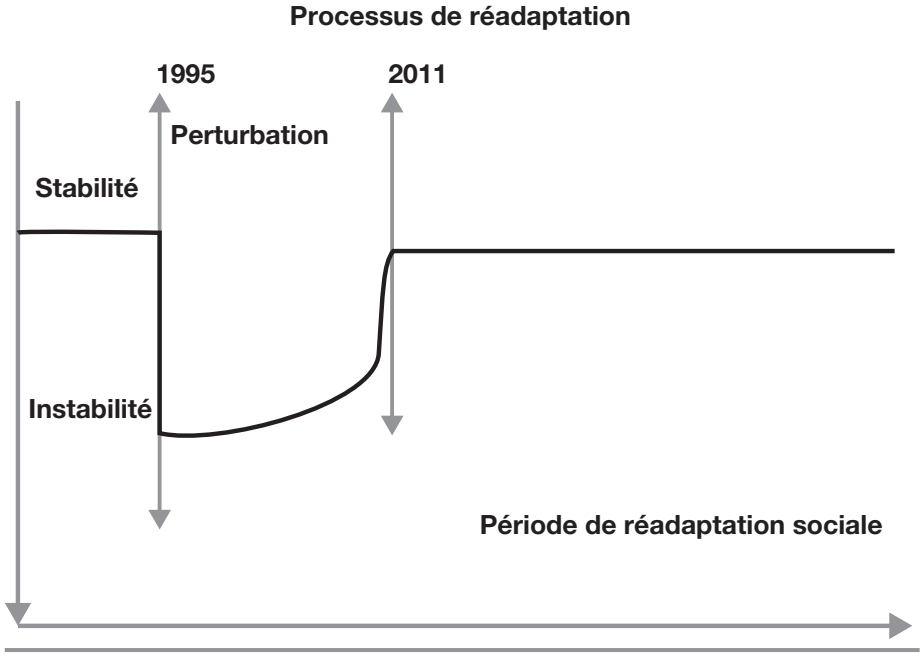
- l'évolution du *Gemeinschaft*[11] comme thème unificateur de la Cité-jardin du Tricentenaire ;
- le remplacement « normal » de la population d'un quartier à l'intérieur d'un cadre où, avant les années 1995, les nouveaux arrivants partageaient les valeurs de la communauté d'accueil ;

11. *Gemeinschaft* et *Gesellschaft* désignent deux types d'associations d'humains. Ces catégories sociologiques sont issues du travail de Ferdinand Tönnies (1887). Rappelons que *Gemeinschaft* signifie communauté, alors que le terme *Gesellschaft* renvoie à la notion de société.

- la période de transition marquée, particulièrement, par les événements associés à un nombre élevé de transactions immobilières, soit 1) l'augmentation rapide des valeurs des propriétés, 2) la croissance des volumes et des occupations au sol des bâtiments, 3) le déclin de la cohésion sociale et 4) l'accroissement du *Gesellschaft* au lieu de l'identité communautaire[12];
- la période de récupération, celle où les résidants d'établissements ancien et nouveau négocient un *modus vivendi*, cette période étant marquée en particulier par la création et le développement d'une association de propriétaires, et par la tentative d'établir des critères satisfaisants pour un PIIA bonifié.

Ce cadre temporel général conduit à proposer le diagramme de la figure 9.5 qui vise à cerner la période de transition, laquelle peut être identifiée à partir de l'étude des données des transactions immobilières.

Figure 9.5. **Période approximative de transition et de perturbation résidentielle de la Cité-jardin du Tricentenaire**



12. Notamment, l'accroissement des clôtures pour délimiter les propriétés constitue l'un des indicateurs du déclin des valeurs de la communauté.

Conclusion

Étant donné qu'aucune étude n'a été menée ces dernières années sur ce voisinage remarquable, il convient d'examiner les récentes transformations de la Cité-jardin du Tricentenaire qui ont ébranlé les valeurs fondamentales que les résidants d'établissement ancien ont, pendant longtemps, considérées comme allant de soi. Par ailleurs, comme les nouveaux résidants, ceux qu'on a définis comme étant d'établissement récent, semblent avoir le même profil socioéconomique que les résidants d'établissement ancien, il est peu probable qu'on assiste à la gentrification du quartier.

L'utilisation du cadre d'analyse de la résilience semble apte à structurer l'étude de la transition radicale qui a affecté et qui continue d'affecter les résidants citoyens de la Cité-jardin du Tricentenaire de Montréal. Cependant, ce cadre théorique devra être raffiné puisqu'il s'agit ici d'étudier non pas un désastre naturel, mais bien le chambardement du paysage d'un quartier accompagné d'un bouleversement social.

CHAPITRE 10

ACTION COMMUNAUTAIRE
Quelle influence sur les niveaux de risques urbains, de résilience et de durabilité[1] ?

CÉLINE-CORALIE MERTENAT
Auxiliaire de recherche, Faculté de l'aménagement, Université de Montréal, Montréal, Canada

ISABELLE THOMAS
Professeure, Faculté de l'aménagement, Université de Montréal, Montréal, Canada

AUJOURD'HUI, LES VILLES CONSTITUENT LE CADRE DE VIE DE LA MAJORITÉ de la population mondiale et toute perturbation de ces fragiles écosystèmes urbains représente une menace pour nos sociétés. Tenir compte des multiples dimensions du risque en milieu urbain est primordial pour préserver la stabilité d'une communauté et la viabilité de son environnement physique. Toutefois, cette relation est complexe et comporte une grande part d'incertitude. L'une des approches les plus courantes est d'étudier le risque sous l'angle de la vulnérabilité du système qu'il menace. Mais qu'en est-il des facteurs pouvant influencer le niveau de risque ? Est-ce que la transformation d'un système socioéconomique et de son environnement physique vers un niveau supérieur de durabilité et de résilience peut amener une réduction des risques urbains ? Nous tenterons de répondre à cette question en analysant le comportement de deux communautés dans deux contextes urbains différents, soumis à des perturbations d'ordre climatique et anthropologique.

1. Cette publication a bénéficié, pour le Village des Tanneries, de la contribution de Lisa Bornstein, professeure adjointe à la School of Urban Planning de l'Université McGill et directrice de l'ARUC « Les mégaprojets au service des communautés ».

1. La résilience et la durabilité sont-elles liées au risque urbain ?

1.1. La vulnérabilité des systèmes urbains

Si la notion de risque est souvent mentionnée en termes de probabilité d'aléas naturels (Veyret, 2004 ; November, 2002 ; Pelling, 2003), elle regroupe plus généralement l'ensemble des phénomènes potentiellement perturbateurs pour un milieu et une communauté donnés. Plus précisément, le risque est une probabilité d'interaction spatiale et temporelle entre un phénomène et un système (physique et social), pouvant entraîner de multiples dommages (Dauphiné et Provitolo, 2007 ; Manyena, 2006 ; Milbert, 2003 ; Daudé *et al.*, 2009). Les dimensions spatiale et temporelle de l'interaction sont cruciales puisque les impacts potentiels dépendent de deux facteurs. Premièrement, ils découlent de la récurrence et de l'intensité des perturbations d'origines climatique, naturelle ou anthropogène. Deuxièmement, ils résultent de la vulnérabilité du système, c'est-à-dire de l'exposition du système, de sa résistance et de sa capacité à se restaurer à l'identique (Daudé *et al.*, 2009 ; Dauphiné et Provitolo, 2007 ; Manyena, 2006 ; Milbert, 2003 ; Veyret, 2004 ; November, 2002 ; Pelling, 2003). La complexité de ce phénomène est d'autant plus accentuée que la première perturbation peut entraîner une réaction en chaîne et engendrer de multiples dommages répartis dans le temps et à différentes échelles du territoire (Daudé *et al.*, 2009). Les dommages peuvent alors atteindre une telle ampleur que l'intégrité du système est mise en péril et qu'un retour à l'état d'origine se révèle impossible. Daudé *et al.* (2009) qualifient cela de « bifurcation » du système entraînant un « changement d'état d'équilibre ». Ce changement amène un constat d'échec de l'équilibre précédent et le besoin de réorganiser le système.

1.2. La résilience d'un système

La viabilité de ce nouvel état d'équilibre dépendra du niveau intrinsèque de résilience du système, c'est-à-dire de sa capacité à s'adapter aux modifications de ses dynamiques, de se réorganiser lui-même et, par un processus d'apprentissage, d'anticiper les perturbations à venir (Daudé *et al.*, 2009 ; Dauphiné et Provitolo, 2007 ; Holling, 2001 ; Manyena, 2006 ; Milbert, 2003). Selon Dauphiné et Provitolo (2007), la résilience est une notion complexe (multiéchelle, multitemporelle et multidimensionnelle) qui accepte l'incertitude et la possibilité d'un point de non-retour. Trois facteurs participent à la résilience d'un système urbain : 1) la *diversité* de ses éléments et de ses liens ; 2) la *capacité de se restaurer par l'auto-organisation* grâce, entre autres, aux réseaux sociaux informels ; et 3) la *capacité de s'adapter par l'apprentissage* en anticipant l'avenir par rapport au passé et au présent. Pelling (2003) ajoute que la résilience est un produit du degré de préparation au risque (anticipation) et des ajustements spontanés et prémédités,

effectués en réponse aux perturbations (adaptation). Si la prévention des risques est généralement sous la responsabilité des instances publiques, il est important de la soutenir par la constitution d'une résilience locale afin « d'informer et d'accoutumer les populations au risque et de créer de ''bons'' réflexes » (Milbert, 2003, p. 325). Un système résilient se compose donc d'une communauté et d'un environnement diversifié, viable dans son organisation et capable de s'adapter et d'anticiper les perturbations à venir.

1.3. Vers la durabilité

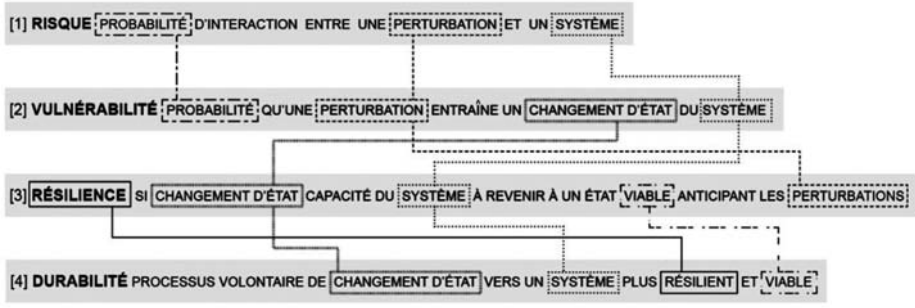
L'étude du changement d'état d'un système vient rejoindre la notion de développement durable puisque, selon Da Cunha (2003, p. 22), « le développement durable peut se présenter comme une ''approche interdisciplinaire du changement'' étudiant les interrelations entre les systèmes socioéconomiques et les environnements physiques (naturels et/ou ''artificiels'') ». De plus, la résilience d'un système constitue un élément clé de la définition de la durabilité.

> La notion de durabilité renvoie à une problématique transversale, en ce sens qu'elle articule dans une même démarche analytique une réflexion sur les mécanismes de reproduction économique, sur la problématique de la reproduction du lien social et sur la question de la reproduction de l'environnement physique (naturel et construit). L'enjeu n'est pas de conserver les choses en l'état, mais de préserver les capacités de résilience des territoires, c'est-à-dire l'aptitude des différents systèmes, économique, social et physique à se reproduire dans le long terme en s'adaptant et en se renouvelant (Da Cunha 2003, p. 22).

Ainsi, Da Cunha explique que la viabilité dans le temps d'un système ne passe pas par l'atteinte d'une organisation figée « parfaite », mais par un système dynamique, complexe et multidimensionnel capable de s'adapter aux perturbations et aux changements. Il souligne l'imbrication fondamentale des systèmes sociaux et environnementaux, et l'importance de prendre en considération cette interrelation dans l'anticipation de l'avenir.

Dans les faits, agir sur un milieu (physique et social) selon les principes du développement durable revient, entre autres, à agir sur son niveau de risque (figure 10.1). D'une façon simplifiée, 1) si le risque est défini comme une probabilité d'interaction entre une perturbation et un système et que 2) la vulnérabilité est la probabilité que cette interaction entraîne un changement d'état du système, alors 3) la résilience correspond à la capacité de ce système à s'adapter au changement d'état et à revenir à un nouvel état d'équilibre viable qui anticipe les prochaines perturbations à venir, 4) capacité qui peut être préservée et améliorée par le processus de durabilité.

Figure 10.1. **Schéma d'interconnexion entre les notions de risque, de vulnérabilité, de résilience et de durabilité**



En tenant compte de cette interconnexion, il devient possible de synthétiser le comportement potentiel d'un système urbain lorsqu'il est soumis à des événements dont les impacts dépassent sa capacité de résistance et qu'une bifurcation se produit. La réorganisation s'effectue alors selon le niveau de résilience du système, ce qui mène à un nouvel équilibre plus ou moins viable suivant la durabilité des modifications effectuées et l'anticipation des perturbations à venir.

S'il est possible d'étudier ce schéma (figure 10.2) selon plusieurs angles d'approche, le facteur social d'un système urbain semble jouer un rôle clé dans la détermination du niveau de résilience et la capacité d'auto-réorganisation du système dans toutes ses dimensions. Dans ce schéma, l'avènement d'un point de non-retour (bifurcation du système) entraîne obligatoirement une réorganisation où l'intervention de la communauté a potentiellement un rôle à jouer. Mais jusqu'à quel point ? L'action communautaire a-t-elle une influence sur les niveaux de risque, de vulnérabilité, de résilience et de durabilité d'un système urbain ? Agit-elle également sur tous ces aspects ou seulement sur certains d'entre eux ?

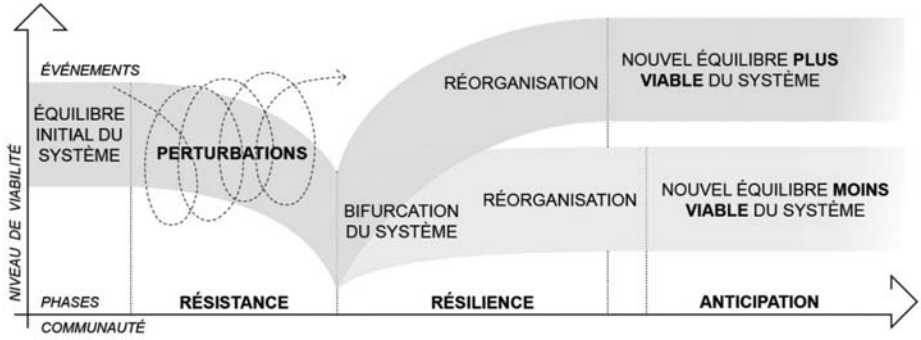
2. La communauté de Lakewood : un modèle de reconstruction durable pour La Nouvelle-Orléans ?

2.1. Des quartiers vulnérables

La ville de La Nouvelle-Orléans, dans l'État de Louisiane (États-Unis), est située près du golfe du Mexique à l'embouchure du fleuve Mississippi et sur la rive sud du lac Pontchartrain. Si, lors de la fondation de la ville (en 1718), les marécages étaient une défense naturelle importante contre les ondes de tempêtes et les

invasions militaires, ils sont vite devenus un frein à l'expansion géographique et, dès le XIXe siècle, des travaux sont entrepris pour les assécher. Malgré les multiples mesures techniques prises pour protéger les zones vulnérables situées sous le niveau de la mer et atténuer les impacts du développement urbain, plusieurs secteurs restent fortement exposés aux risques naturels, dont les inondations. La vulnérabilité de chaque quartier varie selon ses caractéristiques géographiques (niveau de la mer, proximité des canaux, qualité des bâtiments et des infrastructures, etc.) et sociales (réseaux sociaux informels, assurances, revenus des habitants, etc.). Bien que les instances gouvernementales et les habitants fussent conscients de leur exposition, ce n'est qu'après la survenue de la catastrophe naturelle de la fin du mois d'août 2005 que s'enclenchera un véritable processus de gestion des risques et des vulnérabilités de la ville.

Figure 10.2. **Schéma d'évolution dans le temps d'un système urbain soumis aux risques**

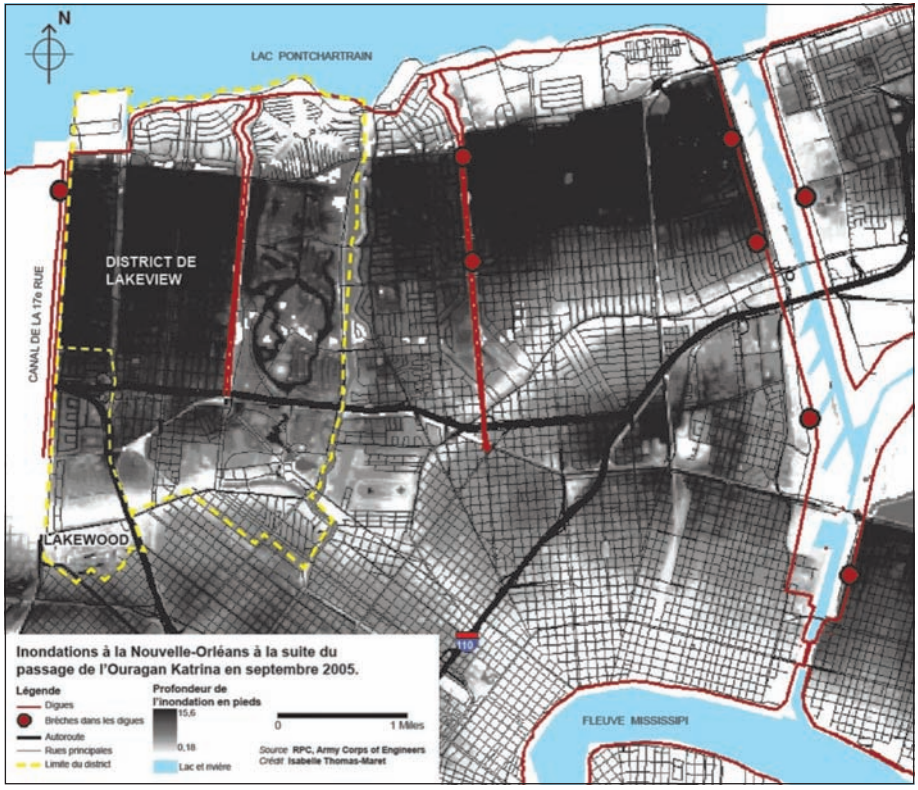


Le quartier de Lakewood, dans le district de Lakeview (figure 10.3), fait partie des secteurs les plus exposés aux risques naturels, par sa situation en dessous du niveau de la mer, de même que par la proximité de deux canaux et du lac Pontchartrain. Le tissu urbain de Lakewood est composé de grandes maisons cossues et de larges espaces verts. Selon le Greater New Orleans Community Data Center (GNOCDC)[2], la population de Lakewood est définie en 2000 comme majoritairement blanche, active, mariée, aisée, propriétaire, éduquée et résidante de longue date dans le quartier. En comparaison, la population de la paroisse de La Nouvelle-Orléans est, en majorité, noire, non mariée, locataire, de revenu modeste et peu éduquée. Bien que physiquement vulnérable, le quartier de Lakewood a un

2. GNOCDC (2000). *Pre-Katrina Data Center Web Site*, <http://www.gnocdc.org/prekatrinasite.html>, consulté le 29 juin 2010.

certain niveau de résilience sociale basé sur de nombreux réseaux sociaux informels et une vie communautaire active, soutenue par les associations citoyennes, comme la Lakeview Civic Improvement Association[3] (LCIA) du district 5, qui est l'association de la Louisiane la plus importante des soixante dernières années. Ce fait sera déterminant dans leur capacité de se reconstruire après la catastrophe.

Figure 10.3. Inondations à La Nouvelle-Orléans à la suite du passage de l'ouragan Katrina en septembre 2005



Source : D'après les données de la New Orleans Regional Planning Commission, Army Corps of Engineers.

3. I. Maret et J. Amdal (2009). « Stakeholder participation in post-disaster reconstruction programmes, New Orleans' Lakeview : A case study », dans G. Lizarralde, C. Johnson et C. Davidson (dir.), *Rebuilding After Disasters : From Emergency to Sustainability*, Londres, Routledge, p. 124.

2.2. L'ouragan Katrina, des perturbations en chaîne

Le 29 août 2005, Katrina, un ouragan de catégorie 3, passe à l'est de La Nouvelle-Orléans. Selon le rapport du National Hurricane Center des États-Unis[4], les fortes pluies et les vents de 200 km/h ravagent la ville et soulèvent dans le lac et dans le golfe du Mexique des vagues pouvant s'élever jusqu'à 10 m de hauteur. Si la tempête passe en quelques heures, la véritable catastrophe survient dans les jours qui suivent. Le niveau du lac Pontchartrain monte constamment et, sous la pression de l'eau, les digues cèdent ou sont submergées. L'eau s'engouffre avec force dans les brèches des canaux et inonde jusqu'à 4 m de hauteur les secteurs de la ville situés en dessous du niveau de la mer, incluant la majorité du district de Lakeview et le quartier de Lakewood (figure 10.3). Dans l'ensemble, c'est environ 80 % de la ville qui sera inondée dans les deux jours qui suivent le passage de l'œil de l'ouragan. Les dégâts sont sans précédent aux États-Unis : 1833 décès dont 1577 en Louisiane, 71,5 % des maisons endommagées ou détruites dans la paroisse de La Nouvelle-Orléans, dont 9 124 dans le district de Lakeview, des dommages physiques estimés à plus de 150 milliards de dollars américains[5] et des torts psychologiques inestimables. En juillet 2006[6], la population de la ville n'est plus que de 208 548 habitants comparativement à 455 188 habitants en juillet 2005. La Nouvelle-Orléans est dévastée.

Avec l'aide de l'armée fédérale et de la Federal Emergency Management Agency (FEMA), les travaux d'urgence sont entrepris immédiatement afin d'assécher la ville et de réparer les digues et les infrastructures de service essentielles. Dans les premiers mois, le retour des habitants est entravé par l'insalubrité des quartiers et le prix exorbitant des quelques logements disponibles dans les quartiers épargnés. Les maisons inondées moisissent sur place et nécessitent des travaux d'urgence, mais les entreprises ont disparu avec la catastrophe. Les instances municipales, elles-mêmes dévastées, sont dépassées par l'ampleur et l'urgence de la reconstruction.

En octobre 2010, certains quartiers sont encore presque vides, d'autres sont reconstruits à plus de 80 %. Ce *patchwork* de situations témoigne du manque criant de planification qui se fait sentir depuis l'ouragan, de même que la décision du maire en janvier 2006 de laisser la loi du marché mener la reconstruction. La réussite de certaines communautés met en lumière l'importance des stratégies locales et des réseaux sociaux informels. Le 11 janvier 2006, la commission Bring New Orleans Back (BNOB) présente ses recommandations à une population

4. R.D. Knabb, J.R. Rhome et D.P. Brown (2006). *Tropical Cyclone Report : Hurricane Katrina : 29-30 August 2005*, National Hurricane Center, <http ://www.nhc.noaa.gov/pdf/TCR-AL122005_Katrina.pdf>, consulté le 29 juin 2010.
5. Greater New Orleans Community Data Center – GNOCDC (2008). *Where Is the Money ?*, <http ://gnocdc.s3.amazonaws.com/reports/HurricaneFundingGap.pdf>, consulté le 3 juillet 2010.
6. Greater New Orleans Community Data Center – GNOCDC (2009). *The New-Orleans Index*, <http ://www.gnocdc.org/census_pop_estimates.html>, consulté le 5 juillet 2010.

ébranlée, en attente de soutien. Or, plutôt que de recevoir des conseils quant aux modalités de reconstruction, les citoyens se voient dans l'obligation de prouver rapidement la viabilité de leur quartier au risque d'être déplacés. Dans cette ambiance de grande fragilité, ils vont s'organiser et mettre sur pied des initiatives pour assurer leur intégration dans le plan.

Il faudra plus de deux ans et de nombreuses tentatives pour que les différentes organisations gouvernementales aboutissent à un premier consensus avec la population pour constituer un plan de redéveloppement global : *The Unified New Orleans Plan*[7]. En janvier 2010, le *Plan for the 21st Century : New Orleans 2030*[8] est enfin adopté, mais les processus de planification continuent. Entre-temps, de nombreuses stratégies locales de reconstruction, plus ou moins efficaces, sont mises en œuvre par la population dans les différents quartiers.

2.3. La réaction immédiate de Lakewood : The Beacon of Hope

C'est dans ce contexte de chaos administratif et de sentiment d'insécurité quant au devenir de la ville que l'initiative d'une femme, Denise Thorton, s'est révélée vitale pour la renaissance de son quartier de Lakewood. Après la catastrophe, D. Thornton entreprend immédiatement la reconstruction de sa maison. Consciente de l'immense difficulté de la tâche et de l'inutilité du geste si ses voisins n'en font pas autant, elle met à profit son expérience en formant une organisation à but non lucratif : *The Beacon of Hope Resource Center*[9]. Dès le 14 février 2006, elle ouvre une partie de sa maison en construction afin d'offrir un soutien logistique à ses voisins : liste d'entrepreneurs fiables, aide administrative, assistance psychologique, repas chauds, Internet et téléphone (Maret et Amdal, 2009). Le projet est un succès immédiat. Pour Denise et ses concitoyens, la reconstruction rapide de leur quartier est une question de survie communautaire. Leur objectif est d'éviter la paupérisation ou l'évacuation définitive du quartier et de retrouver la même qualité de vie qu'avant. Toutefois, les progrès de la reconstruction sont incertains et les démarches administratives de remboursement obligent les sinistrés à s'engager dans un véritable labyrinthe. Las d'attendre après les instances publiques, les citoyens et les bénévoles du *Beacon* s'organisent afin de répondre à leurs inquiétudes en effectuant eux-mêmes le suivi de l'évolution de la reconstruction. Par leurs actions, ils ont su recréer leurs réseaux sociaux et réactiver la vie économique et sociale du quartier.

7. Pour plus de détails, voir UNOP (2007) et Maret et Amdal (2008).
8. *New Orleans Master Plan and Comprehensive Zoning Ordinance*, <http://www.nolamasterplan.org/documentsandrresources.asp#C11>, consulté le 14 juillet 2010.
9. Beacon of Hope (2006). <http://www.lakewoodbeacon.org>, consulté le 5 juillet 2010.

À travers l'expérience de Lakewood, l'organisation du *Beacon* a élaboré un guide de reconstruction qui résume les cinq axes d'action de l'organisation, *The Beacon MODEL for Sustainable Neighborhood Revitalization and Community Empowerment*. Grâce à l'efficacité et à la flexibilité de cette structure, plusieurs *Beacons* sont ouverts. Chaque fois, le nouveau centre de ressources donne à la population les outils qui leur permettent de passer à l'action sur le terrain et d'entamer la reconstruction de la communauté. Lorsque le retour des résidants atteint une certaine masse critique, le *Beacon* fusionne avec une organisation locale rétablie et leur transfère ses responsabilités. Dans le cas de Lakewood, celles-ci sont transférées à la LCIA. Les objectifs de reconstruction sont alors atteints et le *Beacon* est démantelé. En 2010, ce sont 21 *Beacons* qui sont actifs dans les quartiers de Lakeview, Gentilly, HollyGrove-Dixon et Lower 9th Ward ainsi qu'à Bridge City au Texas et Cedar Rapids en Iowa.

Tableau 10.1. **Synthèse du *Beacon MODEL* pour la revitalisation durable des quartiers et l'engagement communautaire**

Action	Description
***Mapping*/ Cartographie**	Suivi de l'état de la reconstruction des propriétés et des infrastructures par la collecte d'informations au moyen d'une base de données SIG (système d'information géographique). Les cartes sont utilisées pour communiquer avec les propriétaires et cibler les secteurs prioritaires pour la décontamination, la réparation des infrastructures et le redéveloppement.
***Outreach*/ Sensibilisation**	Offre à la population des ateliers de sensibilisation, d'information, de construction et d'aide administrative.
***Development*/ Développement**	Développement de projets pour encourager le retour à une vie communautaire, dont des visites guidées des quartiers reconstruits, des jardins communautaires, une bibliothèque ambulante, un programme de bénévoles qui aide aux travaux de reconstruction des maisons et un marché (alimentation et artisans) mensuel.
***Empowerment*/ Implication**	Motiver les résidants à devenir acteurs de leur propre rétablissement et à développer un sentiment d'appartenance communautaire.
***Leadership*/ Leadership**	Collaboration avec les organisations communautaires et gouvernementales pour améliorer le MODEL. Participation active aux processus de prises de décisions à l'échelle de la ville.

Source : Adapté du site Internet du *Beacon of Hope de Lakewood*.

The *Beacon of Hope* est un exemple d'organisation communautaire spontanée en contexte post-catastrophe naturelle. À Lakewood, ce fut la première réponse de la population. Le *Beacon* permit de réactiver les organisations communautaires locales, de renouer les réseaux sociaux informels et d'enclencher rapidement les processus individuels de reconstruction. Ce projet illustre la résilience de la communauté, puisqu'il atteste la capacité du quartier à se réorganiser et à apprendre de l'événement pour anticiper l'avenir. Cette stratégie locale

est venue renforcer les autres efforts menés dans le district 5, par exemple la cartographie de la reconstruction faite en collaboration avec l'Université de La Nouvelle-Orléans (UNO).

Grâce à l'action énergique du premier *Beacon*, Lakewood est en 2010 l'un des quartiers les plus reconstruits de La Nouvelle-Orléans (80 à 89 % selon le GNOCDC). Cette reconstruction ne s'effectue pas à la même vitesse dans tous les quartiers endommagés mais, dans le processus de rétablissement global de la ville, les *Beacons* se démarquent clairement comme étant des facteurs catalyseurs. Leur exemple démontre la place essentielle que tient l'action communautaire dans les processus d'adaptation aux impacts d'une catastrophe.

3. Le Village des Tanneries et la conception de deux mégaprojets montréalais : quelles influences ?

3.1. Une communauté vulnérable

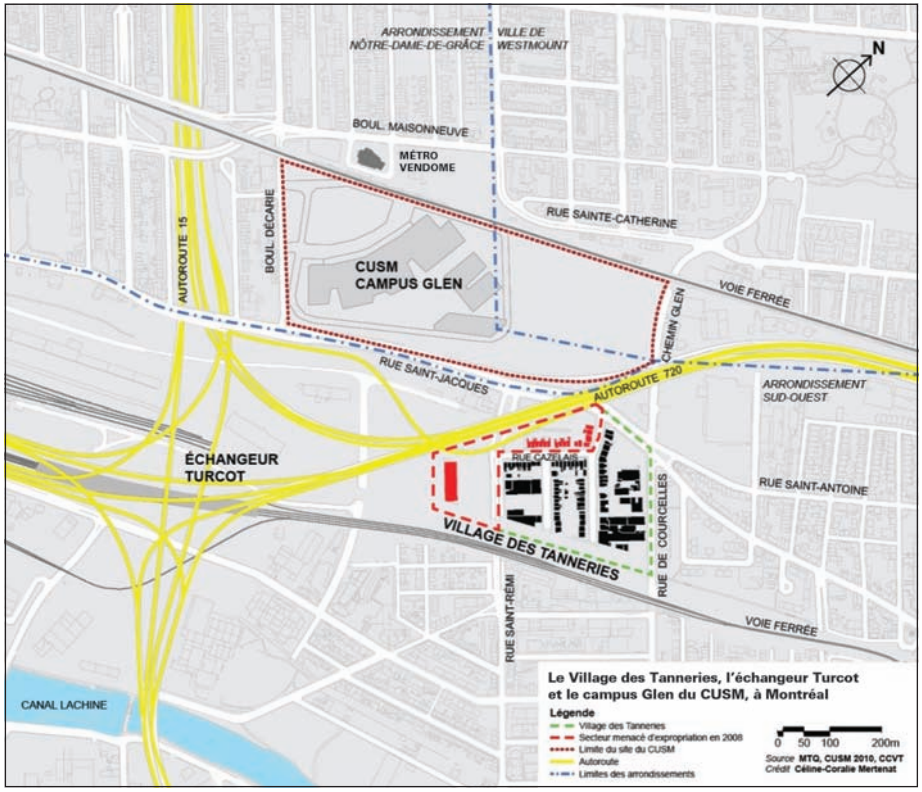
Situé dans le secteur Saint-Henri de l'arrondissement Sud-Ouest de la ville de Montréal, au Canada (figure 10.4), le Village des Tanneries doit son nom à son activité économique d'origine. Aujourd'hui composé de logements en triplex et d'usines désaffectées, il compte environ 500 logements majoritairement locatifs à prix modérés, enclavés entre la falaise Saint-Jacques et le complexe de l'échangeur autoroutier Turcot. Le tissu social est défavorisé, mais actif. Plusieurs organisations communautaires et une population diversifiée sont présentes : des francophones, des anglophones, des familles, des artistes, des personnes âgées et des personnes seules.

Fondé en 2002, le Comité des citoyens du Village des Tanneries (CCVT) est issu de la volonté collective d'améliorer la qualité de vie du quartier et de s'entraider. C'est un regroupement sans structure formelle, une organisation accessible et flexible qui cherche à créer une vie communautaire, à engager les résidants dans l'amélioration de leur quartier et donc à revendiquer leur existence. Plus précisément, leurs objectifs sont d'offrir aux résidants[10] :

1. la possibilité de s'impliquer et de se sentir bien dans leur quartier ;
2. un point d'accès aux autres ressources et services communautaires ;
3. une voix à la fois dans le quartier et dans la communauté élargie.

10. CCVT. « Who we are ? », <http://www.villagedestanneries.com>, consulté le 5 juillet 2010 ; traduction libre.

Figure 10.4. **Carte illustrant le contexte immédiat du Village des Tanneries, incluant l'échangeur Turcot et le campus Glen du CUSM, version 2010**



Source : D'après les données de MTQ, CUSM 2010, CCVT.

Le CCVT a ainsi participé à la mise en place de plusieurs petits projets locaux de transformation de friches en lieu de rassemblement pour les résidants. Les plus significatifs sont l'aménagement du « jardin des motards » sur un lot vacant, la constitution du jardin potager communautaire et le projet de phytoremédiation (décontamination du sol par les plantes) le long de la voie ferrée.

En plus d'améliorer la qualité de l'environnement physique du quartier, ces lieux permettent aux résidants de se rencontrer quotidiennement pour discuter de leurs préoccupations personnelles et collectives. Ce sont en fait les facteurs clés pour l'émergence d'un réseau social informel et l'amélioration de leur niveau de résilience sociale. Toutefois, cet équilibre communautaire est aujourd'hui fragilisé par la situation géographique du quartier et le développement urbain de Montréal.

3.2. Le potentiel dévastateur de deux mégaprojets urbains

Dès 2000, la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec discutent d'aménagements majeurs pour le secteur. La sauvegarde, voire la prise en compte de l'existence de la communauté du Village des Tanneries ne semble pas *a priori* faire partie des plans préliminaires projetés. En 2004, le ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec et le Centre universitaire de santé McGill (CUSM) lancent officiellement le projet de construire un nouveau campus hospitalier sur l'emplacement de l'ancienne gare de triage Glen (17 ha), à la limite nord du Village des Tanneries. La première version préliminaire du projet est présentée officiellement en 2005 à l'occasion des séances de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM). Conçu pour répondre à des besoins de développement aux échelles métropolitaines et provinciales, le mégahôpital de 300 000 m^2 de superficie totale[11] compte 500 lits, des centres de recherche et l'hôpital Shriners pour enfants. En 2007, un deuxième mégaprojet est annoncé par le ministère des Transports du Québec (MTQ) : la reconstruction du complexe de l'échangeur autoroutier Turcot, vieux de quarante ans. Le projet présenté par le MTQ lors des audiences du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en juin 2009 prévoit la construction d'un nouvel échangeur sur remblais sous la structure aérienne actuelle et l'augmentation de la capacité du réseau à 350 000 voitures par jour. Pour faire de la place à ce chantier de dix ans, le MTQ envisage l'expropriation de 170 logements du Village des Tanneries, soit le tiers du quartier (figure 10.4). L'ampleur des travaux prévus pour ces deux mégaprojets menace l'intégrité des quartiers alentour. C'est une véritable catastrophe pour les résidants.

De fait, comme le souligne Bornstein (2007, p. 1), les mégaprojets urbains peuvent devenir de véritables catastrophes planifiées pour les communautés en place.

> Parce que la plupart des mégaprojets se limitent à la conception et à la construction d'infrastructures physiques dans des délais serrés, les impacts sociaux et économiques potentiels sur la communauté élargie sont souvent négligés et, plus graves encore, ignorés dans le projet lui-même. En outre, ils sont d'ordinaire développés isolément des communautés dans lesquelles ils seront implantés. Ce faisant, on rate des occasions de rentabiliser socialement ces investissements majeurs en constituant des communautés durables et inclusives[12].

Selon Bornstein, la collaboration entre les communautés et les mégaprojets est un élément clé de la redéfinition des processus de conception de ces projets et de la prise en compte des potentiels d'impacts locaux positifs.

11. Site officiel du CUSM, <http ://cusm.ca/new-muhc/article-campus-glen>, consulté le 3 novembre 2010.

12. « *Because most mega-projects focus on design and construction of physical infrastructure under tight timeframes, potential social and economic effects on the wider community often are understudied and, crucially, not properly addressed in the project itself. Moreover, they are often pursued in isolation from the communities in which they are immediately located. In so doing, opportunities to use major investments to build sustainable and inclusive communities are missed* » (Bornstein, 2007, p. 1 ; traduction libre).

Sur la base de cette hypothèse, la professeure Lisa Bornstein[13] dirige depuis 2008 un projet de recherche sur les processus d'interaction entre les communautés et les mégaprojets du CUSM et du complexe Turcot. Nommée « les mégaprojets au service des communautés » (MPC)[14], cette alliance de recherche universités-communautés (ARUC) regroupe des chercheurs et des étudiants de six établissements universitaires montréalais[15] ainsi que des membres des communautés[16]. Ce projet a trois objectifs principaux :

1. la qualité du quartier (structures spatiales, qualité de vie résidentielle, répercussions potentielles du CUSM) ;
2. les stratégies de planification des intervenants gouvernementaux et communautaires (participation et engagement civique, emploi et développement économique, logements abordables et communautaires, aménagement adéquat du territoire et environnements urbains durables) ;
3. la capacité de la communauté de contribuer à la planification et à l'aménagement urbain (efficacité des alliances, interactions avec les intervenants et rôle de la collaboration).

Cet engagement du milieu universitaire permet à court terme de renforcer l'influence de l'action communautaire sur les mégaprojets du CUSM et de Turcot, mais surtout de documenter le processus pour baliser, anticiper et renforcer, à moyen et à long terme, la capacité des communautés à s'engager dans des processus similaires.

3.3. Le Village des Tanneries se mobilise

Conscients de la nécessité des deux mégaprojets qui menacent le village, mais déterminés à ce qu'il soit pris en considération dans les processus de conception, les membres de la communauté du Village des Tanneries se mobilisent. Dans un premier temps, leurs actions sont à l'échelle de leurs moyens et prennent la forme de différentes manifestations et fêtes de quartier qui se déroulent dans le Village. Leurs revendications sont simples : ne pas être expropriés, conserver l'intégrité et la qualité de leur milieu de vie ainsi que « le droit de rêver » et de participer au développement futur de leur quartier.

Dans un deuxième temps, les membres du CCVT, dont la porte-parole et membre fondatrice, Jody Negley, sont intégrés aux activités et aux recherches de l'ARUC-MPC. Cette collaboration permet au CCVT de recevoir un soutien logistique qui renforce directement et indirectement leurs actions. Cette aide

13. Professeure adjointe, School of Urban Planning, Université McGill.
14. ARUC-MPC (2010). <http://francais.mcgill.ca/urbanplanning/mpc/>.
15. Université McGill, Université de Montréal, Université du Québec à Montréal, INRS, Université Concordia et Douglas Institute.
16. Dont la Concertation inter-quartier et plusieurs autres groupes communautaires.

fut particulièrement déterminante lors des audiences du BAPE sur le complexe Turcot, car le milieu universitaire s'est mobilisé pour apporter une dimension scientifique aux revendications communautaires et ainsi décupler leur crédibilité et leur influence. Particulièrement vulnérables, les citoyens du Village des Tanneries se sont retrouvés au cœur du débat. Le sentiment d'injustice sociale et environnementale qui se dégage de leur situation a fait d'eux l'un des exemples les plus médiatisés de l'ensemble des protestations contre les deux mégaprojets.

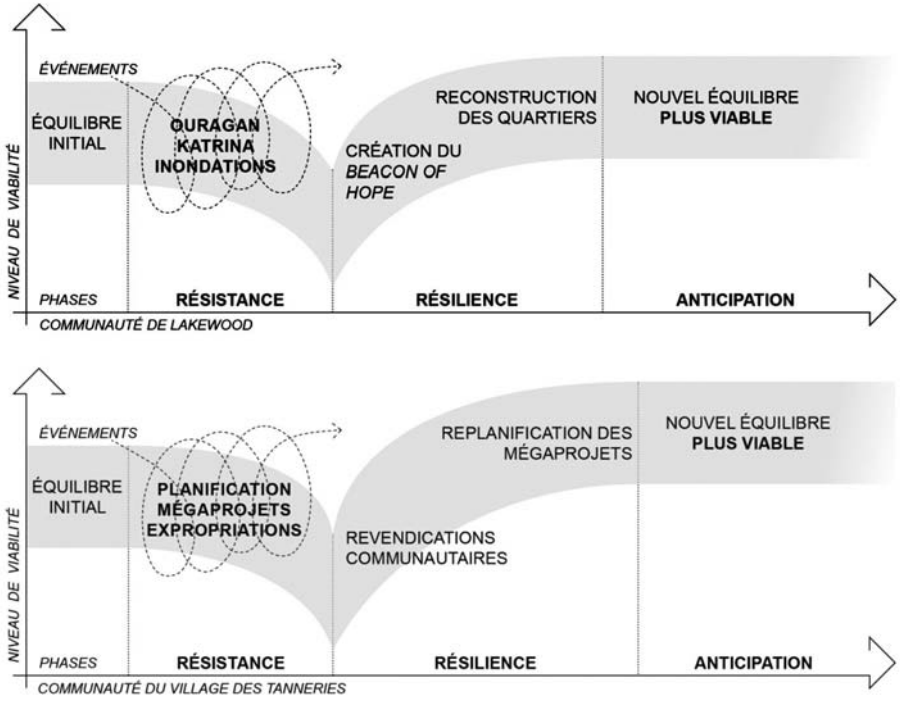
À l'été 2010, bien que les menaces d'expropriation soient levées, les divers processus de négociation et de collaboration sont toujours en cours et les deux méga-chantiers ne sont pas commencés. Toutefois, les réseaux sociaux informels locaux entre les groupes communautaires, la population et les milieux scientifiques se sont renforcés et agrandis et ils participent à la transformation des pratiques de participation citoyenne à Montréal.

4. Évolutions des deux communautés en termes de résilience et de durabilité

Ces deux exemples nous permettent de constater l'existence du pouvoir d'adaptation des communautés lorsqu'elles prennent acte des risques qui les menacent et qu'elles s'organisent en conséquence. Bien que, dans un cas, la menace vienne principalement des aléas de la nature et, dans l'autre, des actions humaines, les deux communautés ont dû se battre pour faire reconnaître la viabilité de leur existence par les instances officielles. En renforçant leurs réseaux sociaux informels, en ayant le soutien des milieux universitaires et de différents regroupements communautaires, en manifestant par leurs actions leur volonté de changement, elles ont pu améliorer la qualité de leur milieu de vie. Elles ont su réagir rapidement aux risques que représentaient les plans d'aménagement de leurs villes respectives, en déterminant elles-mêmes leurs besoins et en exerçant des pressions pour qu'on en tienne compte dans les projets. Cela leur permet de retrouver un équilibre certes différent du précédent, mais potentiellement plus viable.

Si l'on reprend le schéma de l'évolution dans le temps d'un système urbain soumis aux risques (figure 10.2), développé dans la première partie de l'article, il est possible de décrire l'évolution des deux communautés de Lakewood et du Village des Tanneries. Ainsi, la figure 10.5 illustre les changements d'équilibre des systèmes urbains des communautés à l'étude. Soumise aux risques, puis à de multiples perturbations qui ont mené à une bifurcation de leurs conditions, chaque communauté, selon son niveau de résilience, a pris acte de son changement d'état, puis s'est réorganisée en vue d'atteindre un nouvel équilibre viable.

Figure 10.5. **Schéma d'évolution dans le temps des systèmes urbains des communautés de Lakewood et du Village des Tanneries, soumis aux risques**



En comparant l'équilibre initial et nouveau des deux communautés (tableau 10.2), il est possible de faire ressortir l'évolution des niveaux de risque, de vulnérabilité, de résilience et de durabilité selon les définitions établies dans la première partie du présent chapitre. On constate alors que l'action communautaire a eu une influence positive sur le niveau de résistance aux risques et sur la capacité d'auto-organisation, d'apprentissage et d'anticipation. En ce qui concerne les niveaux d'exposition aux perturbations, de diversité et de durabilité, le changement reste ambigu et semble similaire à l'état initial. Ce n'est qu'au regard du risque que la situation se détériore pour Lakewood, en raison de la nature imprévisible et incontrôlable des phénomènes d'ordre climatique qui la menacent.

Tableau 10.2. **Synthèse des niveaux de risque, de vulnérabilité, de résilience et de durabilité des nouveaux équilibres atteints par les communautés de Lakewood et du Village des Tanneries**

		La communauté de Lakewood	La communauté du Village des Tanneries
Aléas	La récurrence des perturbations.	**Augmentée**. La menace principale étant d'ordre climatique, le phénomène des changements climatiques entraîne probablement une augmentation de leur récurrence.	**Similaire**. La nature du projet urbain en fait un événement rare et difficilement prévisible.
	L'intensité des perturbations.	**Augmentée**. La menace principale étant d'ordre climatique, le phénomène des changements climatiques entraîne probablement une augmentation de leur intensité.	**Diminuée**. Le précédent ainsi créé va probablement rendre la conception de mégaprojets plus attentive aux besoins des communautés existantes.
Vulnérabilité	Le niveau d'exposition aux perturbations.	**Similaire**. L'exposition aux perturbations climatiques demeure puisque le quartier n'est pas déplacé.	**Similaire**. Le risque d'expropriation est levé, mais le quartier est toujours situé sous Turcot et à côté du CUSM et il devra subir les deux chantiers.
	Le niveau de résistance aux perturbations.	**Augmenté**. Les infrastructures de protection (digues, pompes et canaux) et leur gestion ont été améliorées. Le cadre bâti est reconstruit à neuf.	**Augmenté**. La qualité de l'environnement physique s'est améliorée, mais la résistance vient principalement de la capacité de mobilisation et de contestation de la communauté.
Résilience	La capacité d'auto-organisation.	**Augmentée**. Le processus du Beacon of Hope guide la population dans la reconstruction et a renforcé les réseaux sociaux informels.	**Augmentée**. La fondation du CCVT et leur alliance à d'autres communautés, dont l'ARUC-MPC, ont renforcé les réseaux sociaux locaux du quartier.
	Le niveau de diversité.	**Similaire**. Le quartier reste principalement résidentiel et la population, blanche et aisée.	**Similaire**. Le quartier reste principalement résidentiel et défavorisé.
	La capacité d'apprentissage et d'anticipation.	**Augmentée**. Elle est impliquée dans le processus global de reconstruction et de planification de la ville. Elle est prête à reformer le *Beacon* en cas de besoin.	**Augmentée**. L'alliance avec l'ARUC-MPC permet de documenter le processus et d'anticiper les futures négociations entre les communautés et les mégaprojets.
Durabilité	Le niveau de viabilité.	**Similaire**. Malgré une volonté d'améliorer la résilience de leur milieu, la communauté s'est reconstruite selon le même mode de vie basé sur la consommation de sol et la dépendance à l'automobile.	**Augmentée**. Sur le long terme, les deux mégaprojets auront des impacts bénéfiques sur la communauté, sur la qualité de l'environnement et sur la densification urbaine.

Cependant, toute explication des mécanismes d'influence de l'action communautaire reste de l'ordre des conjectures et demanderait l'approfondissement de la recherche. En effet, l'observation des deux communautés a permis d'établir l'existence de liens certains, mais elle ne fournit que des pistes en ce qui concerne l'ampleur de ce pouvoir et l'importance de son interaction avec les actions gouvernementales et institutionnelles. Par conséquent, si les niveaux de risque et de vulnérabilité augmentent sensiblement pour Lakewood, il est probable que cela soit dû aux choix de modèles de reconstruction d'ordre structurel qui ne remettent en cause ni le mode de vie ni l'exposition de la ville. En revanche, le Village des Tanneries a sans doute participé à la modification des pratiques en matière de conception des mégaprojets urbains. De plus, si le niveau de résilience a globalement augmenté, cela est peut-être dû à la nature sociale et organisationnelle du principe de résilience qui se retrouve alors directement lié à l'idée de

dynamique sociale incluse dans le concept de « communauté locale ». On pourrait ainsi parler d'une résilience sociale locale qui influence la résilience globale de la ville, tout en étant un élément distinct.

Néanmoins, c'est au sujet du niveau de durabilité que les conjectures sont les plus grandes. En effet, si le niveau de durabilité se mesure par la viabilité et la reproductibilité des mécanismes qui entretiennent un système, la viabilité des deux communautés devient discutable à la lumière de leurs impacts à l'échelle territoriale. Dans le cas de Lakewood, la préservation de terrain urbanisé de type banlieue de faible densité, sans restauration des écosystèmes naturels côtiers, constitue un facteur aggravant de risque et de vulnérabilité de l'environnement naturel et bâti. Dans le cas du Village des Tanneries, l'objectif est non seulement de diminuer les impacts du complexe Turcot sur la santé et l'environnement, mais aussi d'interroger la raison d'être de cet échangeur et d'envisager sa transformation sur le plan du transport alternatif et de la réduction de la dépendance à l'automobile.

Dans les deux cas, il apparaît que toute conclusion sur les différents niveaux de risque, de vulnérabilité, de résilience et surtout de durabilité demande une étude approfondie rendant compte des multiples échelles de temps, de territoire et de gouvernance et mettant en contexte l'action communautaire par rapport à l'ensemble des acteurs urbains. Manifestement, l'action communautaire seule est insuffisante pour assurer un changement en profondeur vers la durabilité puisque son influence ne se limite qu'à certains aspects de la planification et de la reconstruction. Mais cela est réciproque : planifier en ignorant l'engagement et les initiatives communautaires revient à mettre de côté des éléments constitutifs essentiels du système.

Conclusion

En conclusion, le développement durable est un engagement à réfléchir et à transformer à long terme les systèmes urbains, c'est-à-dire les milieux et les modes de vie de nos sociétés. Que ces transformations fassent partie d'une gestion urbaine planifiée ou qu'elles soient déclenchées par une catastrophe majeure, elles sont l'occasion de réduire les risques urbains et d'augmenter les niveaux de résilience de la population et du territoire. Le défi est maintenant d'amener les instances officielles à reconnaître le rôle de l'action communautaire et à l'incorporer dans les processus de planification durable intégrée.

MOUVEMENTS SOCIAUX À BELO HORIZONTE
Conflit et associativité comme forme de recréation de la sphère publique dans le domaine de l'habitation (2006-2010)

LUCIA CAPANEMA ALVARES
Professeure, Université fédérale Fluminense, Niterói, Brésil

ALTAMIRO MOL BESSA
Professeur, Université fédérale de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brésil

ALICE CALHAU GUIMARAES
Assistante de recherche, Université fédérale de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brésil

RAQUEL FARIA RODRIGUES
Assistante de recherche, Université fédérale de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brésil

SEBASTIÃO TOLENTINO
Assistant de recherche, Université fédérale de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brésil

APRÈS UNE PÉRIODE DE GRANDE ACTIVITÉ, LES MOUVEMENTS SOCIAUX AU Brésil ont vu une diminution de leur rôle au cours des années 1980 pendant lesquelles leurs luttes ont été récupérées par les circuits de participation établis par les réseaux officiels. Depuis les années 1990, la montée des forces libérales a marginalisé les efforts collectifs en général, laissant nos villes aux intérêts individuels soumis au capital de façon irrémédiable. Il ne restait aux causes populaires et aux masses urbaines quasiment que les conflits comme forme de manifestation et possibilité de création d'opportunités. Les conflits manifestés allaient également construire socialement la sphère publique où les différences et les divergences avaient l'occasion de s'exprimer.

Dans les années 2000, la compréhension des conflits relatifs aux problèmes urbains constitue une source primaire très étendue de connaissance des réalités et des mutations urbaines dans leurs dynamiques sociales et leur

spatialité. La présente étude du cas de Belo Horizonte, dans l'État de Minas Gerais, cherche à montrer de quelle façon les causes populaires s'expriment à travers les conflits urbains et de quelle façon la question du logement, caractérisée par un déficit officiellement reconnu de 200 000 logements, est prise en charge par les mouvements sociaux et par l'« associativisme » dans les « communautés d'occupation » (communautés formées à la suite d'une occupation irrégulière de certains espaces urbains ayant donné naissance à des bidonvilles ; en portugais, on parle de « *ocupações-comunidades* »).

Les données présentées ici ont été recueillies par l'Observatório de conflitos urbanos de Belo Horizonte[1] qui saisit, systématise, classe et produit des informations sur les luttes urbaines, les mouvements sociaux et les diverses manifestations des conflits urbains à partir d'une base de données géoréférencée constituée en collaboration avec l'Observatório permanente de conflitos urbanos, coordonné par Carlos Vainer et Henri Acselrad de l'ETTERN/IPPUR/UFRJ, auquel l'Observatório de conflitos urbanos de Belo Horizonte est affilié. Dans le cas de Belo Horizonte, les sources utilisées pour la collecte des données sont les sites des quotidiens *Estado de Minas*, *O Tempo* et *Hoje em Dia*, les journaux télévisés locaux *MGTV* et *Jornal da Alterosa*, et le *Diário Oficial de Belo Horizonte*. Trois cent soixante-sept enregistrements ont été rassemblés entre avril 2006 et octobre 2010. Une étude qualitative a aussi été faite par l'Observatoire auprès de la communauté d'occupation Dandara au deuxième semestre de 2010.

1. Les mouvements sociaux au Brésil

L'abandon du modèle fordiste et de l'État-providence à partir de la décennie 1950 a eu comme résultat la suppression de ressources consacrées aux politiques sociales un peu partout. Cependant, dans le tiers-monde, des États forts, interventionnistes, centralisateurs et autoritaires se perpétuent et sont toujours guidés par le paradigme d'un développement fondé sur l'approfondissement de relations sociales et économiques inégales, tant en termes de régions que de classes, et sur la priorité accordée aux systèmes de connaissance maîtrisés par le premier monde sur les systèmes de connaissance locaux, priorité qui a pour effet de disqualifier et de marginaliser ces derniers (Escobar, 1995). Une telle approche a, évidemment, des conséquences sociales et politiques indésirables en ce qui concerne la promotion de l'égalité entre les êtres humains (Cardoso et Faletto, 1970).

Pendant les années les plus dures de la dictature militaire au Brésil (1968-1979), la diffusion à travers la société brésilienne de l'oppression sous plusieurs formes ainsi que l'isolement politique du mouvement ouvrier ont entraîné l'apparition de nouveaux acteurs sociaux et de nouvelles pratiques de mobilisation sociale

1. Voir <http://www.obervaconflitos.ippur.ufrj.br/belohorizonte>.

(Silva, 2000). L'État répressif a banni les canaux traditionnels d'expression et de participation politique, tels que les partis politiques et les syndicats. La terreur politique et des lois fort restrictives sur la liberté d'association et d'expression ont entraîné l'apparition de groupes « apolitiques » et sans « base partisane » dans le pays entier (Doimo, 1993). Avec la légalisation des partis politiques et des groupes d'intérêts politiques à la fin des années 1970, ces mouvements de base ont perdu des membres au profit des structures institutionnalisées et le militantisme s'est infiltré dans des espaces du pouvoir, atteignant les syndicats et les instances de représentation officielle (Silva, 2000).

À partir des années 1980, le processus de modernisation technologique et scientifique a une double nature selon Torres Ribeiro (cité par Câmara, 2006). Pendant que la technologie célèbre les grands équipements qui permettent de réduire l'emploi, les expériences de survie populaire sont effacées de l'espace public. À partir des années 1990, l'expérience démocratique, qui était présente dans l'organisation sociale des années 1970, se restreint de plus en plus aux moments électoraux. Torres Ribeiro (cité par Câmara, 2006) conclut que l'économique s'impose sur le politique et le marché, sur l'État, ce qui a pour résultat d'augmenter les niveaux d'inégalité et de concentration des revenus, et cela, surtout dans les métropoles. Cela conduit l'État à adopter maintenant des politiques répressives et axées sur l'image consistant à « soigner » les maladies sociales des villes en cachant ce que les investisseurs ne veulent pas voir (Câmara, 2006).

2. Une société de conflits urbains

Dans une perspective durkheimienne ou organiciste, le conflit constituerait une espèce d'« anticorps » ou de mécanisme de défense de la cohésion sociale, empêcheur de la maladie sociale. Bien que son existence puisse sembler être une atteinte à l'ordre et une incitation au chaos, ce phénomène agirait dans le sens d'éviter le chaos et le démantèlement du système social. Chez Simmel (1903), le conflit, forme élémentaire de socialisation entre les individus, est une partie inséparable de la dialectique antagonisme-unité qui mènera à la signification sociologique du sujet dans la coopération avec autrui. Pour l'auteur, l'être humain a de l'hostilité et de la sympathie pour quelqu'un, et ces attitudes constituent des formes de transcendance. Les luttes sociales seraient des conflits engagés, ou légaux, quand la personnalité des acteurs et la lutte sont séparées, et le processus peut résulter dans des décisions purement objectives, quoique les gens soient subjectivement entraînés. L'implication émotive des personnes dans le conflit diminue sans que l'intensité du conflit soit réduite ; au contraire, le conflit devient plus conscient, concentré et proactif, car l'individu se voit en lutte pour une cause importante et supra-personnelle.

D'après Harvey (1982), le capitalisme a sans cesse besoin d'une masse de ressources construites pour son expansion. La construction des espaces est en elle-même contradictoire, tendue et génératrice de conflits, car, d'une part, il y a les agents directs et indirects d'appropriation de la terre à des fins de production, agents en relation avec le capital lié à la construction des bâtiments et avec le capital en général, et, d'autre part, il y a les travailleurs pour qui le milieu construit est un bien de consommation et un moyen de reproduction. Dans le jeu de domination du travail par le capital, le résultat serait toujours favorable au capital, excepté quand le marché exige que l'on préserve le pouvoir d'achat et la reproduction du travail. Pour ce faire, le marché recourt à l'État pour soutenir le système à travers la discipline, la menace institutionnelle et le marketing de la propriété (qui fait du travailleur un emprunteur intéressé au maintien du système) et de la cité capitaliste.

Les lectures possibles des conflits urbains, leurs définitions et leurs significations font actuellement l'objet de discussions et d'études dans les milieux universitaires. Ces réflexions recourent à plusieurs critères et le concept de conflit urbain demeure une notion ouverte, en construction. Dans le cadre de ce texte, les conflits urbains analysés prennent tous la forme de confrontations ou de litiges concernant les infrastructures, les services ou les conditions de vie urbains, impliquant au moins deux acteurs collectifs ou institutionnels (y compris l'État) et se manifestant dans l'espace public (voies publiques, moyens de communication de masse, justice, représentations devant les organismes publics, etc.). Les conflits y sont vus, grosso modo, comme des réponses de la population à l'absence de politiques publiques ou à l'absence de politiques publiques « adéquates » relatives à la qualité de vie et aux espaces urbains. La compréhension des conflits liés aux problèmes urbains constitue une source, à la fois primaire et étendue, de connaissance des réalités et des mutations urbaines dans leurs dynamiques sociales et leur spatialité. La ville, qui est hétérogène par définition, révèle, à travers ses conflits, ses fissures et ses souhaits. Comme nous l'apprend Carlos Vainer (2006, p. 13) : « La diversité et la multiplicité de la ville apparaissent, presque à l'état vierge, dans les conflits, lesquels sont eux-mêmes dispersés, multiples et divers […] [À travers eux,] la ville expose son inégalité et […] élabore les manières de la confronter. »

3. Sphère publique et espaces urbains

D'après Arendt (2001), la sphère de la vie publique est celle de la vie active et la vaste action politique qui s'y déroule contribue fondamentalement à la construction de la citoyenneté et des civilisations. Macedo, Robba et Queiroga (2006) citent Arendt afin de reprendre la notion aristotélicienne de vie active et de définir sa relation avec les espaces urbains de manifestation publique. Selon ces auteurs, dans la sphère publique, les différences et les divergences de points de vue ont ou auraient la possibilité de s'exprimer à travers l'échange des discours (visant la

compréhension mutuelle et la recherche d'une vérité quant à la marche à suivre). De cette conception des choses émergeraient le concept d'accord politique dans son sens le plus élevé, la notion d'intérêt public et l'idée d'un bien public élaboré socialement à partir de la confrontation des intérêts individuels ou de groupes dans un contexte de conflit.

Bauman (2007) décrit les espaces urbains à partir de la dichotomie engendrée par la peur et sa contrepartie, les possibilités sociales offertes par la rencontre avec autrui. Si, d'un côté, les espaces publics provoquent des sensations d'aversion, d'un autre côté, l'attrait qu'ils exercent sur les individus rend possible de surmonter ou de neutraliser cette même aversion : « C'est l'exposition à la différence qui, avec le temps, devient le principal facteur d'une heureuse cohabitation de telle sorte que les racines urbaines de la peur viennent à s'atrophier et à disparaître » (Bauman, 2007, p. 102-103).

Les endroits publics sont un espace de résistance, où se trouvent et se mettent en situation de conflit les différentes rationalités, systémiques et communicationnelles (Habermas, 1981). Ils sont, donc, en plus d'être les espaces du maintien de la production/reproduction capitaliste-industrielle, des territoires du nouveau, du conflit. Selon Bourdieu (1997, p. 161), « c'est dans la relation entre la distribution des agents et la distribution des biens dans l'espace que l'on définit la valeur des différentes régions de l'espace social réifié ». De là découle l'intérêt pour les différentes et changeantes relations établies par les différents segments de la société avec les différents espaces, surtout avec les espaces urbains qui sont les endroits privilégiés de l'action sociale et de l'organisation de la sphère publique.

4. La question du logement

Au Brésil, la question du logement date du XIXe siècle. Elle s'est imposée lors de l'abolition de l'esclavage et de la forte migration des Noirs vers les villes et les villages qui l'a accompagnée. Cette migration s'est produite dans un contexte où les structures urbaines existantes et l'aménagement en place ne permettaient pas d'accueillir les nouveaux arrivants de façon réglementaire. Il en est résulté naturellement une occupation désordonnée d'espaces urbains non prévus à cette fin, dans des milieux de faible salubrité (Maiolino, 2008). Les premières politiques du logement datent des années 1930 ; elles visaient à marginaliser les zones habitées par les classes défavorisées. La décennie de 1960 a été marquée par une forte stigmatisation des favelas, avec de grands mouvements visant à les éliminer et la naissance de mouvements centrés sur l'urbanisation (Maiolino, 2008). Jusqu'aux années 1970, la règle qui prévalait consistait à éliminer les favelas et non à les réaménager. Dans les années 1980, il y a eu une grande prolifération de lotissements illégaux dans des zones écologiquement fragiles à cause du manque de possibilités dans le domaine du logement, et de l'adoption par la plupart des villes de politiques officielles de réaménagement des favelas. La Constitution fédérale

de 1988 a reconnu la fonction sociale de la propriété, mais ce n'est qu'en 2000, par un amendement constitutionnel, que le logement est devenu un droit social. L'approbation du statut de la Ville a rendu obligatoire, à partir de 2006, l'adoption de plans directeurs traitant explicitement de la question du logement.

Malgré quelques progrès sur le plan de la législation et des politiques fédérales, dans les municipalités, qui sont les principaux fournisseurs de logement social, le tableau actuel reflète, selon Kowarick (2000, p. 54) un « aménagement juridique-institutionnel qui, méconnaissant la réalité socioéconomique de la majorité, nie l'accès à des bénéfices fondamentaux pour la vie en ville ; [cet aménagement résulte d']un processus politique qui produit une conception d'ordre excluant et étroit ». La signification pratique de cet ordre est résumée par Rolnik (2008), quand elle dénonce l'urbanisme de risque, où il y a une ville formelle, cible des politiques publiques, et une ville informelle, pour laquelle il n'y a pas de politiques. D'après Maricato, le cadre abondant des réglementations coexiste avec la radicale flexibilité de la ville illégale, ce qui donne lieu à une forme d'institutionnalisation de la fracture sociale et de sa dissimulation. Selon l'auteur, autant le cadre juridique que les associations professionnelles « ne prennent pas en considération la condition d'illégalité vécue par la majeure partie de la population urbaine brésilienne dans les domaines du logement et de l'occupation de l'espace » (Maricato, 2000, p. 147).

5. Le cas de Belo Horizonte

Belo Horizonte, planifiée pour accueillir 200 000 habitants liés à l'activité administrative, a été fondée en 1897 comme siège de l'État de Minas Gerais. Son histoire est marquée par l'exclusion dès sa fondation, puisque les habitants du village choisi comme emplacement de la nouvelle ville ont été expulsés de la région centrale. Pendant le XXe siècle, la ville a été progressivement occupée, dans ses zones centrales, par les résidences de l'élite, avec quelques enclaves commerciales, et, dans les zones plus périphériques, par les travailleurs à faible revenu et, ensuite, par les activités de support des secteurs industriels régionaux. Dans les années 1950, la ville est passée par une période d'industrialisation au cours de laquelle a été attirée une importante population venue de l'intérieur de l'État et des États voisins. Comme par le passé, la zone centrale a accueilli les plus riches alors que les plus démunis se localisaient à la périphérie ou dans les favelas implantées çà et là, dans les endroits les moins propices au développement domiciliaire. Depuis les années 1970, Belo Horizonte vit les conséquences de deux phénomènes économiques : le ralentissement de la croissance et le déplacement de certaines activités des zones centrales vers les périphéries et les municipalités voisines (Prefeitura municipal de Belo Horizonte – PBH, 1996). Aujourd'hui, sa région métropolitaine abrite 4,9 millions d'habitants (Instituto brasileiro de geografia e estatistica – IBGE, 2010).

6. La politique municipale d'habitation de Belo Horizonte

La Société d'urbanisation et d'habitation de Belo Horizonte (Companhia urbanizadora e de habitação de Belo Horizonte – URBEL) est, depuis 1983, responsable de l'urbanisation et de la régularisation des *vilas* (anciennes favelas régularisées) et des favelas (bidonvilles) existantes. Au premier semestre de 2009, le nombre total de favelas était de 208 ; la population de ces dernières était d'environ 471 000 habitants, soit 20 % de la population totale de la capitale du Minas Gerais. D'après les données d'URBEL (Urbel – área de atuação, 2012), il existe officiellement 37 000 familles qui ne sont pas encore inscrites sur la liste donnant accès aux programmes de la mairie de Belo Horizonte (PBH), tandis que 176 000 familles habitant des *vilas* et favelas n'ont toujours pas bénéficié d'une quelconque intervention de la part du pouvoir public municipal bien qu'elles soient inscrites. Il existe donc une forte population de sans-abri et de personnes vivant dans des conditions précaires et irrégulières. On ne peut prévoir, à court terme, des améliorations dans les conditions de logement de ce contingent dans la mesure où les forces populaires, autrefois dominantes au sein du gouvernement municipal, ont été éloignées de ce dernier depuis l'administration Pimentel (2001-2008) et sont maintenant « larguées » par l'administration Márcio Lacerda (au pouvoir depuis 2009).

7. Les conflits urbains à Belo Horizonte

Parmi les 367 cas de conflits urbains que nous avons analysés, les questions les plus polémiques sont celles qui ont trait aux politiques publiques de gestion du territoire : 18,5 % des cas analysés concernent le transport, le trafic et la circulation, 6,8 % concernent le logement et 6,5 %, la législation urbaine. Nous pouvons aussi inclure dans cette catégorie les 0,5 % qui ont trait à l'alimentation en énergie et en gaz, les 2,7 % concernant l'alimentation en eau, les égouts et le drainage – nettement des domaines liés à l'habitation – ainsi que les 5,8 % touchant des questions environnementales. Au total, 40,8 % des conflits étudiés sont donc directement liés à la gestion du territoire municipal. Parmi les 59,2 % restants, 25,1 % des cas ont trait à la sécurité publique et 2,7 %, à des problèmes de santé ou à l'éducation. Aucun conflit n'est directement lié à la ségrégation spatiale des habitations.

Les conflits se manifestent à différentes échelles géographiques. Parmi les cas analysés, on en trouve 14 % qui concernent la ville dans son ensemble ; 9 % (soit 33 cas) des conflits étudiés se sont manifestés au sein des instances politiques et institutionnelles ou dans la presse, sans références géographiques précises. Il faut noter que 46,8 % des cas nettement localisés concernent la région Centre-Sud où les manifestations de conflits attirent une plus grande attention du public en

général, du pouvoir public et de la presse. La région Centre-Sud, qui n'est pas une région défavorisée, apparaît ainsi comme la grande scène des conflits publics à Belo Horizonte. On voit là que la sphère publique a tendance à être accaparée par les espaces urbains possédant une forte qualité environnementale et une grande offre de ressources. D'après l'analyse de Bourdieu, pendant que la plupart des agents des manifestations sont distribués dans des lieux ayant un accès difficile à des biens et services, la présence en quantité de biens et de services dans certaines zones (comme celle du Centre-Sud) ajoute aux conflits qui s'y manifestent de la valeur de marché et de la valeur symbolique dans le contexte d'un « espace social réifié » où les sujets de conflit qui ne concernent pas ces zones bien pourvues sont *a priori* ignorés ou marginalisés.

Pour ce qui est de la forme prise par les manifestations de conflit dans le domaine précis du logement, domaine qui nous intéresse ici, 70 % des 37 manifestations que nous avons recensées entre 2006 et 2010 se sont produites dans des espaces nettement urbains. Presque 22 % des conflits liés au logement ont pris la forme de blocage des voies ; 16,2 %, la forme de manifestations sur la place publique ; 16,2 %, la forme de défilés ; 13,5 %, la forme de manifestations ou de cortèges motorisés et 2,7 %, la forme d'occupations d'immeubles ou de terrains (tableau 11.1).

Tableau 11.1. Formes de manifestation des luttes dans le secteur du logement

	Fréquence	Proportion
Blocage de voies publiques	8	21,6 %
Manifestation sur la place publique	6	16,2 %
Défilé	6	16,2 %
Cortèges ou manifestations motorisés	5	13,5 %
Recours judiciaire, appel au ministère public, pétitions, lettres, demandes	4	10,8 %
Panne et grève	3	8,1 %
Autres formes de manifestation	3	8,1 %
Plainte publique via un moyen de communication de masse	1	2,7 %
Occupation d'immeubles ou de terrains	1	2,7 %
TOTAL	37	100,0 %

Source : Observatoire des conflits urbains de Belo Horizonte.

Tandis que seulement cinq conflits recensés dans le domaine du logement (soit 13,5 % du total) ont eu leur origine dans la région Centre-Sud, 15 conflits s'y sont manifestés (soit 40,5 % du total). Cela confirme les observations précédentes concernant la visibilité de cette région et son utilisation par ceux qui ne résident pas dans cette région à cause de la ségrégation spatiale.

Comme l'indique le tableau 11.2, dans 41 % des cas les conflits recensés ont mobilisé des mouvements s'occupant du logement et des sans-abri. Dans 32,4 % des cas, ils ont mobilisé de simples habitants ou voisins. La mobilisation a aussi été le fait d'associations de résidants (8,1 % des cas), de syndicats et d'associations professionnelles.

Tableau 11.2. Acteurs mobilisés par les luttes dans le domaine du logement

	Fréquence	Proportion
Mouvements s'occupant du logement et des sans-abri	15	40,5 %
Habitants ou voisins	12	32,4 %
Associations de résidants	3	8,1 %
Syndicats et associations professionnelles	2	5,4 %
Autres acteurs	2	5,4 %
Autres mouvements sociaux	1	2,7 %
Marchands et artisans, marchands de rue	1	2,7 %
Professionnels d'une même catégorie	1	2,7 %
TOTAL	37	100,0 %

Source : Observatoire des conflits urbains de Belo Horizonte.

Il est clair que les mouvements sociaux jouent un rôle majeur dans la « recréation » de la sphère publique en matière d'habitation et, inversement, que cette « recréation » influence grandement l'action des mouvements sociaux. D'une part, 46 % des conflits ont été pris en charge par des mouvements et des associations populaires qui animaient l'espace public. D'autre part, dans 70 % des cas, les acteurs ont choisi l'espace urbain comme milieu préféré pour leurs manifestations, ce qui explique que, dans 40 % des cas, les manifestations ont eu lieu dans la région Centre-Sud. On doit aussi noter la grande proportion de manifestations dirigées par des mouvements s'occupant du logement et des sans-abri, point sur lequel nous reviendrons.

8. Les « communautés d'occupation »

Sur les 15 conflits recensés par l'Observatoire et dirigés par des mouvements s'occupant du logement et des sans-abri, 14 sont liés aux communautés d'occupation qui se trouvent actuellement associées au « Forum permanent de solidarité avec les occupations – Belo Horizonte ». Ce forum[2] diffuse sans cesse, depuis octobre 2010, son manifeste prenant la défense des communautés menacées d'expulsion forcée.

Le manifeste souligne que les communautés d'occupation ont été construites et organisées dans des immeubles et sur des terrains abandonnés pour lesquels les taxes immobilières n'étaient pas payées et dont la fonction sociale liée à la propriété n'était pas exercée, ce qui justifierait une expropriation avec indemnité et l'affectation de ces immeubles et espaces à l'habitation populaire. Le manifeste dénonce ensuite le fait que le « Tribunal de justice de Minas Gerais, en contravention des lois et de la Constitution elle-même » a ordonné l'immédiate réintégration des terrains et des immeubles occupés dans la possession de leurs anciens propriétaires et affirme que « les autorités de Minas Gerais traitent la lutte des organisations populaires et des mouvements sociaux comme un cas de police et rejettent le dialogue et la recherche d'une entente ». Il dénonce aussi la collusion entre le pouvoir public municipal et les entrepreneurs locaux concernant les terrains et les immeubles sous-utilisés visés par les responsables de l'organisation de la Coupe du monde 2014. Parmi les communautés signataires du manifeste, deux retiennent plus particulièrement notre attention, à savoir la communauté dénommée « Tours jumelles » et la communauté Dandara, cette dernière étant l'objet d'une recherche de l'Observatório de conflitos urbanos de Belo Horizonte.

9. L'occupation des Tours jumelles, un bref récit

Abandonnés en 1996, pendant le processus de faillite du constructeur, deux grands immeubles n'ayant pas encore été dotés de plomberie, de système électrique et de fenêtres ont été occupés. En 2001, au lendemain des événements du 11 septembre, ces immeubles, qui hébergeaient déjà alors 180 familles, ont été surnommés les « Tours jumelles ». Ils constituent aujourd'hui la plus ancienne occupation verticale de la ville de Belo Horizonte.

Selon une vidéo diffusée par la communauté des Tours jumelles sur YouTube :

2. Le site de ce forum peut être visité à l'adresse <http://solidariedadeocupacoesbh.wordpress.com/2010/10/27/negociacao-sim-despejo-nao/>.

En 1995, dans le quartier de Santa Tereza, à Belo Horizonte, les immeubles connus depuis comme les Tours jumelles ont été occupés après une longue période d'abandon. En 2004, des projets de politique d'habitation visant la récupération des tours ont été proposés et approuvés dans le cadre du Programme fédéral de crédit solidaire. Les projets ont ensuite été envoyés à la mairie de Belo Horizonte où on ne leur a pas donné suite. Le 20 septembre 2010, il y a eu un incendie dans l'un des appartements de la tour numéro 100. La tour a été évacuée et la police anti-émeute a occupé les entrées de l'immeuble. On a alors interdit aux habitants de la tour l'accès à cette dernière. L'interdit a laissé plus de 300 personnes sans accès à leurs propres [*sic*] maisons et à leurs biens personnels. Les habitants de la Tour 100 ne pouvant pas rentrer dans leurs appartements se trouvent logés de façon précaire dans des abris, des tentes ou chez leur famille et des amis [...] Dans un discours à la communauté de la Tour 100, Raquel Rolnik, rapporteur de l'ONU, a déclaré avoir intercédé auprès de la mairie de Belo Horizonte, mais il a ajouté que « le maire n'a présenté [...] aucune proposition de sortie de crise ni de solution pour la situation vécue ici [...] Les tours ne peuvent pas s'insérer dans la politique d'habitation [...] et bénéficier du crédit solidaire ; voilà la position du maire » (Torres Gêmeas BH, 2011).

Dans la même vidéo, on voit une résidante exprimer la plainte suivante : « À cause de la Coupe du monde de 2014, [ils vont] faire ici, à Santa Tereza, un centre multisports et il y aura un centre commercial... C'est l'une des raisons pour lesquelles ils veulent expulser les pauvres vers la périphérie » (Torres Gêmeas BH, 2011).

Figure 11.1. **L'intervention des pompiers et des policiers lors de l'incendie de la Tour 100**

Source : Renato Wil/EM/D.A Press, Brasil, Belo Horizonte – MG.

La mairie de Belo Horizonte continue à faire obstacle au financement par des subventions fédérales des projets qui permettraient d'apporter aux Tours jumelles les améliorations nécessaires à leur récupération, et ce, à un coût inférieur à celui de l'établissement des familles de ces « tours » dans de nouveaux logements situés à la périphérie de la ville. Faute de l'endossement de la mairie de Belo Horizonte, les crédits nécessaires ne peuvent être dégagés. Les leaders de l'occupation des tours accusent le gouvernement municipal et le maire d'être liés aux intérêts immobiliers croissants qui œuvrent dans la région.

10. La communauté d'occupation de Dandara : journal d'une planification de conflit

Le jeudi soir, 9 avril 2009. Cent cinquante familles occupent un terrain abandonné de 40 hectares (400 000 mètres carrés) situé dans la périphérie de la ville de Belo Horizonte. Ce terrain est grevé d'une dette fiscale de 18 millions de reais. Des citoyens, de concert avec le Forum de l'habitation de Barreiro, les Brigades populaires et le Mouvement des sans-terre (Movimento dos trabalhadores rurais sem-terra – MST) faisant partie de l'« Avril rouge » qui regroupe des mouvements de lutte visant à faire en sorte que la fonction sociale de la propriété prévale sur les intérêts particuliers, envahissent le terrain et fondent la communauté de Dandara. Les occupants proposent l'expropriation de ce territoire urbain qui n'accomplit pas « sa fonction sociale » (selon les termes de la Constitution fédérale du Brésil de 1988) et la construction d'un lotissement urbain avec des maisons et des cours destinées à l'agriculture périurbaine ou de subsistance. Ils demandent que cela se fasse dans le cadre de coopératives et d'associations unissant les luttes pour les réformes agraire et urbaine. Le soir même, en contradiction avec la législation et sans injonction de réintégration de possession, la police militaire essaie d'expulser les occupants.

Il s'ensuit trois jours d'attaques permanentes d'environ 150 hommes d'un bataillon de choc faisant exploser des bombes, lançant du gaz lacrymogène et ravageant les baraques avec des hélicoptères effectuant des vols rasants, tandis que les membres de la communauté répondent avec des pierres et leur propre corps, ce qui fait plusieurs blessés et conduit à l'arrestation de trois personnes. Malgré cela, l'occupation résiste.

Le mardi, 14 avril 2009. Le Tribunal de justice de l'État de Minas Gerais émet une injonction de réintégration de possession en faveur du propriétaire du terrain. Cependant, les autorités n'arrivent toujours pas à forcer l'expulsion des occupants à cause de la capacité de mobilisation et de sensibilisation des médias démontrée par la communauté de Dandara.

Un grand nombre de familles venant de l'intérieur de l'État de Minas Gerais et du reste du Brésil convergent vers Dandara, si bien qu'en 2010 on y retrouvera 981 abris immatriculés et numérotés ainsi qu'une population estimée de 4000 personnes, et cela, sans compter une liste d'attente de 300 familles. Selon les termes d'Occupation Dandara (2011), ces constructions improvisées abritent « des matelas, des cuisinières, des enfants et des rêves » et elles sont peu à peu transformées en des structures plus solides en maçonnerie. Sur ce site, il n'y a ni égout ni aqueduc. L'électricité qu'on y trouve provient de liaisons clandestines et l'eau, de camions-citernes. Néanmoins, les habitants de Dandara reçoivent l'appui de plusieurs groupes de Belo Horizonte, alors que leurs voisins essaient de les criminaliser afin de provoquer leur expulsion. Occupation Dandara, qui est déjà le fruit des mouvements associatifs, se joint à d'autres mouvements œuvrant pour l'habitation – comme les mouvements Camilo Torres et Irmã Dorothy – chaque fois que ces derniers organisent des sorties publiques.

Le vendredi, 30 juillet 2010. Dans une lettre ouverte à la société publiée sur leur site électronique, ces mouvements déclarent :

> Nous existons. Nous sommes plusieurs et nous lutterons pour continuer à exister […] Ceux qui essaient de nous massacrer ne veulent pas qu'expulser 1159 familles sans abri. Ils veulent aussi expulser la dignité, expulser ceux qui ne plient pas devant la pauvreté et la richesse. Ils veulent expulser un « ennemi interne », une voix non conforme […] Nous occupons des terrains abandonnés […] grevés d'impôts non réglés, pleins de rien. Quand nous bâtissons nos maisons, nous construisons […] une communauté, nous construisons notre dignité, nous nous construisons nous-mêmes (Ocupação Dandara, 2011).

Le judi, 5 août 2010. Une délégation composée de 17 leaders représentant plus de 1500 familles des communautés d'occupation et des associations populaires se rend à Brasília. En deux jours, elle rencontre le ministère des Villes, le Secrétariat spécial des politiques pour les femmes, le Sénat fédéral et la Chambre fédérale, le Secrétariat général de la présidence de la République, le Conseil fédéral des avocats, la Conférence nationale des évêques du Brésil (CNBB), la Commission brésilienne « Justice et Paix » de la CNBB, le Secrétariat des droits humains de la présidence de la République, la communauté et paroisse Nossa Senhora do Carmo, l'Ordre du Carmel et le Campement indien révolutionnaire (Ocupação Dandara, 2011).

Le lundi, 27 septembre 2010. La Commission des droits humains de la Chambre des conseillers municipaux de Belo Horizonte tient une consultation publique sur la « non-prestation de services » aux communautés d'occupation de la part des sociétés publiques.

À cette occasion, Ocupação Dandara dénonce les centrales électriques du Minas Gerais et la Poste, car elles refusent de fournir les services publics dont elles sont responsables dans les zones disposant de réseaux de rues et de systèmes d'adresses civiques complets. Le groupe dénonce aussi la Compagnie d'assainissement du Minas Gerais à cause de son refus de respecter un accord selon

lequel elle devait implanter des aqueducs et mettre en place un réseau d'égouts. Il reproche aux sapeurs-pompiers de refuser de porter secours aux habitants de Dandara et aux centres de santé du réseau municipal de multiplier les embûches à l'accueil des habitants de la communauté de Dandara. Quant à la Police militaire et au Secrétariat de l'éducation, ils n'ont même pas justifié leur absence lors de la consultation publique.

Le mercredi, 29 septembre 2010, 8 h. Dans le cadre de la Journée nationale de lutte contre les expulsions organisée dans plusieurs capitales des États du Brésil par les mouvements formant le Front national de résistance urbaine (Frente nacional de resistência urbana – FNRU), les communautés d'occupation de Camilo Torres, de Dandara, d'Irmã Dorothy et des Tours jumelles, tout en déclarant ne pas avoir pour but d'occuper les organismes publics ou d'endommager le patrimoine public, ont campé pacifiquement devant le bâtiment de la préfecture municipale de Belo Horizonte afin de presser les autorités d'ouvrir des négociations sur les occupations. L'« entrepreneur-maire » Márcio Lacerda s'oppose à cette action et ordonne à la police municipale de réagir énergiquement en utilisant des matraques et du poivre de Cayenne (Ocupação Dandara, 2011).

Figure 11.2. **L'occupation de l'avenue Afonso Pena, le 29 septembre 2010**

Source : Renato Wil/EM/D.A Press, Brasil, Belo Horizonte – MG.

Le samedi, 11 décembre 2010. Les communautés d'occupation de Camilo Torres, d'Irmã Dorothy, de Conjunto Águas Claras, de Recanto UFMG, de Dandara et des Tours jumelles se réunissent pour deux jours au collège Pio XII, dans le quartier sud de Belo Horizonte, dans le but de se renforcer mutuellement. Ils établissent à cette occasion des lignes directrices en vue des prochaines manifestations et des commémorations de leurs luttes.

En janvier 2011, les pétitions appuyant l'occupation du site de Dandara ont recueilli les signatures de 131 individus et de 48 organisations.

11. Brève analyse de la planification de conflit dans le cas de la communauté d'occupation de Dandara

Le but premier des initiatives de planification communautaire consiste à suppléer au manque de services de base dans la zone de Dandara. Chaque semaine, des coordonnateurs et des membres de la communauté se réunissent pour élaborer des stratégies et faire le point sur le mouvement. Tous les habitants de la zone de Dandara sont recensés et inscrits dans un registre. Des tracés de rue sont établis. Un réseau électrique est établi en fonction du réseau des rues. Des contacts sont établis avec des organismes publics et des projets de construction d'un centre de santé, d'une église et d'une école sont élaborés. L'alimentation en eau a débuté au deuxième semestre de 2010. Peu à peu, les tentes de toile sont remplacées par des maisons en maçonnerie, comme on peut le voir en examinant les matériaux de construction utilisés dans le lotissement. Ces maisons ont sensiblement toutes des dimensions comparables et 50 % du terrain est laissé libre pour un usage public. Les rues, qui ne sont pas encore asphaltées, reçoivent les noms de leaders célèbres. Des étudiants et des professionnels assistent la communauté de Dandara en élaborant et en diffusant des projets techniques et architecturaux, dont certains se sont classés lors de concours internationaux aux États-Unis et aux Pays-Bas.

La communauté d'occupation de Dandara peut être vue, dans l'optique de Simmel, comme une occasion découlant de la construction dialectique antagonisme-unité, dans l'optique de Durkheim, comme un exemple de cohésion sociale ou encore, dans l'optique de Bauman, comme un cas d'éradication de la peur par l'exposition à la différence. Cependant, l'occupation de Dandara engendre aussi une action hégémonique de la part de l'État qui refuse le rôle antithétique constructif d'une telle occupation. Fort de l'appui légal (mais aussi, de manière contradictoire, *ultra vires*) du Tribunal de justice de l'État de Minas Gerais, le gouvernement municipal considère que toute occupation constitue une atteinte à l'État de droit et à la propriété privée. En fait, il considère que la communauté d'occupation de Dandara est une menace à des intérêts perçus par les autorités publiques comme étant plus acceptables et plus rentables, à savoir les intérêts associés à la mise en valeur par le grand capital, en partenariat avec le secteur

public, des terrains occupés. L'État, à travers l'action des administrations municipales et des ministères, utilise les injonctions de l'appareil de justice et le refus des sociétés publiques de fournir des services de base aux occupants pour procéder à un « nettoyage » discret qui n'entache pas son image.

Figure 11.3. Rassemblement pour l'organisation et la planification de la communauté de Dandara

Source : Paulo Filgueiras/EM/D.A Press, Brasil, Belo Horizonte – MG.

Cependant, cette stratégie a un effet contraire. La mobilisation et l'union des habitants qu'elle provoque amènent une convergence des intérêts et font naître, sur le plan des valeurs et des idéologies, une perception suivant laquelle tous se voient comme les membres d'un groupe qui représente un idéal et un objectif plus importants que la somme des souhaits individuels. Selon la proposi-

tion de Simmel, l'intérêt personnel se réduit et la lutte sociale s'intensifie alors. Le conflit devient plus conscient, centré et proactif, et la vaste cause supra-personnelle qui émerge réduit la possibilité de dissolution et de désertion du groupe.

À travers le leadership qu'elle a su exercer auprès d'autres mouvements et d'autres associations de lutte pour le logement, par la publicité faite à sa lutte, grâce aux manifestations organisées dans des endroits privilégiés de la capitale, par ses actions entreprises auprès des instances judiciaires et législatives, et au moyen de ses initiatives de planification, la communauté d'occupation de Dandara a réussi à revigorer la lutte populaire contre les intérêts hégémoniques en lui donnant un nouveau souffle et une nouvelle signification. Elle offre un exemple vivant du potentiel social des conflits dans une situation où un dialogue est amorcé de façon à gagner l'appui de plusieurs secteurs et à redéfinir la sphère publique de Belo Horizonte, capitale du Minas Gerais.

PARTIE 4

DESSERVIR LES MÉTROPOLES

MARIO CARRIER
Professeur titulaire, École supérieure d'aménagement du territoire
et de développement régional (ÉSAD), Université Laval, Québec, Canada

LA PLANIFICATION DES GRANDES INFRASTRUCTURES ET DES ÉQUIPEMENTS reliés au transport, à l'eau et à l'assainissement ainsi que le choix des technologies qui y ont trait comptent parmi les contenus les plus importants de la planification territoriale métropolitaine. C'est de ces contenus que traitent les chapitres de cette partie à partir des cas de métropoles brésiliennes, d'une métropole américaine et d'une métropole canadienne. Ces contenus de planification posent des défis techniques, mais ils représentent aussi des enjeux importants en termes d'équité sociale et de gouvernance métropolitaine, enjeux qui ont d'autant plus d'acuité dans les Amériques que plusieurs métropoles y sont en pleine expansion. Les deux premiers textes qui suivent portent sur le transport durable et le troisième, sur l'accès à l'eau et sur l'assainissement.

Le premier texte présente les résultats partiels d'une recherche portant sur cinq régions métropolitaines des Amériques qui se distinguent par le fait que la part des modes de transport autres que l'auto-solo dans les déplacements y est supérieure à la moyenne américaine. Il s'agit des régions métropolitaines de Toronto et de Montréal au Canada, de Chicago et de Seattle aux États-Unis et de Curitiba au Brésil. Seuls les cas de Seattle et de Curitiba sont traités ici.

Sur le plan théorique, la recherche vise à expliquer non seulement le choix des instruments de politiques publiques en matière de transport durable, mais aussi leur combinaison et leur séquence dans le temps en faisant appel à un modèle conceptuel à deux variables :

- l'asymétrie de la légitimité : plus la légitimité du gouvernement est élevée par rapport à celle des acteurs privés, plus la valeur de cette variable est élevée ;
- l'asymétrie de l'information : plus l'information est rendue disponible aux acteurs privés et aux acteurs non gouvernementaux, plus la valeur de cette variable est élevée.

Ces deux variables permettent de définir différents types d'interventions au regard de quatre cas :

- le cas de l'« autorégulation », correspondant à un haut niveau d'information rendue disponible aux acteurs privés et aux acteurs non gouvernementaux, et à une faible légitimité du gouvernement ;
- le cas de l'« action limitée », correspondant à un faible niveau d'information rendue disponible aux acteurs privés et aux acteurs non gouvernementaux, et à une faible légitimité du gouvernement ;
- le cas de « gouvernance », correspondant à un haut niveau d'information rendue disponible aux acteurs privés et aux acteurs non gouvernementaux, et à une forte légitimité du gouvernement ;
- le cas de « gouvernement proactif », correspondant à un faible niveau d'information rendue disponible aux acteurs privés et aux acteurs non gouvernementaux, et à une forte légitimité du gouvernement.

Il ressort des résultats de cette recherche que les cas de Seattle et de Curitiba se ressemblent par la prédominance dans leurs choix d'instruments de « type interventionniste », c'est-à-dire d'instruments tournés vers des mesures ou des actions opérationnelles sur le plan des solutions aux problèmes de transport. Cependant, il existe une différence marquée entre les deux cas, et elle réside dans le fait qu'à Curitiba ce sont les instruments de type « gouvernement proactif » qui prédominent, alors qu'à Seattle ce sont les instruments de type « gouvernance » qui prévalent nettement. L'étude, sur la base d'une analyse historique, explique cette différence par la culture politique ambiante qui a présidé à la mise en place des systèmes de transport public dans ces deux villes.

Le deuxième texte touche aussi au domaine du transport métropolitain et pose au fond la question suivante : comment atteindre les objectifs environnementaux, d'acceptabilité sociale et d'équité sociale à travers les politiques publiques en matière de transport urbain durable ? En s'appuyant sur une étude portant sur la région de Montréal, le texte examine la question de l'efficacité environnementale des politiques publiques liées au transport en la croisant avec celle de l'équité sociale de ces politiques.

Cette analyse tend à démontrer qu'une hausse du prix du pétrole, jumelée à un déclin des transports collectifs, constituerait le pire scénario pour le bien-être collectif, avec un impact accentué sur les citoyens à plus faibles revenus. L'amélioration de l'offre de transports collectifs contribuerait à atténuer cet impact, mais elle nécessiterait des sources additionnelles de financement. Des mesures imposant une hausse des frais variables des automobilistes permettraient d'atteindre des objectifs largement supérieurs, en termes de réduction des émissions polluantes et de la congestion, à ceux que permettraient d'atteindre d'autres mesures. Dans le cas de l'usage de l'automobile, le transfert des frais fixes et leur transformation en frais variables ainsi que l'ajout d'un *parking cash-out* (impliquant la tarification des stationnements au travail selon le coût réel, assortie d'une allocation forfaitaire aux travailleurs pour leurs déplacements au travail, allocation fournie par l'employeur indépendamment du choix modal des travailleurs) permettraient d'atteindre des niveaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre bien supérieurs à ceux permis par la seule amélioration de l'offre de transports collectifs tout en s'inscrivant dans une stratégie socialement progressive.

Ce constat concorde avec les résultats d'une analyse comparative de 37 pays qui révèle que l'équité sociale mesurée par l'indice de Gini tend à s'améliorer dans les pays qui favorisent l'utilisation des transports collectifs ainsi que l'imposition d'écotaxes, tout en accordant moins de soutien à la possession d'automobiles, à la construction des routes et à l'accroissement du nombre d'espaces de stationnement.

Le troisième texte porte sur les politiques de l'eau et d'assainissement au Brésil, et, plus précisément, sur les politiques adoptées par le gouvernement Lula en cette matière de 2003 à 2010. Il analyse ces politiques du point de vue de leurs enjeux éthiques au regard de l'équité sociale et de la lutte contre la pauvreté. L'amélioration de l'accès aux services d'eau et d'assainissement a été l'une des priorités des deux mandats du gouvernement Lula. À cette fin, ce gouvernement a procédé : 1) à une réorganisation institutionnelle de ces secteurs ; 2) à l'instauration, entre 2003 et 2006, de programmes pour donner accès à ces services, programmes pilotés par le ministère des Villes ; 3) à l'établissement, dans son deuxième mandat, à partir de 2007, du Programme d'accélération de la croissance qui a induit des changements dans les politiques adoptées au cours du premier mandat.

En ce qui a trait à la réorganisation institutionnelle du secteur, le texte reconnaît que des progrès importants ont été faits sous les deux gouvernements Lula. Le gouvernement national, à travers cette réorganisation, a impulsé la mise en place par les villes de programmes procurant un accès à de meilleurs services aux couches populaires des régions métropolitaines. À partir de 2007, toutefois, avec la mise en place du Programme d'accélération de la croissance, il semble y avoir eu un recul en matière de contrôle des villes sur ces domaines de l'action publique, comparativement à ce qui a prévalu entre 2003 et 2006. Dans la période 2007-2010, il apparaît que la priorité a été accordée au financement de systèmes

d'infrastructures basés sur des technologies lourdes et traditionnelles, ce qui a relégué au second plan les projets utilisant des technologies qui tiennent compte des particularités sociales, économiques, environnementales et culturelles des territoires concernés.

CHAPITRE 12

INSTRUMENTS DE GOUVERNANCE POUR UN TRANSPORT DURABLE DANS DEUX RÉGIONS MÉTROPOLITAINES DES AMÉRIQUES
Les cas de Seattle (États-Unis) et de Curitiba (Brésil)

MARIO CARRIER
Professeur titulaire, École supérieure d'aménagement du territoire et de développement régional (ÉSAD), Université Laval, Québec, Canada

JEAN MERCIER
Professeur titulaire, Département de science politique, Université Laval, Québec, Canada

JEAN CRÊTE
Professeur titulaire, Département de science politique, Université Laval, Québec, Canada

FABIO DUARTE
Professeur, Programa de Pos-Graduaçao em Gestao Urbana, Pontifica Universidade Catolica do Paraná, Curitiba, Brésil

FANNY TREMBLAY-RACICOT
Étudiante au doctorat en études urbaines, Temple University, Philadelphie, États-Unis

JULIEN DOMINGUE
Éudiant au doctorat en science politique, Département de science politique, Université Laval, Québec, Canada

LE DÉFI DU TRANSPORT DANS LES VILLES REPRÉSENTE UN CAS PARTICULIÈ-rement intéressant de gouvernance et de choix des instruments de politiques publiques. À cause de sa complexité ainsi que de la diversité et du nombre d'acteurs pertinents différents, le transport urbain durable soulève un intérêt tout à fait particulier du point de vue de la gouvernance urbaine. Par gouvernance, nous entendons ici un processus interactif de politiques publiques, à travers lequel un acteur gouvernemental tente d'influencer les acteurs non gouvernementaux, sans toutefois privilégier l'utilisation de son autorité pour le faire. La gouvernance,

donc, tend à « privilégier une gestion partagée et interinstitutionnelle entre le secteur public, le secteur productif et le secteur associatif » (Frey et Duarte, 2005, p. 103).

Dans ce chapitre, nous présenterons des résultats partiels d'une recherche[1] qui vise à tester sur une grande échelle un modèle de choix d'instruments de politiques publiques déjà mis au point au cours de recherches précédentes, notamment dans le cas d'une étude sur le transport durable à Boston et Montréal (Carrier, Mercier et Tremblay-Racicot, 2011). Sur le plan théorique, cette recherche vise à mieux comprendre et mieux expliquer le choix d'instruments de politiques publiques en développant notre modèle conceptuel à deux variables, soit l'asymétrie de la légitimité, d'une part, et l'asymétrie de l'information, d'autre part, entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, en cherchant à expliquer non seulement le choix des instruments, mais leur combinaison et leur séquence dans le temps.

L'objectif de la recherche est donc de tester ce modèle des séquences des instruments de politiques publiques dans un échantillon de villes plus large que celui utilisé jusqu'ici. Nous avons donc choisi d'étudier cinq régions métropolitaines ayant mieux réussi à planifier le transport et l'aménagement du territoire de manière intégrée que ne l'a fait l'ensemble des régions métropolitaines des Amériques. Ces villes ont des parts modales dépassant la moyenne américaine au regard des modes de transport autres que l'auto-solo. Il s'agit des régions métropolitaines suivantes : Toronto et Montréal au Canada, Chicago et Seattle aux États-Unis et Curitiba au Brésil. Seuls les cas de Seattle et de Curitiba seront traités dans ce texte.

1. Les instruments de politiques publiques en matière de transport urbain durable

Le concept d'instrument de politique publique étant au cœur de notre recherche, il est nécessaire de le définir dès le départ. À cette fin, nous retiendrons celle de Frédéric Varone (2000, p. 168). Selon cet auteur, un instrument de politique publique est un moyen d'action par lequel un gouvernement « conduit des acteurs individuels et collectifs à prendre des décisions et à mener des actions qui sont compatibles avec les objectifs de la politique publique qu'il poursuit ».

Il existe différents types d'instruments de politiques publiques et certains auteurs ont cherché à les caractériser. Parmi ces auteurs, nous en retiendrons deux qui se sont attachés soit à les classifier, soit à analyser leur évolution dans le temps. Ainsi, dans son ouvrage désormais classique *The Tools of Government : A Guide to*

1. Cette recherche a été subventionnée par le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) du Canada en 2010.

the New Governance, Lester M. Salamon (2002) souligne le passage d'instruments basés sur une relation hiérarchique ou verticale, entre gouvernants et gouvernés, vers des instruments plus indirects, visant davantage à influencer les différents réseaux d'acteurs basés sur une relation qui est plus horizontale (Salamon, 2002, p. 12). Par ailleurs, en matière de classification des instruments de politiques publiques, c'est celle d'Evert Vedung, *Carrots, Sticks and Sermons*, exposée dans l'ouvrage du même nom (1998), qui fait consensus auprès de plusieurs analystes. La classification de Vedung positionne les instruments de politiques publiques sur un continuum « coercitif-libre », selon le degré d'utilisation de l'autorité étatique, le plus coercitif étant les *bâtons (sticks*) et le moins, les *sermons*.

Dans le domaine de la gestion environnementale, comme c'est le cas pour plusieurs objets de politique publique, il semble que « coopération » et « partenariat » soient en train de devenir les nouveaux mots clés, remplaçant « réglementation » et « contrôle » (Harrison, 2001, p. 211), bien que la réglementation soit encore aujourd'hui au cœur de l'action gouvernementale. Toutefois, selon Gunningham (2005, p. 335), beaucoup reste à faire dans l'étude des instruments de politiques publiques en matière environnementale, car on ne connaît ni la direction précise, ni les résultats de cette reconfiguration de la régulation, qui fait place aux instruments dits de « seconde génération ». De plus, Gunningham considère que les chercheurs devraient s'attarder à tenter d'offrir une meilleure compréhension quant à la combinaison des différents types d'instruments et des différentes institutions, selon divers problèmes environnementaux. En cette matière, l'enjeu de politique publique que représentent les transports urbains dits *durables* constitue un cas particulièrement intéressant, car, par sa complexité, il fait appel à une multitude d'instruments tentant de réguler un grand nombre d'acteurs hétérogènes.

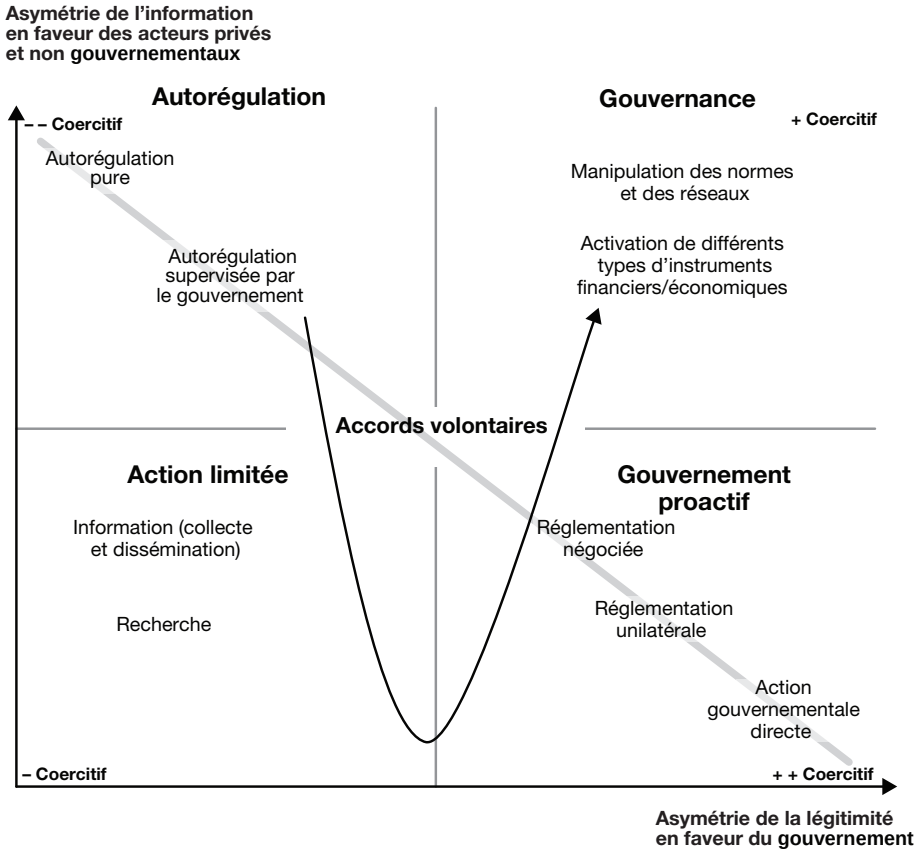
Le secteur du transport constitue un enjeu environnemental d'importance, et ce, particulièrement dans les pays industrialisés et nouvellement industrialisés. En effet, le transport occupe une place de premier plan dans les émissions totales de gaz à effet de serre – GES. Par exemple, il est le principal émetteur de GES au Québec, devant les secteurs industriel et résidentiel, avec 39 % du total, dont 80 % accaparé par le transport sur route (Transports Québec, 2007). En guise de comparaison, les émissions provenant des transports occupent la deuxième place aux États-Unis, à 32 % des émissions totales, après la production d'énergie (EPA, 2010, p. 32) ; et au Brésil les émissions provenant des transports occupent la première place, à 38 % du total, suivie de l'industrie, à 32 % (Economia e Energia, 2007). La différence entre les trois territoires, en termes de sources d'émissions, est en bonne partie attribuable à la plus grande importance des combustibles fossiles dans la production d'électricité aux États-Unis (Arel-Bundock et Martin, 2008, p. 3), alors que c'est l'hydroélectricité qui joue un rôle important pour la production d'électricité au Québec et au Brésil.

2. Le cadre théorique

Du point de vue de la théorie, notre recherche précédente sur le transport durable à Montréal et à Boston s'appuyait sur une classification des instruments de politiques publiques que nous avions proposée comme point de départ. Cette classification est représentée à la figure 12.1. Ce modèle des asymétries d'information et de légitimité reprend en partie l'hypothèse émise par Pierre et Peters (2000) suivant laquelle le choix des instruments est déterminé, en grande partie, dans les sociétés modernes et avancées, par le niveau d'asymétrie d'information en faveur des acteurs de l'industrie et des organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que par le niveau d'asymétrie de légitimité en faveur des acteurs gouvernementaux. Des configurations particulières du croisement de ces deux asymétries (ou situations inégales) donnent lieu à quatre cas de types d'interventions, soit « autorégulation », « action limitée », « gouvernement proactif » et, enfin, « gouvernance ». Ce modèle des asymétries reprend également un élément structurel de la typologie des instruments des *Carrots, Sticks and Sermons* élaborée par Evert Vedung (1998, p. 30), à savoir que les instruments sont définis selon le niveau de coercition utilisé par l'autorité gouvernementale. Ainsi, les instruments peuvent être situés sur un continuum coercitif-libre (figure 12.2), allant de l'instrument le moins coercitif (autorégulation/libre marché), lorsque les autorités gouvernementales n'interviennent à peu près pas, à l'instrument le plus coercitif (investissements gouvernementaux dans la construction et l'opération des transports collectifs), lorsque les autorités gouvernementales entreprennent elles-mêmes les actions qu'elles désirent voir se réaliser.

Notre étude des instruments utilisés pour relever le défi du transport à Boston et à Montréal nous a amenés à penser que notre modèle de classification en quatre grandes catégories pouvait aussi servir de modèle de combinaison et de *séquencement* d'instruments de politiques publiques. En effet, dans le cas de Boston, comme dans le cas de Montréal, nous avons constaté que les politiques de transport semblent vouloir utiliser les mêmes instruments de politique publique, et ce, dans la même séquence. À mesure que les autorités municipales améliorent leur information et leur légitimité, elles passent successivement de l'« autorégulation » à l'« action limitée », puis au « gouvernement proactif », pour enfin se situer de plus en plus dans la catégorie « gouvernance ». Cette dernière catégorie de la « gouvernance » est en bonne partie composée d'une certaine variété d'instruments financiers et d'incitatifs économiques. On peut voir cette séquence en « U » des instruments de politiques publiques en regardant la figure 12.1. Dans le cas du plan de transport actuel de la Ville de Montréal, par exemple, les mesures envisagées pour l'avenir un peu plus lointain sont composées en bonne partie d'incitatifs financiers, comme les péages, même si ces instruments ne sont pas encore beaucoup mis en place actuellement.

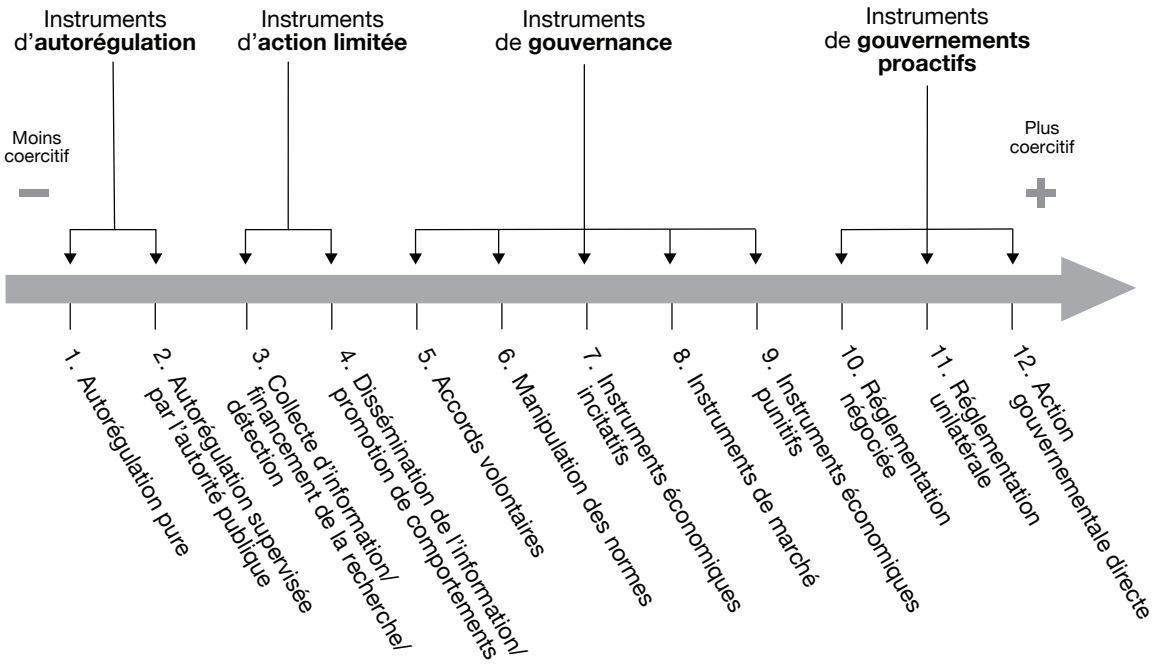
Figure 12.1. **Asymétrie de l'information et asymétrie de légitimité dans les sociétés modernes et avancées**



Source : Inspirée de Groupe de travail (2007). *Instruments de politiques publiques* (p. 40).

Dans une réponse au défi lancé par Christopher Hood (2007), soutenant qu'aucune classification des instruments de politiques publiques ne s'était encore imposée dans la littérature, nous voulons tester notre modèle en « U » de classification et de séquence d'instruments de politiques publiques pour un transport urbain durable. La nécessité de faire face à ce défi et le caractère complexe de celui-ci ont été soulignés par plusieurs auteurs (Howlett, 2005 ; Kennedy *et al.*, 2005 ; Levinson et Krizek, 2008).

Figure 12.2. **Types d'instruments de politiques publiques selon un continuum coercitif-libre**



Source : Inspirée de Groupe de travail (2007), *Instruments de politiques publiques*.

3. La stratégie de recherche

Les résultats présentés serviront donc à tester empiriquement une deuxième fois le modèle des asymétries d'information et de légitimité, afin de mieux connaître les tenants et aboutissants du choix des instruments de politiques publiques en matière de transport urbain durable. Les observations porteront dans cette présentation, comme cela a été relevé en introduction, uniquement sur la perception de répondants impliqués dans le choix des instruments de politiques publiques adoptés à Seattle et à Curitiba par tout ordre de gouvernement (local, régional, infranational ou national).

Les régions métropolitaines de Seattle et de Curitiba ont été retenues pour leurs parts modales en faveur des transports collectifs et alternatifs, tout comme nos autres cas à l'étude, soit Toronto, Montréal et Chicago dont nous

ne traiterons toutefois pas dans ce chapitre. La ville de Seattle est la métropole de l'État de Washington aux États-Unis. Elle compte une population d'environ 630 000 habitants, mais sa région métropolitaine compte 3 350 000 habitants, sur une aire de 15 265 km^2. Ville d'eau, Seattle est située entre le détroit de Puget, à l'ouest, et le lac Washington, à l'est. Son économie a connu une forte croissance depuis les années 1960, grâce notamment à la présence d'entreprises phares telles que Boeing, dans le domaine de l'aérospatiale, Starbucks, dans le domaine de la restauration, et Microsoft, dans le domaine de l'informatique. Comme on le voit au tableau 12.1, la ville de Seattle se trouve au septième rang des grandes villes américaines quant à la part des transports collectifs et alternatifs, avec environ 30 % des trajets journaliers pour se rendre au travail effectués en transport en commun, en vélo ou à pied en 2009.

En ce qui concerne la ville de Curitiba, elle est la capitale de l'État du Paraná, au Brésil. Sa population est de 1 750 000 habitants et sa région métropolitaine compte 3 200 000 habitants, sur une aire de 15 418 km^2. Sur le plan géographique, la ville est située sur un plateau et la présence d'aquifères au nord oriente et limite sa croissance démographique vers la périphérie au sud. La ville de Curitiba est notamment réputée pour les réalisations de son ancien maire, Jaime Lerner, qui a su mettre en œuvre, à partir des années 1970, sa vision de promouvoir les transports collectifs au détriment de l'utilisation de l'automobile au moyen d'un réseau d'autobus à haut niveau de service (Bus Rapid Transit – BRT). Il est estimé qu'environ 70 % des travailleurs utilisent ce réseau, et ce, malgré le fait que le salaire moyen et le nombre de véhicules par habitant y soient significativement plus élevés que dans le reste du pays (Transit Cooperative Research Program, 2000, p. 4). Cette ville et sa région ont également connu une forte croissance économique et démographique depuis les années 1960. À titre indicatif, mentionnons qu'en 1963 la ville comptait 360 000 habitants. Actuellement, presque 50 % de la population utilise les transports publics quotidiennement, alors que 20 % de cette population est propriétaire d'un véhicule. Dès les années 1990, l'industrie automobile est devenue l'un des moteurs de la croissance économique de la région métropolitaine de Curitiba.

La collecte des données, effectuée à Seattle en avril 2011 et à Curitiba en juin 2011, a consisté en 24 entrevues semi-dirigées, soit 12 pour chaque ville. Ces entrevues ont été menées avec des acteurs gouvernementaux de divers paliers, avec sensiblement la même répartition dans chaque ville, soit quatre acteurs du niveau municipal pour nos deux villes, trois acteurs du niveau métropolitain à Seattle et quatre de ce même niveau à Curitiba, quatre acteurs au niveau de l'État (Washington) à Seattle et trois à ce même niveau (Paraná) à Curitiba, et, enfin, un acteur de niveau fédéral (États-Unis, Brésil) pour chacune des deux villes à l'étude. Tous les acteurs rencontrés étaient liés dans leurs occupations professionnelles à la planification du transport urbain, et ils ont été interrogés sur leurs perceptions des instruments mis en œuvre en matière de transport durable, mais aussi sur les éléments contextuels (géophysiques, économiques, sociologiques, politiques

et institutionnels) de leurs ville et région métropolitaine, de même que sur les processus de décision en la matière. Le contenu des entretiens, qui ont été d'une durée moyenne de 55 minutes, a été enregistré sous le sceau de la confidentialité et a fait l'objet d'une analyse quantitative à l'été 2011, au moyen du logiciel SPSS, jumelée à une analyse de contenu, qui nous a servi, notamment, à mieux saisir les facteurs explicatifs du choix des instruments, ainsi que certains aspects historiques et institutionnels des villes et de leur région à l'étude.

Tableau 12.1. **Dix grandes villes américaines classées selon l'importance de la part modale occupée par les transports collectifs et alternatifs (2009, en pourcentage)**

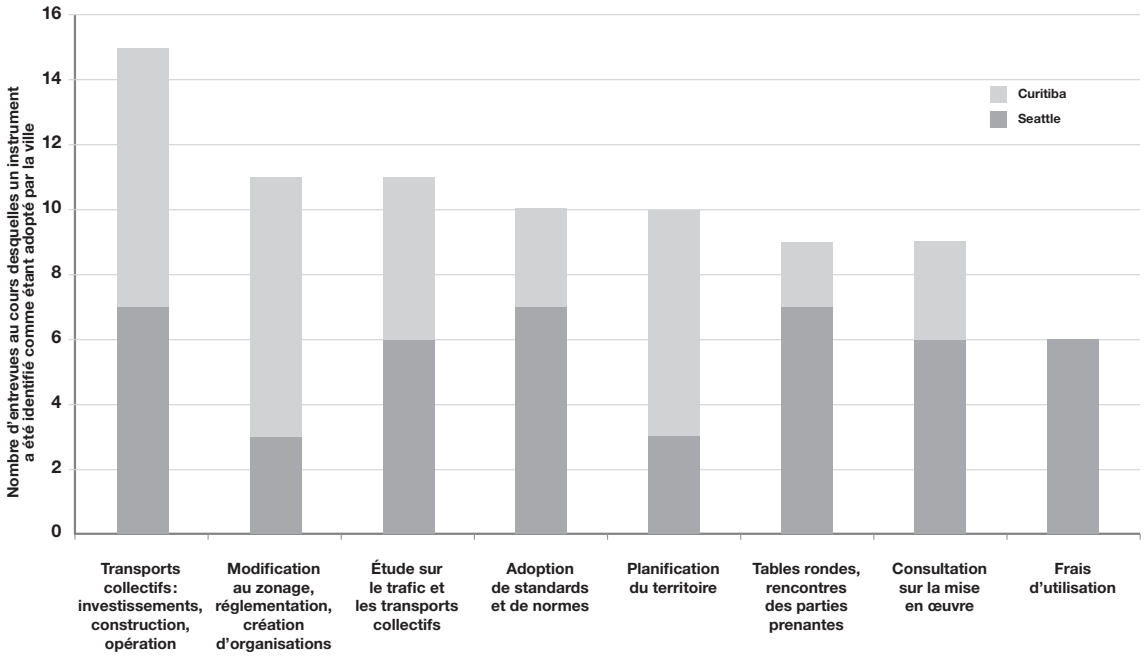
Mode de transport	Total transports collectifs et alternatifs	Total automobile	Transports en commun	Vélo	Marche
Ville (rang)					
New York (1)	65,8	28,7	54,9	0,6	10,3
Boston (2)	50,8	44,7	34,5	2,1	14,1
Washington (3)	50,4	43,1	37,1	2,2	11,1
San Francisco (4)	45,1	46,4	31,8	3,0	10,3
Philadelphie (5)	35,8	59,8	24,9	2,2	8,7
Chicago (6)	33,6	60,7	26,5	1,1	5,9
Seattle (7)	**30,2**	**62,5**	**19,5**	**3,0**	**7,7**
Baltimore (8)	25,2	70,3	17,0	1,0	7,2
Portland (9)	22,9	70,1	11,5	5,8	5,6
Los Angeles (10)	15,7	77,6	11,3	1,0	3,4

Source : D'après les données de 2009 du *American Community Survey*. Trajets journaliers pour se rendre au travail seulement.

4. Les résultats

La figure 12.3 indique les instruments les plus fréquemment adoptés dans nos deux villes à l'étude. Les chiffres 0 à 16 de l'axe des Y de cette figure indiquent le nombre de fois où les instruments mentionnés ont été identifiés lors des 24 entrevues semi-dirigées (12 à Curitiba et 12 à Seattle) par les intervenants des différents niveaux de gouvernement (fédéral, État, métropolitain et municipal) au regard de chacune des deux villes à l'étude. Un instrument ne pouvant être

Figure 12.3. Instruments les plus fréquemment adoptés



identifié qu'une seule fois par entrevue, le nombre maximum de fois par instrument est de 24. L'ordre de fréquence des instruments les plus adoptés n'est pas le même à Seattle qu'à Curitiba. Ainsi, à Curitiba, par ordre d'importance, en termes de fréquence, les instruments les plus adoptés sont : 1) à égalité, les investissements dans la construction et l'opération des transports collectifs, de même que la modification au zonage, l'adoption de lois contraignantes, de réglementations et la création d'organisations ; 2) la planification du territoire ; 3) les études sur le trafic et les transports alternatifs ; 4) à égalité, l'adoption de standards et de normes, de même que la consultation au sujet de la mise en œuvre ; 5) les frais d'utilisation. Ce sont les instruments représentatifs de « gouvernements proactifs » qui dominent nettement dans cette ville. Dans le cas de Seattle, les instruments adoptés le plus fréquemment sont, par ordre d'importance : 1) à égalité, d'une part, les investissements dans la construction et l'opération des transports collectifs, l'adoption de standards et de normes et, d'autre part, des tables rondes et des rencontres avec des parties prenantes ; 2) à égalité, les études sur le trafic et les transports alternatifs, ainsi que la consultation au sujet de la mise en œuvre et les frais d'utilisation ; 3) à égalité, la modification au zonage, l'adoption de lois

contraignantes et la création d'organisations, de même que la planification du territoire. Cette fois, ce sont les instruments de gouvernance qui prédominent clairement.

Cette différence dans les résultats entre les deux villes en ce qui concerne le type d'instruments adoptés ressort nettement avec les données présentées dans le tableau 12.2. Ainsi, nous pouvons constater dans ce tableau que 55,2 % des instruments adoptés à Seattle relèvent d'instruments de gouvernance, comparativement à 22,8 % à Curitiba pour cette catégorie. Par contre, pour ce qui est des instruments de la catégorie « gouvernement proactif », les pourcentages liés à leur adoption sont de 43,6 % à Curitiba, comparativement à 22,4 % à Seattle. Globalement, pour les deux villes confondues, les instruments de gouvernance arrivent au premier rang, en termes de fréquence d'adoption, avec 39,1 %, suivis par les instruments de type « gouvernement proactif » avec 33 %.

Tableau 12.2. Instruments de politique publique adoptés par type d'instrument selon la ville (en nombres absolus)

Ville	Seattle	Curitiba	Total
Type d'instrument			
Autorégulation	2	4	6
Action limitée	11	15	26
Gouvernance	**32**	13	45
Gouvernement proactif	13	**25**	38
TOTAL	58	57	115

Les tableaux 12.3 et 12.4 présentent des résultats relatifs à la séquence d'instruments de politiques publiques adoptés, et ce, par type d'instrument. Lors des entrevues, nous demandions à nos interlocuteurs d'indiquer cette séquence d'adoption, par rapport à une problématique spécifique ou générale de transport urbain qu'ils choisissaient eux-mêmes, en associant le chiffre 1 à l'instrument adopté au commencement du processus d'adoption, le chiffre 2 à l'instrument adopté au milieu de ce processus et le chiffre 3 à l'instrument adopté à la fin du processus. Au total, les répondants pouvaient choisir cinq instruments au maximum et ils les classaient, par la suite, dans l'ordre de la séquence d'adoption suivant la problématique qu'ils avaient retenue.

Dans le tableau 12.3 qui illustre le cas de Seattle, les chiffres ne contredisent pas l'hypothèse du « U » de notre modèle théorique, en ce sens que les instruments de type « action limitée » sont les plus fréquents au commencement du processus et les instruments de « gouvernance » sont les plus fréquents à la fin du processus. Globalement, les données font ressortir que Seattle est carac-

térisée par une prédominance d'adoption d'instruments de gouvernance lorsque l'on constate, par exemple, que, même pour le commencement et le milieu des processus analysés par nos répondants, la fréquence est plus élevée pour les instruments de type « gouvernance » que pour les instruments de type « gouvernement proactif ».

Avec le tableau 12.4 qui concerne le cas de Curitiba, c'est une dynamique différente que l'on constate. Ici, ce sont les instruments de type « gouvernement proactif » qui sont les plus fréquents dans les trois moments du processus et particulièrement dans les étapes 1 et 2 de celui-ci. Globalement, les instruments de type « action limitée » surpassent même quelque peu, en termes de fréquence, les instruments de type « gouvernance ».

Tableau 12.3. **Séquence d'instruments de politique publique adoptés par type d'instrument à Seattle (en nombres absolus)**

Séquence	1	1-2	1-2-3	2	2-3	3	N.D.
Type d'instrument (N)							
Autorégulation (2)	0	0	0	0	0	2	0
Action limitée (11)	**8**	0	0	1	0	2	0
Gouvernance (32)	5	2	1	**7**	3	**14**	0
Gouvernement proactif (13)	3	1	0	4	1	4	0
TOTAL (58)	**16**	3	1	12	4	**22**	0

Tableau 12.4. **Séquence d'instruments de politique publique adoptés par type d'instrument à Curitiba (en nombres absolus)**

Séquence	1	1-2	1-2-3	2	2-3	3	N.D.
Type d'instrument (N)							
Autorégulation (4)	2	0	0	0	0	2	0
Action limitée (15)	3	4	1	4	0	3	0
Gouvernance (13)	3	1	0	4	1	3	1
Gouvernement proactif (25)	**8**	2	2	**8**	1	4	0
TOTAL (57)	**16**	7	3	**16**	2	12	1

5. Synthèse et discussion

Les cas de Curitiba et de Seattle se ressemblent, parce que tous deux sont non seulement des succès en matière de transport durable, mais aussi parce que, dans les deux cas, le choix d'instruments de type « interventionniste » prédomine, c'est-à-dire des instruments qui consistent en des mesures ou des actions visant l'opérationnalisation de solutions aux problèmes de transport. Toutefois, il y a une différence importante entre les deux cas et elle réside dans le fait qu'à Curitiba ce sont les instruments de type « gouvernement proactif » qui prédominent, alors qu'à Seattle ce sont les instruments de type « gouvernance » qui prévalent nettement. Comment expliquer ces ressemblances et ces différences ? Plusieurs hypothèses d'explication peuvent être avancées, qu'elles soient de nature sociologique, économique, politique ou institutionnelle.

Ainsi, sur le plan sociologique, il faut souligner que nous avons affaire à deux régions qui ont connu beaucoup d'influences extérieures, par le biais de l'immigration. Le Paraná est l'État du Brésil qui a connu, dans la deuxième moitié du XXe siècle, la plus forte immigration européenne, du point de vue de la diversité de son origine par pays. Pour ce qui est de la région de Seattle, celle-ci, tout comme l'État de Washington, représente depuis les années 1960 la « nouvelle frontière » aux États-Unis. Elle a remplacé la Californie à ce titre, en quelque sorte. Cependant, son immigration est plus endogène aux États-Unis qu'exogène. Ces deux régions dans leur pays respectif auraient notamment profité, à travers cette immigration, d'une culture de l'innovation dans différents domaines, dont celui du transport durable.

Cette culture de l'innovation a pu, en outre, s'appuyer sur des bases économiques solides, auxquelles elle a pu contribuer également, est-il permis de supposer. Tout d'abord, l'État de Paraná, avec Curitiba, sa capitale, est situé au sud du Brésil le long des côtes, où se trouvent les États les plus riches de ce pays. L'État de Paraná a connu une forte croissance économique et démographique, sur une période continue, depuis le début de la deuxième moitié du XXe siècle. Dans la région de Seattle, ce sont des grands symboles entrepreneuriaux et de réussite économique des dernières décennies du XXe siècle qui ont pris naissance en son sein. En effet, ce sont des entreprises comme Boeing, Starbucks ou Microsoft, pour ne nommer que les plus connues, qui ont assuré la croissance économique de cette région qui domine sur les plans économique et démographique dans l'État de Washington.

C'est dans ce contexte socioculturel et économique qu'une partie des élites politiques se serait approprié le « transport durable » au plan institutionnel, comme un axe central autour des questions d'aménagement et de développement. À Curitiba, c'est le règne de Jaime Lerner, maire de 1971 à 1993 et gouverneur de l'État de Paraná de 1994 à 2002, qui représente le mieux ce phénomène. Il est généralement reconnu que c'est ce personnage politique et son équipe d'élus et

de technocrates qui ont créé le système du Bus Rapid Transit (BRT), qui, dans les années où ce système a été conçu, n'existait ni au Brésil, ni en Amérique du Sud. À Seattle, la promotion du transport en commun devient un enjeu politique majeur avec la fondation par un leader politique, James Ellis, du Forward Thrust Committee. C'est cette organisation qui se fait le principal instigateur de deux initiatives populaires tenues en 1968 et 1970, qui proposent aux citoyens du comté de King des plans de transport en commun. À cause, entre autres, d'une exigence de majorité qualifiée de 60 %, le financement des deux projets de transport en commun rapide, à partir d'une augmentation des taxes foncières, est rejeté, alors que ces projets recueillent respectivement 50,8 % et 46 % d'appui.

Ces élites politiques ont construit une base institutionnelle forte en faveur du transport durable. À Curitiba et dans sa région métropolitaine, l'organisation du transport public gravite autour de trois organisations. Il s'agit de l'IPPUC, créée en 1965, qui est une agence de planification urbaine relevant de la ville de Curitiba, de l'URBS, qui est l'agence de transport de Curitiba, et de la COMEC, qui est l'agence métropolitaine de planification territoriale. Au cours des quatre dernières décennies, ces trois organisations ont joué un rôle majeur dans la planification et l'opérationnalisation du système de transport public de la région métropolitaine de Curitiba. L'IPPUC a été créée en tant qu'organisme de recherche et de planification en aménagement du territoire, avec une certaine indépendance par rapport au pouvoir politique municipal. Le fait que trois maires élus de Curitiba, depuis les années 1970, aient occupé avant leur élection la présidence de l'IPPUC, indique toutefois l'importance de la planification territoriale pour la Ville. Depuis les années 1990, l'URBS est l'agence responsable du réseau métropolitain de transport, ce qui fait bénéficier d'autres villes du réseau de transport de Curitiba. La COMEC s'occupe également de la planification du transport au niveau métropolitain, ce qui occasionne un chevauchement entre les compétences de l'IPPUC et de l'URBS avec la COMEC auquel il n'est pas toujours facile de remédier.

Dans le cas de Seattle, c'est l'agence Metro qui exerce une influence déterminante sur le développement du système de transport. Les années 1970 et 1980 voient d'importants projets de constructions routières bloqués par la population, de même qu'un développement sans précédent d'infrastructures de transport en commun. En 1990, la Cour suprême des États-Unis juge inconstitutionnelle la structure de représentation de l'agence Metro. Deux ans plus tard, un vote populaire force une fusion de l'agence Metro au sein du gouvernement du comté de King. En 1996, une seconde agence de transport en commun, responsable de la région métropolitaine de Seattle, est créée. Il s'agit de la Central Puget Sound Regional Transit Authority, aussi appelée Sound Transit. De nos jours, ce sont encore ces deux agences qui sont responsables du transport en commun pour la ville de Seattle. Le Sound Transit est une agence régionale responsable de la planification et de la réalisation du transport en commun à grande capacité pour les comtés

de King, Pierce et Snohomish. Pour sa part, Metro est l'autorité locale qui fournit surtout des services de transport en commun dans les limites de sa juridiction, soit la municipalité de Seattle.

Par-delà ces ressemblances, il demeure que nos résultats ont révélé des différences importantes entre les deux villes à l'étude au regard du modèle « interventionniste » en transport durable. En effet, Curitiba, avec sa prédominance d'instruments de type « gouvernement proactif », se révèle être un modèle interventionniste que l'on pourrait qualifier de « *top down* », alors que Seattle avec sa prédominance d'instruments de type « gouvernance » représente un modèle interventionniste que nous nommerons « interactif ». Les différences entre ces deux formes d'interventionnisme pourraient s'expliquer notamment par la culture politique qui a présidé à la mise en place des systèmes de transport public dans ces deux villes. À Curitiba, il faut rappeler que les débuts du BRT et le cadre institutionnel dans lequel il a émergé s'inscrivaient dans un contexte politique où le pays était dirigé par une dictature militaire. Le premier mandat du maire Jaime Lerner au début des années 1970 s'était exercé à partir d'une nomination politique de Lerner par les militaires au pouvoir. Le système de transport à Curitiba a été élaboré, comme nous l'avons décrit précédemment, à partir du leadership charismatique d'un maire qui a su s'entourer d'une équipe de techniciens à travers des institutions qui étaient au service d'une vision particulière de l'organisation du transport en commun. Même si plus tard Lerner a été élu maire deux fois de suite, il s'agit d'un système originaire d'une culture politique plus autoritaire et technocratique.

Pour ce qui est de Seattle, comme nous l'avons mentionné antérieurement, la valorisation du transport public s'est imposée dans les années 1970 et 1980 dans la mouvance de mobilisations populaires et de débats publics qui ont mené à des consultations publiques. Ces événements, à l'instar de la prédominance du choix des instruments de type « gouvernance » révélée par notre étude, indiquent la présence d'une culture politique plus participative, qui a favorisé l'interaction entre les divers acteurs de la société dans les processus de décision.

Ces résultats viennent aussi nuancer notre hypothèse de la forme « U » dans le modèle de combinaison et de « séquencement » d'instruments de politiques publiques (figure 12.1). En effet, si le cas de Seattle semble confirmer cette hypothèse, en ce sens que les résultats (tableau 12.3) indiquent une séquence dans le choix des instruments qui part davantage de l'« action limitée » au commencement du processus, pour culminer nettement par la « gouvernance » à la fin du processus, ce n'est pas le cas pour Curitiba. En ce qui concerne Curitiba, les instruments de type « gouvernement proactif » (tableau 12.4) sont majoritaires dans toutes les étapes du processus et le système de décision ne semble pas, du moins pas encore, se diriger vers des instruments de type « gouvernance ». Ces derniers, toutefois, dans les étapes 2 et 3 du processus, sont à quasi-égalité avec les instruments de type « action limitée ».

Une dernière observation mérite d'être faite en lien avec notre hypothèse du « U », à savoir que tant pour le cas de Seattle que pour celui de Curitiba, on remarque qu'au-delà de cette linéarité en « U », plus affirmée cependant pour Seattle, nous relevons tout au long du processus la présence simultanée des différents types d'instruments, tant au début, au milieu qu'à la fin de ce processus. Ces observations, additionnées à celles que nous procurera l'étude de nos trois autres cas de villes, devraient nous permettre de nuancer et d'améliorer notre modèle théorique dans sa capacité d'explication et de prévision de l'action publique en matière de transport durable.

CHAPITRE 13

STRATÉGIE INTÉGRÉE ET PACTE SOCIAL POUR LES TRANSPORTS URBAINS DURABLES[1]

JEAN-FRANÇOIS LEFEBVRE
Doctorant et chargé de cours, Département d'études urbaines et touristiques,
Université du Québec à Montréal, Montréal, Canada

LES POLITIQUES ÉNERGÉTIQUES TENDENT À AFFECTER LES POLITIQUES DE transport et vice-versa (Van Dender, 2009). Les automobilistes et autres usagers de la route n'assument pas les nombreux coûts que leurs activités engendrent, qu'il s'agisse des coûts environnementaux (incluant les émissions de gaz à effet de serre – GES – tenues responsables des changements climatiques), des coûts liés à la congestion routière et aux accidents, des coûts d'opportunités associés aux espaces de stationnement et, finalement, de ceux relatifs à la dépendance au pétrole (Shoup, 2005 ; Litman, 2002 ; Lefebvre, Guérard et Drapeau, 1995). La problématique des changements climatiques n'est que l'un des nombreux enjeux susceptibles de contribuer à façonner nos villes et à influencer nos habitudes de transport ; la hausse du prix du pétrole constitue un autre enjeu crucial (Bardi, 2009).

1. Ce texte s'inscrit dans le cadre d'un projet de recherche mené par le Groupe de recherche appliquée en macroécologie – le GRAME –, un OBNL indépendant (www.grame.org). L'auteur remercie particulièrement les professeurs Georges A. Tanguay et Florence Junca-Adenot, tous deux de l'UQAM, pour leur appui constant, le FQRSC (Bourse du ministère des Transports du Québec) et Transports Canada (programme SRTD) pour leur soutien financier, ainsi que la Société de transport de Montréal (STM), particulièrement MM. Jocelyn Grondines, Michel Bourbonnière et Mme Anna Guinzbourg, ainsi que Transport 2000 Québec pour leur collaboration.

Le gouvernement du Québec a pris l'engagement de réduire de 20 % les émissions de GES de la province d'ici à 2020 par rapport à leur niveau de 1990, ce qui constitue l'objectif le plus ambitieux de la part d'un État nord-américain (MDDEP, 2011). L'administration de la ville de Montréal s'est, quant à elle, engagée à appuyer l'atteinte des objectifs du protocole de Kyoto sur son territoire. Ces engagements arrivent également dans un contexte où les problèmes associés à la congestion routière montréalaise imposent des coûts croissants à l'économie québécoise (Joubert, Laplante et Charrette, 2009).

Réduire la dépendance à l'égard de l'automobile ainsi que la consommation de pétrole implique de travailler sur plusieurs fronts : d'abord, l'aménagement du territoire afin de réduire les besoins en déplacements ; ensuite, l'amélioration de l'efficacité des véhicules ; enfin, le transfert modal (Newman et Kenworthy, 1988, 1989 ; Newman, 2006 ; Kenworthy, 2006). À cet égard, notons l'importance maintenant reconnue de la demande de transport induite par le choix des infrastructures de transport (Cervero, 2002, 2003) ainsi que l'influence de la mixité fonctionnelle sur le kilométrage parcouru (Cervero et Ducan, 2006) auxquelles s'ajoute l'existence d'incitatifs qui introduisent des distorsions dans le marché, généralement en favorisant l'automobile (Litman, 2006). Cela implique de remettre en question le lien qui existe traditionnellement entre la croissance économique et le volume du trafic routier (Tapio, 2005), tout en s'assurant notamment que les changements à la mobilité n'affectent pas les perspectives d'emploi des moins favorisés (Cervero, Sandoval et Landis, 2002).

Des organisations nationales et internationales (OCDE, 2006 ; TRNEE, 2002 ; European Commission, 2003) soutiennent que l'atteinte d'objectifs ambitieux de réduction des externalités des transports (pollution, accidents et congestion), incluant les émissions de gaz à effet de serre (GES), ne sera pas réalisable sans internalisation des coûts sociaux des automobiles[2]. Nombre d'économistes (voir la revue de Hsu *et al.*, 2008) ajoutent que les taxes sur la pollution représentent le moyen le plus économiquement efficient pour réduire les émissions. Le recours aux instruments économiques se heurte toutefois à un problème d'acceptabilité sociale : « *An important paradox in transport policies is that effective instruments are not acceptable, while acceptable policies are not very effective* » (Steg, 2003, p. 198). Les craintes associées aux effets distributifs et l'aversion pour ce qui est perçu comme une hausse du fardeau fiscal font partie des nombreux obstacles qui empêchent l'implantation de ces incitatifs (OCDE, 2006).

2. Il est vraisemblable que les pays industrialisés devront réaliser des réductions de leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) bien supérieures aux objectifs du protocole de Kyoto. En effet, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) recommande maintenant des réductions des émissions de GES de 25 à 40 % sous les niveaux de 1990 d'ici à 2020, pour limiter le réchauffement de la planète à un maximum de deux degrés Celsius (GIEC, 2007).

Plusieurs travaux de recherche ont démontré l'importance de l'écofiscalité en tant qu'outil permettant de contribuer efficacement à l'atteinte d'objectifs de réduction des externalités négatives associées au transport (Himanen *et al.*, 2004), tandis que d'autres se sont penchés sur leur impact social (Litman, 2002 ; Proost et Van Dender, 2001). Les travaux décrits dans cette présentation visent à explorer de nouvelles pistes dans le but d'élaborer des stratégies permettant d'améliorer tant l'efficacité environnementale des politiques adoptées que leur équité sociale. Nous présentons ici quelques résultats de l'application à la région de Montréal d'un modèle permettant de simuler différentes politiques publiques en matière de transport. Quelques résultats issus d'une étude comparative entre 37 pays complètent notre analyse.

1. Modèle et données

Le premier volet de la recherche porte sur une étude empirique canadienne visant à évaluer différentes politiques alternatives de transport urbain susceptibles d'être appliquées afin de réduire les problèmes de congestion ainsi que les émissions de gaz à effet de serre[3]. Il prend la forme d'une application à la région métropolitaine de Montréal du modèle qu'Anas et Timilsina (2009) ont appliqué à São Paulo dans une étude réalisée pour la Banque mondiale. Ce modèle logistique trinomial vise à expliquer le choix entre trois modes de transport selon le revenu des citoyens, le coût marginal de chaque mode de transport et la valeur des temps de déplacement respectifs. Dans les deux applications de ce modèle, l'impact de différentes politiques est mesuré selon le niveau de richesse des citoyens pour six tranches de revenus. Les deux variantes de ce modèle permettent d'anticiper l'impact environnemental et socioéconomique d'une variation dans l'offre d'infrastructures routière, d'un changement dans l'offre et dans les tarifs de transports collectifs, d'une variation dans les niveaux de taxation de l'essence, voire de l'ajout d'une forme de péages routiers.

S'il est fortement inspiré du modèle d'Anas et Timilsina (2009), notre modèle s'en distingue par la présence de quelques différences concernant les données utilisées et par l'ajout de nouvelles fonctions de calcul qui permettent d'évaluer plusieurs options négligées dans l'étude de la Banque mondiale. Notre modèle permet de simuler les incidences appréhendées d'une série étendue de politiques publiques. Il permet de mesurer l'impact qu'aurait la croissance du prix du pétrole sur les ménages selon divers scénarios, incluant l'amélioration ou la détérioration des services de transports collectifs ainsi que l'adoption de divers incitatifs économiques visant à modifier les habitudes de transport.

3. J.-F. Lefebvre et G.A. Tanguay (2012). *Urban Transportation Policy Alternatives to Reduce GHG and Congestion : An Empirical Canadian Study* (miméo).

Dans leur modèle, Anas et Timilsina (2009) utilisent le kilométrage moyen effectué par les automobilistes pour leur trajet principal et l'appliquent à tous, indépendamment de leur revenu. Un ratio moyen entre passagers et conducteurs est appliqué de façon identique pour toutes les classes de revenus. Nous avons amélioré leur modèle, car les enquêtes détaillées de Statistique Canada permettent de distinguer le kilométrage réel selon le revenu, pour le trajet principal (tableau 13.1). Il y a clairement une relation étroite entre le revenu et la distance parcourue, avec une légère réduction pour les très hauts revenus, lesquels demeurent toutefois au-dessus de la moyenne. Cela concerne vraisemblablement des familles aisées qui se sont acheté des résidences dans des quartiers centraux huppés, réduisant ainsi leurs besoins en transport. La part des transports collectifs et actifs tend à diminuer avec l'accroissement des revenus. En revanche, les citoyens à faibles revenus qui utilisent l'automobile ont beaucoup plus de probabilités de le faire en tant que passagers que leurs concitoyens plus fortunés. En plus de ces quelques changements dans les données utilisées, nous avons enrichi le modèle d'Anas et Timilsina par l'ajout de nouvelles fonctions de calcul. Ces dernières concernent trois enjeux majeurs.

Tableau 13.1. Parts du nombre de déplacements et choix modaux selon les revenus dans la Région métropolitaine de recensement de Montréal

Groupes de revenus		**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**Total ou moyenne**
Revenus personnels après taxes ($)		**Moins de 10 000**	**10 000 à 19 999**	**20 000 à 29 999**	**30 000 à 44 999**	**45 000 à 74 999**	**75 000 et plus**	**32 369**
Distance moyenne parcourue en automobile (aller-retour, en km)		20,74	20,78	22,92	26,70	29,14	27,04	24,96
Écart relatif par rapport à la distance parcourue moyenne (trajet principal)		– 16,9 %	– 16,8 %	– 8,2 %	7,0 %	16,7 %	8,3 %	0,0 %
Part du nombre de déplacements		15,3 %	18,0 %	20,9 %	25,6 %	15,9 %	4,3 %	100 %
Part modale	Vélo ou marche	15,9 %	11,0 %	6,9 %	4,8 %	3,9 %	3,8 %	7,9 %
	Auto (passagers)	12,2 %	6,1 %	5,1 %	4,1 %	2,7 %	2,1 %	5,6 %
Mode 1	Total modes gratuits	28,1 %	17,1 %	12,0 %	8,9 %	6,6 %	5,9 %	13,5 %
Mode 2	Transports publics	34,0 %	29,7 %	23,7 %	17,2 %	15,5 %	10,9 %	22,8 %
Mode 3	Auto (conducteur)	37,9 %	53,3 %	64,3 %	73,9 %	77,9 %	83,1 %	63,7 %

Source : Statistique Canada, Recensement, *Microdonnées des particuliers, RMR de Montréal*, 2006.

2. Les variations des prix du pétrole (et leur tendance haussière)

L'étude sur São Paulo inclut des variations de la taxe sur l'essence. Une variante a été ajoutée au modèle d'Anas et Timilsina pour analyser une variation du prix des carburants qui serait due à une variation du prix du pétrole brut et non à une taxe. L'impact est identique en termes de variations de prix constatées par l'automobiliste, mais, dans le cas de la taxe, on suppose que les sociétés de transport sont compensées ou exemptées de l'augmentation de la taxe, alors que, dans le cas d'une variation du prix du pétrole brut, la hausse du prix du pétrole vient accroître le coût des autobus diesels, ce qui induit une hausse des tarifs des transports collectifs.

Dans le contexte où la hausse des cours du pétrole apparaît de plus en plus comme une tendance lourde, il est pertinent d'évaluer comment la poursuite de cette tendance serait susceptible d'affecter l'impact des politiques envisagées. Cet enjeu pourrait également avoir un effet significatif sur le scénario auquel font référence les citoyens lorsqu'ils évaluent l'acceptabilité sociale des différentes politiques proposées.

3. Le transfert des frais fixes vers les frais variables

Le deuxième enjeu concerne une nouvelle mesure susceptible d'être appliquée dans le cadre des futures politiques de transport. Il s'agit du transfert d'une portion des frais d'immatriculation et d'assurances vers des frais calculés en fonction de la distance parcourue, frais que l'on peut aussi qualifier de taxe kilométrique. Fréquemment appelé *pay-as-you-drive* (PAYD), ce concept avait été proposé dès la fin des années 1960 par le Prix Nobel d'économie William Vickrey qui y voyait une façon de rendre les assurances plus justes et efficientes (Vickrey, 1968). L'idée a été ensuite relancée dans un souci d'équité, puis comme élément d'une stratégie de conservation de l'énergie (Wenzel, 1995 ; Litman, 1997a ; Parry, 2005). Todd Litman, du Victoria Transport Policy Institute, en est probablement le plus ardent défenseur au Canada (Litman, 1997, 2005, 2008 et 2009). Litman (2008) estime que la transformation des frais d'assurances et d'immatriculation en frais kilométriques, si elle était appliquée intégralement aux automobilistes de la Colombie-Britannique, entraînerait une baisse d'environ 10 à 15 % du kilométrage parcouru. La baisse des émissions serait d'au moins 10 %, tandis que les accidents diminueraient de 12 à 15 %. Notre modèle permet de tenir compte d'un transfert partiel ou total des coûts d'assurances et d'immatriculation vers une tarification dépendant du kilométrage.

4. La tarification des stationnements assortie d'une allocation forfaitaire consentie aux travailleurs

Le *parking cash-out* est une mesure par laquelle les employeurs sont amenés à facturer le véritable coût des espaces de stationnement destinés à leurs employés tout en versant à ces derniers un montant forfaitaire pour leur déplacement jusqu'au travail, ce montant étant indépendant de leur choix modal (Shoup, 1997, 2005). L'État de la Californie oblige les entreprises à appliquer cette mesure, mais seulement lorsque les stationnements sont loués auprès d'une autre entreprise, ce qui exempte, dans les faits, la majorité des travailleurs californiens. En fait, les automobilistes américains stationnent gratuitement dans 99 % de tous leurs déplacements (Shoup, 2005) et dans 95 % des déplacements vers leurs lieux de travail (Hess, 2001). Le stationnement offert gratuitement au travail est un bénéfice qui équivaut, selon Shoup (2005), à une subvention de 4,44 $ le gallon d'essence (soit 1,17 $ le litre).

La loi canadienne de l'impôt sur le revenu prévoit déjà que les espaces de stationnement offerts aux employés doivent être déclarés comme gains imposables. Comme Transports Canada ne dispose même pas de données sur les parcs de stationnement des entreprises, on peut se demander si la loi est actuellement vraiment appliquée. Le modèle nous a permis de supposer que des frais équivalant à 5 $ seraient imposés chaque jour pour le stationnement des automobilistes et que tous les revenus découlant de cette mesure seraient répartis entre tous les travailleurs, quel que soit le mode de transport choisi.

5. Résultats

Ces trois enjeux ayant été décrits, voici quelques résultats des simulations. Le modèle permet d'effectuer des simulations en modifiant simultanément plusieurs variables, mais nous avons dû nous limiter à un certain nombre de combinaisons susceptibles de faire ressortir des tendances significatives. Le tableau 13.2 présente les résultats de 11 simulations regroupées en quatre séries (A, B, C et D). La série A présente l'effet d'une amélioration de l'offre de transport en commun assortie ou non de mesures favorisant l'usage de l'automobile. La série B montre les effets anticipés de futures hausses des prix du pétrole selon que ces hausses se produisent dans un contexte où les transports collectifs demeurent inchangés, sont améliorés ou se détériorent. La série C présente trois types différents d'incitatifs économiques. Finalement, la série D analyse l'impact anticipé de différentes combinaisons de mesures dans un contexte de croissance des prix du pétrole.

Tableau 13.2. Impacts anticipés de divers scénarios sur les choix de modes de transport au sein de l'agglomération de Montréal

	Série A		Série B			Série C			Série D		
	Amélioration offre TC		Hausse du prix du pétrole			Trois incitatifs économiques			Combinaisons de mesures dans un futur après-pic pétrolier		
Scénarios	Amélioration de l'offre des TC	Amélioration de l'offre TC et effet rebond	Hausse du prix du pétrole seulement	Avec dégradation des services de TC	Avec amélioration des services de TC	Hausse de la taxe sur l'essence	Transfert des frais fixes en frais variables	*Parking cash-out*	Avec taxe sur l'essence de 0,10 $ + péage	*Idem* plus *parking cash-out*	*Idem* plus transfert des frais fixes
↓ temps déplacement bus de 20 %	✓	✓			✓				✓	✓	✓
↓ temps attente bus et trains de 20 %									✓	✓	✓
↑ temps déplacement bus de 20 %				✓							
↑ prix du pétrole de 1 $/litre			✓	✓	✓				✓	✓	✓
↑ offre routière de 10 %									✓	✓	✓
↑ offre routière de 20 %		✓		✓	✓						
↑ efficacité énergétique autos 20 %		✓		✓	✓				✓	✓	✓
Transformation des frais fixes (assurances et immatriculation) en frais variables dépendant du kilométrage							✓				✓
Parking cash-out								✓		✓	✓
↑ taxe sur l'essence de 1 $/litre						✓					
↑ taxe sur l'essence de 0,10 $/litre									✓	✓	✓
Péage 5 $/j pour la moitié des déplacements									✓	✓	✓
Δ Nbre de voitures (pointes)	–2,5 %	8,9 %	–10,8 %	5,3 %	–9,5 %	–12,1 %	–4,9 %	–22,5 %	–30,0 %	–52,9 %	–57,7 %
Δ Achalandage transports collectifs	10,7 %	–10,9 %	16,7 %	–17,5 %	22,1 %	24,0 %	9,6 %	45,2 %	70,1 %	122,5 %	133,9 %
Δ Congestion (1 bus = 4 autos)	–2,0 %	8,2 %	–9,8 %	4,4 %	–8,3 %	–10,8 %	–4,4 %	–20,0 %	–26,3 %	–46,5 %	–50,6 %

5.1. Série A

La série A comporte deux scénarios. Dans le premier, la seule mesure analysée prend la forme d'une amélioration de l'offre des transports collectifs permettant de réduire le temps de déplacement des autobus de 20 %. Selon le modèle, cette mesure devrait entraîner une hausse de leur achalandage de 10,7 % et une légère baisse dans l'utilisation de l'automobile (–2,5 %). Dans le deuxième scénario, l'amélioration de l'offre de transports collectifs est jumelée à un accroissement de

l'offre routière de 20 % ainsi qu'à un gain de l'efficacité énergétique des véhicules également de 20 %. Selon nos résultats, ces deux derniers facteurs viennent annuler les gains dus à l'amélioration du service de transport en commun, lequel voit son achalandage fondre de 10,9 %, tandis que le nombre d'automobiles s'accroît de 8,9 %. C'est ce que l'on appelle l'« effet rebond ».

5.2. Série B

Les trois scénarios présentés dans la série B supposent une hausse du prix du pétrole se traduisant par une augmentation de 1 $/litre du prix à la pompe. Le premier scénario permet d'analyser l'impact de cette seule hausse : selon nos résultats, celle-ci induirait une augmentation de l'achalandage des transports collectifs de 16,7 % et une baisse du nombre de voitures de 10,8 %. Dans les deux autres scénarios, il est supposé que des investissements gouvernementaux accroissent l'offre routière de 20 % et que l'efficacité des véhicules automobiles croîtrait de 20 %. Une différence fondamentale existe toutefois entre les deuxième et troisième scénarios.

Dans le cas du deuxième scénario, on suppose que la croissance des prix du pétrole affecte l'économie et réduit les fonds alloués au fonctionnement des transports collectifs, ce qui entraîne des réductions de services qui se traduisent, dans notre modèle, par une hausse de 20 % des temps de déplacement. Dans ce scénario, malgré la hausse du prix du pétrole, l'utilisation des transports collectifs décline de 17,5 %, alors que celle de l'automobile croît de 5,3 %.

Ce scénario est loin d'être hypothétique, comme en font foi les résultats d'un sondage réalisé par l'American Public Transportation Association (2010) auquel ont répondu 151 agences de transport membres représentant plus de 80 % des usagers des transports publics des États-Unis. Réalisé en mars 2010, ce sondage a fait ressortir que plus de 90 % des agences de transport publiques ont rapporté une stagnation ou une décroissance dans leur financement local, alors qu'une proportion similaire (89 %) rapportait un phénomène identique au regard du financement provenant de leur État. Parmi les plus grandes agences de transport, plus de la moitié (54 %) ont dû augmenter leurs tarifs, alors que les deux tiers (66 %) ont dû s'astreindre à couper leurs services. En guise d'exemple, mentionnons qu'à Seattle, dans l'État de Washington, la possibilité d'une réduction de 17 % dans les services d'autobus a été annoncée au printemps 2011[4]. Le conseil de ville songe à voter une hausse de 20 $ des frais d'immatriculation des véhicules. Cette mesure temporaire serait valide pour une durée de seulement deux ans et viserait non pas à améliorer le service, mais bien à éviter les coupes envisagées. Il est possible que, pour ne pas avoir à porter l'odieux d'une nouvelle taxe, les

4. <http://blog.seattlepi.com/transportation/2011/07/05/metro-new-maps-show-which-bus-routes-could-be-cut/>.

élus choisissent de soumettre la proposition à un référendum populaire. Cela illustre très bien la fragilité du financement des transports collectifs, du moins dans plusieurs régions du globe, et le défi qu'y représente l'obtention d'investissements massifs dans ce domaine.

Dans le troisième scénario analysé, malgré la hausse du prix du pétrole, de nouveaux investissements permettent d'améliorer l'offre de transports collectifs en réduisant le temps de déplacement des autobus de 20 %. Dans ce cas, l'achalandage des transports collectifs monte de 22,1 %, alors que le nombre de voitures diminue de 9,5 %.

5.3. Série C

La série C simule trois approches différentes en matière d'incitatifs économiques. La première consiste dans une hausse de la taxe sur l'essence de 1 $/litre. Avec les élasticités propres à notre modèle, cette hausse induirait une baisse de 12,1 % du nombre de voitures et une hausse de 24,0 % du nombre d'utilisateurs des transports collectifs[5]. Le deuxième scénario simulé correspond à la transformation de frais fixes d'assurances et d'immatriculation en frais variables dépendant du kilométrage parcouru, et cela, sans la moindre hausse de taxe. Cette mesure permet de réduire de 4,9 % le nombre de voitures tout en accroissant l'achalandage des transports en commun de 9,6 %. Le troisième scénario a trait à la mise en place d'un *parking cash-out* à grande échelle. Cette mesure amènerait une réduction de 22,5 % du nombre de voitures alors que l'achalandage des transports collectifs ferait un bond de 45,2 %.

5.4. Série D

La dernière série analyse trois scénarios combinant plusieurs des mesures précitées. Ces trois scénarios reposent sur l'hypothèse d'une hausse du prix du pétrole de 1 $/litre, jointe à une hausse de l'offre routière de 10 %, à un gain de 20 % de l'efficacité énergétique du parc de véhicules ainsi qu'à une baisse de 20 % du temps de déplacement en autobus combinée à une diminution de 20 % du temps d'attente dans les transports collectifs. Ces gains dans l'offre de transports collectifs seraient permis dans un contexte où il y aurait une hausse de 0,10 $ par litre de la taxe sur l'essence, jumelée à un péage de cinq dollars par jour touchant 50 % des déplacements. Le premier scénario simulé correspond à cette combinaison de base, laquelle donnerait lieu à une hausse de 70,1 % de l'achalandage

5. Notez qu'il est généralement reconnu que l'élasticité-prix à long terme (5 ans et plus) est généralement le double de celle à court terme. Graham et Glaister (2002) ont fait une recension d'études et concluent que l'élasticité de la consommation d'essence relativement au prix est généralement de –0,3 à court terme et, à long terme, elle est située entre –0,6 et –0,8.

des transports collectifs et à une baisse de 30,0 % du nombre de voitures. Dans le deuxième scénario, un *parking cash-out* s'ajoute aux mesures précédemment citées. L'achalandage des transports en commun bondit alors de 122,5 %, alors que le nombre de voitures chute de 52,9 %. Finalement, la transformation des frais fixes en frais variables vient compléter le troisième et dernier scénario. La réduction du nombre de voitures utilisées (–57,7 %) est, dans ce cas, impressionnante, tout comme la hausse du taux d'utilisation des transports collectifs (+133,9 %).

Les scénarios de la série D comportent tous une hausse de l'offre routière. Or les réductions dans l'utilisation de l'automobile prédites par le modèle permettraient facilement de réduire l'offre routière plutôt que de l'accroître. À la suite du succès de son péage, la Ville de Londres a ainsi soustrait une partie de l'espace routier autrefois attribué aux véhicules pour la transférer vers d'autres usages, notamment des pistes cyclables. Une baisse de 10 % de l'offre routière permettrait d'atteindre les mêmes objectifs de réduction des émissions de GES (tout en contribuant à diminuer la congestion et les autres impacts des véhicules) avec des incitatifs moins ambitieux ou permettrait l'atteinte d'objectifs encore plus ambitieux avec les mêmes incitatifs que ceux des hypothèses retenues précédemment. Notons que l'impact socioéconomique, particulièrement auprès des citoyens moins fortunés, varie considérablement non seulement selon les mesures étudiées, mais également en fonction de leurs combinaisons.

6. Transport et équité dans une perspective internationale

Avant de poursuivre l'analyse des implications socioéconomiques de notre étude, il convient de rapporter brièvement quelques résultats d'un autre volet de notre recherche qui a porté sur une analyse comparative de nombreux pays. Nous ne présentons ici que quelques résultats des analyses économétriques qui ont été réalisées sur des données provenant de 37 pays et couvrant une période de vingt ans[6].

Mentionnons d'abord que l'augmentation de l'utilisation des transports collectifs et actifs contribue de façon indéniable à réduire les émissions de gaz à effet de serre, tout comme l'imposition de taxes environnementales qui viennent accroître les coûts variables des automobilistes (prix de l'essence et péages routiers). En revanche, l'imposition de frais fixes dissociés de l'utilisation des véhicules serait au contraire liée à une croissance des émissions de gaz à effet de serre, tout comme l'accroissement de l'offre d'espaces de stationnement.

6. J.-F. Lefebvre, G.A. Tanguay et N. Pinel (2012). *Efficiency and Equity of Road GHG Mitigation Measures: An International Perspective* (miméo).

L'un des objectifs de notre étude comparative consistait à évaluer l'impact des choix de société, particulièrement en matière de transport, sur l'équité sociale mesurée avec l'indice de Gini[7]. Les résultats semblent indiquer que l'équité sociale est plus grande dans les pays qui favorisent l'utilisation des transports collectifs et l'utilisation d'écotaxes associées aux transports (que ce soit sous forme de frais fixes ou variables). Au contraire, l'équité sociale est moindre dans les pays où l'on favorise la possession d'automobiles, où les véhicules utilisés sont plus gros (plus grosse cylindrée) ainsi que là où l'on a donné la priorité à la construction de routes au détriment du rail.

7. Quelques résultats concernant les impacts socioéconomiques

Le modèle appliqué à la région de Montréal a permis de simuler plusieurs combinaisons de mesures et de mieux en saisir leurs implications en matière d'émissions de gaz à effet de serre, de congestion routière et d'impacts socioéconomiques. Pour les citoyens à plus faibles revenus et pour la classe moyenne, le pire scénario en termes de bien-être est nettement le cas où il y aurait simultanément hausse du prix du pétrole et déclin dans la qualité des services de transport collectif.

L'utilisation de taxes environnementales afin de financer l'amélioration des transports collectifs constitue à elle seule un puissant incitatif à faire une utilisation accrue de ce mode de transport. De plus, le taux d'utilisation des automobiles est beaucoup moindre chez les citoyens à faibles revenus que chez leurs compatriotes plus fortunés. En conséquence, les taxes sur l'essence ou le péage urbain tendent à être des modes de taxation progressifs si l'on considère l'ensemble de la société (automobilistes et non-automobilistes confondus). Par contre, si l'on ne considère que les automobilistes, toute hausse du prix de l'essence est susceptible de représenter un fardeau proportionnellement plus lourd pour les conducteurs à plus faibles revenus. On doit toutefois distinguer une hausse due à l'augmentation du prix du pétrole de celle qui résulte d'une taxe. Dans ce dernier cas, l'État peut adopter des mesures de compensation, dont l'amélioration des services de transports collectifs, ce qui bénéficie à tous, mais particulièrement aux ménages moins fortunés qui sont *de facto* moins motorisés.

Deux autres incitatifs économiques présentent le double avantage de permettre des gains environnementaux potentiellement très significatifs et de constituer des mesures socialement progressives, soit la conversion des frais fixes en frais variables et l'implantation du *parking cash-out* à grande échelle. En effet, ces deux mesures se révèlent particulièrement bénéfiques pour les usagers à plus

7. Un indicateur utilisé par les Nations Unies notamment afin de mesurer la répartition de la richesse dans un pays. Une nation parfaitement égalitaire aurait un indice de Gini de 0. La société totalement inégalitaire aurait un indice de 100.

faible revenu. Toutefois, ces mesures n'apportent pas de revenus supplémentaires à l'État, revenus qui pourraient, notamment, être consacrés au financement de l'amélioration des services de transport collectif.

Conclusion : des pistes pour une stratégie intégrée

Dans un contexte où des investissements majeurs sont requis pour développer les transports collectifs, l'utilisation d'outils économiques permettant de collecter des fonds semble inévitable. Notre analyse démontre que l'utilisation de taxes environnementales, qui accroissent les frais variables des automobilistes, devrait permettre d'atteindre des objectifs beaucoup plus ambitieux en termes de réduction des émissions polluantes et de la congestion, et ce, pour un même niveau de développement des infrastructures de transport. Ces mesures sont considérées comme essentielles par nombre d'analystes et d'universitaires. Leur adoption se heurte à leur faible acceptabilité sociale, notamment à cause de leur impact sur les citoyens à plus faible revenu. Par contre, la conversion des frais fixes en frais variables et l'imposition d'un *parking cash-out* sont non seulement des mesures environnementales efficaces, mais également des politiques de redistribution sociale clairement progressives. Ces deux mesures sont susceptibles de contribuer significativement à l'atteinte des objectifs environnementaux. Cependant, elles ont reçu une faible attention jusqu'à présent, peut-être du fait qu'elles ne constituent pas des sources de nouveaux revenus.

Dans le contexte où la hausse des cours du pétrole semble effectivement inévitable, la plupart des États pourraient se trouver dans *une course contre la montre* afin de réduire leur dépendance à l'égard du pétrole. Une amélioration sensible de l'offre de transports collectifs se révèle essentielle et celle-ci sera d'autant plus efficace qu'elle sera, du moins en partie, financée par des taxes environnementales sur l'utilisation des véhicules. La conversion des frais fixes en frais variables et l'ajout d'un *parking cash-out* à grande échelle pourraient contribuer à accroître l'efficacité de la stratégie de réduction de la congestion et des émissions polluantes. Bien plus, cette combinaison de mesures pourrait être un des piliers d'une stratégie cohérente visant à la fois l'atteinte des objectifs environnementaux et l'équité sociale.

CHAPITRE 14

ACCÈS À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT AU BRÉSIL
Les progrès et les impasses des politiques du gouvernement Lula (2003-2010)

ANA LUCIA BRITTO
Professeure, Programme d'études supérieures en urbanisme
(PROURB – Programa de pós-graduação em urbanismo),
Université fédérale de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brésil

BERENICE DE SOUZA CORDEIRO
Doctorante, Institut de recherche en planification urbaine et régionale
(IPPUR – Instituto de pesquisa em planejamento urbano e regional),
Université fédérale de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brésil

LE DROIT À UN ACCÈS SATISFAISANT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISsement est essentiel. Il correspond à un besoin vital. Dans le contexte des métropoles d'Amérique du Sud, c'est un enjeu qui a des dimensions éthiques, d'équité sociale et de lutte contre la pauvreté. Au Brésil, les données officielles attestent le fait que l'accès aux services d'eau potable et d'assainissement n'est pas universel et demeure marqué par une forte inégalité sociale, même dans les agglomérations urbaines les plus développées. Pour les plus pauvres, le taux d'accès à l'eau potable y est d'un peu plus de 83 %, tandis que pour les plus riches il est de 96 %, soit un écart de presque 13 points. Les inégalités socioéconomiques dans l'accès aux services de collecte des eaux usées sont encore plus importantes que celles qui existent dans l'accès à l'eau potable. Pour les 20 % les plus pauvres de la population, le taux d'accès aux services, par les réseaux d'égouts ou les fosses septiques, est de 65 % ; pour les 20 % les plus riches, ce taux est de 93 %, soit un écart de plus de 28 points (IPEA, 2008). Même dans les grandes métropoles comme São Paulo ou Rio de Janeiro, on voit apparaître, notamment dans les zones périphériques, de nouveaux quartiers pauvres qui n'ont accès ni à l'eau ni à l'assainissement. Aussi observe-t-on dans ces quartiers des taux très élevés de maladies d'origine hydrique.

Dès le début, le gouvernement Lula a annoncé qu'il ferait de l'amélioration de l'accès aux services d'eau et d'assainissement l'une de ses priorités. Nous dresserons ici un bilan des actions des deux gouvernements du président Lula dans le domaine de l'accès aux services d'eau et d'assainissement dans les villes en examinant : 1) la réorganisation institutionnelle du secteur entreprise par ces gouvernements ; 2) les programmes élaborés par le ministère des Villes entre 2003 et 2006, en vue de favoriser l'accès aux services d'eau et d'assainissement pour les couches populaires vivant dans les régions métropolitaines ; 3) les changements survenus après 2007 dans le cadre du développement du Programme d'accélération de la croissance (PAC).

La présente analyse des politiques du gouvernement Lula concernant les services d'eau et d'assainissement a pour toile de fond les enjeux liés au droit à l'eau et au droit à la ville. Il s'agit de s'interroger sur la capacité des politiques publiques, en matière d'accès aux services des couches populaires métropolitaines, mises en place par le gouvernement fédéral à travers le ministère des Villes, de tenir compte des dimensions d'équité sociale et de lutte contre la pauvreté qui caractérisent ces enjeux.

1. La réorganisation institutionnelle du secteur de l'eau et de l'assainissement

Sous les gouvernements Lula, il y a eu incontestablement des progrès structurels dans l'organisation du secteur de l'eau et de l'assainissement sur le plan national. Un ministère des Villes a été créé, de même qu'à l'intérieur de ce ministère un secrétariat national pour l'eau et l'assainissement. Le gouvernement Lula a aussi mis sur pied la Conférence nationale des villes, une importante instance de participation populaire à la formulation des politiques urbaines, y compris de celles ayant trait à l'eau et à l'assainissement. La première Conférence nationale des villes s'est tenue en octobre 2003. Deux des buts qu'elle poursuivait étaient de discuter des politiques de l'eau et de l'assainissement et d'élire les membres du Conseil national des villes. Ce conseil, fondé en 2003, est présidé par le ministre des Villes et composé des membres du gouvernement, des ONG, des représentants des municipalités, des associations et des mouvements populaires. Son rôle est de discuter de la Politique nationale de la Ville et de sa mise en œuvre. Il a pour mission d'approuver les décisions nationales en matière de logement, de transports urbains et de services d'eau et d'assainissement. Actuellement, le conseil compte 86 membres titulaires désignés pour un mandat de deux ans. Les conseillers sont élus à l'occasion des conférences nationales des villes, lesquelles sont organisées tous les deux ans. Les conférences nationales sont précédées par des conférences municipales et des conférences organisées au niveau des États fédérés.

Dans le cadre de la réorganisation institutionnelle du secteur, une nouvelle loi fixant les principes et les règles concernant la prestation des services d'eau et d'assainissement a été élaborée. Le débat visant à définir ce cadre réglementaire a duré presque tout le premier mandat du président Lula. Après un long débat sur des propositions diverses, la loi 11.445/2007 a finalement été promulguée en janvier 2007. Elle a fait l'objet du décret d'application 7.217 du 21 mars 2010. Cette loi a comme principe fondamental l'accès universel aux services d'eau et d'assainissement. Elle établit comme prioritaires les actions qui favorisent l'équité sociale et territoriale dans l'accès à ces services.

Conformément aux dispositions de la Constitution de 1988 qui confèrent au gouvernement le pouvoir et le devoir d'organiser et d'assurer la desserte en eau et en assainissement à la population, la loi 11.445/2007 réaffirme le caractère public de ces services dont la responsabilité revient à la municipalité. Ainsi, le fait pour une municipalité de confier à un opérateur privé ou public l'offre de certains de ces services ne doit jamais remettre en question le caractère public de ces services. Selon la loi, une telle délégation peut se produire selon l'un des deux régimes suivants impliquant deux types différents de « contrats de délégation » :

- le « contrat de programme » s'appliquant lorsqu'il y a délégation de services par une municipalité à une entreprise publique appartenant à l'État fédéré où elle est localisée ; dans ce cas, le rapport entre les acteurs est régi par la loi sur la coopération fédérative, loi 11.107 du 6 avril 2005, et la municipalité est exemptée du lancement d'un appel d'offres public ;
- le « contrat de concession », qui doit être obligatoirement précédé d'un marché public respectant les codes de marché public, lois 8.987 du 13 février 1995 et 11.079 du 30 décembre 2004, cette dernière loi réglementant les partenariats publics-privés ; dans le cas de la délégation au privé, la loi 11.445/2007 prévoit la réalisation préalable d'une consultation des habitants et interdit à la municipalité de demander des droits d'entrée pour y assister.

La loi entraîne des changements dans les formes de l'action publique et, de ce fait, elle oriente la réorganisation institutionnelle des services d'eau potable et d'assainissement. Les municipalités responsables de la gestion de ces services sont désormais obligées de fournir des services d'eau et d'assainissement planifiés et soumis à la régulation et au contrôle social. La planification constitue ainsi l'un des fondements de la loi 11.445/2007.

Les plans devront être les guides de l'action publique. Ils seront la base de la formulation de politiques publiques par les différents gouvernements. Cela est une nouveauté dans ce secteur. D'après une recherche nationale sur la prestation des services d'eau et d'assainissement menée en 2008 par l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE), parmi les villes qui ont des services d'eau potable en réseaux, seulement 12,8 % avaient un plan directeur pour orienter la prestation de ces services et seulement 7 % d'entre elles disposaient d'un plan intégrant les services d'eau et d'assainissement, comme l'exige la loi 11.445/2007.

Les plans deviennent ainsi un instrument fondamental de l'action publique. Ils sont dorénavant indispensables pour valider les contrats de délégation. Le plan doit être élaboré par la municipalité qui a la responsabilité d'orienter les investissements sur son territoire. Il deviendra, à partir de 2014, une condition pour que la municipalité puisse avoir accès à des subventions des programmes du gouvernement fédéral concernant l'eau et l'assainissement.

La loi 11.445/2007 et son décret d'application énumèrent une série de points qui doivent obligatoirement être inclus dans le contenu du plan. Parmi eux, on trouve :

- un diagnostic de la situation des services et de leurs impacts sur les conditions de vie, diagnostic utilisant des indicateurs de santé, d'épidémiologie et de l'environnement, notamment des données hydrologiques et socio-économiques, et soulignant les causes du déficit existant ;
- les objectifs à court, moyen et long terme, l'objectif majeur étant d'atteindre l'accès universel aux services ; des solutions graduelles et progressives sont admises ; les objectifs établis doivent être compatibles avec d'autres plans sectoriels, comme le Plan de développement urbain et le Plan du logement social ;
- les programmes, projets et actions nécessaires pour atteindre les buts et les objectifs tout en préservant la compatibilité avec les autres plans gouvernementaux connexes ; le plan doit aussi indiquer les sources de financement possibles pour le développement des programmes ;
- les actions envisagées pour les urgences et les imprévus ;
- les mécanismes et procédures pour l'évaluation systématique de la performance et de l'efficacité des actions prévues.

Toujours selon la loi 11.445/2007 et son décret d'application, le plan doit identifier les situations où il y a une incapacité de payer de la part des usagers et indiquer la solution pour atteindre les objectifs d'accès universel aux services dans le respect du principe de durabilité économique de la gestion.

La partie du décret d'application de la loi réglementant son article 26 prévoit que la formulation et la révision des plans doit assurer une large participation des communautés, des mouvements sociaux et des organisations de la société civile à travers des procédures qui, tout au moins, devraient suivre le cheminement suivant :

1. une large diffusion du plan ainsi que des études sur lesquelles il est basé ;
2. la réception des suggestions et des critiques par consultation publique ou par des audiences publiques ;
3. lorsque c'est prévu dans la loi municipale, l'analyse du plan par l'instance de contrôle social définie par la municipalité, en respectant l'article 47 de la loi 11445/2007 ; la divulgation des plans et des études préalables doit se faire par l'intermédiaire de l'Internet et être accessible à tous les intéressés.

Les aspects de la loi qui concernent la régulation, la création d'organismes de régulation ainsi que les noms qui leur sont donnés (*entes reguladores*) renvoient manifestement à la terminologie et au modèle anglo-saxons. La loi 11.445/2007 détermine la nécessité d'une régulation indépendante dans toutes les formes de prestation des services. L'existence de régulation est aussi une condition de validité des contrats. Même lorsque le responsable/titulaire des services offre le service par l'entremise d'une entité administrative soumise directement ou indirectement à l'administration (formule connue en France sous le nom de « régie directe »), il y a une obligation légale de régulation. Conformément à la loi 11.445/2007, le responsable des services (soit, dans la plupart des cas, la municipalité) doit « définir l'entité chargée de sa régulation ». C'est donc le responsable des services, c'est-à-dire la municipalité, qui doit préciser quelle sera l'entité publique chargée de la régulation et du contrôle de la prestation des services. Ces entités régulatrices peuvent ou non être intégrées aux structures administratives du responsable de service ; elles doivent toutefois nécessairement constituer une personne morale de droit public dotée d'autonomie.

Dans la loi 11.445/2007, il y a un chapitre consacré à la régulation. On y trouve la définition des principes de base de la régulation, les buts et les pouvoirs de légiférer des organismes de régulation ainsi que divers éléments ayant un rapport avec le droit d'accès à l'information et l'obligation de publicité. La loi détermine les principes fondamentaux de la régulation, y compris les plus importants concernant le processus de prise de décision par l'entité régulatrice, à savoir l'indépendance, l'autonomie et la technicité. Quant aux objectifs de la régulation, la loi les identifie comme étant la normalisation de la prestation de services, la réglementation technique à travers l'application des règles et des objectifs fixés dans l'activité de planification, la régulation économique et les pratiques de surveillance de l'abus de pouvoir économique.

Le thème de la participation et du contrôle social est aussi très présent dans la loi 11.445 qui y voit l'un des principes qui organisent la prestation des services. Ce principe est cohérent avec le principe d'une gestion démocratique inscrit dans la Constitution de 1988 et mis en œuvre principalement par le gouvernement Lula. Dans le chapitre relatif au contrôle social, la loi 11.445/2007 définit ce dernier comme étant « l'ensemble des mécanismes et des procédures visant à assurer à la société l'information, la représentation technique et la participation au processus de formulation de toutes les politiques de planification et d'évaluation ayant un rapport avec les services d'eau et d'assainissement ». Toutefois, si la loi est incisive en ce qui concerne l'accès et la diffusion d'informations, pratiques auxquelles renvoie l'expression anglaise *accountability*, elle ne l'est pas autant quant à la participation et au contrôle social.

En effet, la loi 11.445/2007 constitue un progrès à cet égard. Elle met en évidence la nécessité de donner de la transparence à la gestion par le biais de la diffusion des rapports, des études, des décisions et des actes qui se réfèrent à la prestation des services. Elle rend également plus clairs les droits des usagers

en leur assurant un accès à l'information concernant les services donnés et leur qualité, y compris la qualité de l'eau fournie par le réseau. Cependant, en ce qui concerne la participation sociale à la formulation de la politique publique et au contrôle social de la gestion des services, l'article 47 précise : « Le contrôle social des services **peut** inclure la participation des organismes à caractère consultatif (conseils, commissions), appartenant aux États, aux districts fédéraux et aux municipalités. » L'article 34 du décret d'application de la loi stipule :

> Le contrôle social de la gestion des services peut être établi par l'adoption, entre autres, des mécanismes suivants : I – débats et audiences publiques ; II – consultations publiques ; III – conférences des villes, ou IV – participation des organismes à caractère consultatif (conseils, commissions) dans la formulation de la Politique de l'eau et de l'assainissement ainsi que dans les procédures de planification et d'évaluation des services.

Comme la loi ne détermine pas la forme du contrôle social, c'est en fait la société civile organisée qui doit faire pression auprès des gouvernements des États fédérés et des municipalités pour que des conseils à caractère délibératif soient créés ayant pour fonction l'exercice du contrôle social. En respectant les dispositions du Statut de la ville (loi 10.257/2001), il semble que ces conseils doivent être de préférence les Conseils des villes, lesquels sont composés d'organisations de la société civile et sont en mesure de discuter des politiques concernant le logement, l'eau et l'assainissement, les déchets et les transports. La formation d'un seul conseil pour délibérer et discuter de ces quatre politiques urbaines peut être un moyen de résoudre le problème mis en évidence dans la littérature au cours des dernières années, soit la multiplication récente des instances de participation propres à chaque secteur, instances qui, le plus souvent, n'interagissent pas entre elles. Participer à toutes ces instances de manière indépendante et qualifiée exige un grand effort de la part des mouvements sociaux. Ces deux dimensions du contrôle social, soit l'autonomie/indépendance et la qualification, sont au cœur de son efficacité. À cet égard, la mise en garde de Maricato (2007) nous semble fort pertinente à propos des processus participatifs qui surestiment les espaces institutionnels ou qui dépolitisent la société et ne préparent guère les mouvements sociaux à la confrontation avec les forces qui s'opposent au processus de changement social, lesquelles sont organisées bien au-delà de l'échelle locale.

2. Les programmes structurés par le ministère des Villes entre 2003 et 2006

Lorsque le Secrétariat de l'eau et de l'assainissement (SNSA) du ministère des Villes fut créé en 2003, il a mis sur pied un groupe de travail interministériel (GTI) composé de représentants de divers organismes de l'administration fédérale et des institutions travaillant dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Le SNSA avait alors, parmi ses tâches principales, de rationaliser, coordonner et

intégrer les programmes existants. Une analyse des actions du gouvernement précédent avait permis de relever une énorme dispersion des efforts : 80 actions dispersées dans 15 programmes sous la responsabilité de huit ministères et de deux institutions financières. La proposition du GTI et du SNSA était de redéfinir les responsabilités et d'unifier les programmes. Le GTI a également été le lieu proposé par le gouvernement pour la formulation de la Politique nationale de l'eau et de l'assainissement.

La stratégie adoptée par le SNSA dans le cadre du processus de rationalisation des actions et des programmes a consisté à établir les vocations institutionnelles des différents ministères et à redéfinir leurs compétences. Le processus de rationalisation des actions et des programmes visait le regroupement de ceux qui étaient dispersés et leur redistribution entre les différents organismes de l'administration fédérale. Cela engageait, en plus du ministère des Villes, d'autres organismes ayant des activités dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, tels que le ministère de la Santé, la FUNASA (Fondation nationale de la santé), le ministère de l'Intégration nationale, le ministère de l'Environnement, le ministère du Développement social, le ministère du Tourisme, le ministère de la Défense et les agences fédérales de financement des politiques publiques, comme la Caixa Econômica Federal (CEF) et la Banque nationale de développement économique (BNDES).

Dans le partage des fonctions, le ministère des Villes a pris la responsabilité des programmes concernant l'accès à l'eau et l'assainissement dans les communes de plus de 50 000 habitants, dans les communes membres des régions métropolitaines, dans les communes appartenant à des régions de développement intégré (RIDE) ainsi que dans les communes organisées en syndicats intercommunaux comptant plus de 150 000 habitants. La Fondation nationale de la santé (FUNASA) a pris la responsabilité des programmes concernant l'accès à l'eau et l'assainissement des communes ayant moins de 50 000 habitants et de celles localisées dans les zones considérées comme « spéciales » (des villages indigènes et des petites communes rurales atteintes par des maladies endémiques). Le ministère de l'Intégration nationale a été principalement responsable du drainage des eaux pluviales, des grandes infrastructures hydriques et des projets menés dans le cadre du Programme de revitalisation du bassin du fleuve São Francisco. Le ministère de l'Environnement est devenu responsable des programmes liés à la gestion des services de déchets solides, de certains programmes concernant la collecte et le traitement des égouts et des programmes de revitalisation des rivières.

Cette période peut être désignée comme celle de la « gestion par programmes ». En effet, bien que le SNSA eût cherché à restructurer les programmes existants à l'intérieur d'un nouveau cadre de normes, de critères et de mesures constituant une sorte d'embryon de politique intégrée pour le secteur, il n'y avait alors toujours pas de Politique nationale de l'eau et de l'assainissement.

Les principaux programmes concernant l'accès aux services des couches populaires vivant dans les régions métropolitaines ont été les suivants : Projeto de saneamento ambiental em regiões metropolitanas (le Projet d'assainissement de l'environnement dans les régions métropolitaines) et le Projeto saneamento para todos (le Projet « eau et assainissement pour tous »). Le Projeto de saneamento ambiental em regiões metropolitanas a été élaboré par le ministère des Villes, à travers le SNSA, et par la FUNASA, avec des ressources non remboursables du budget du gouvernement fédéral (OGU – budget général de l'union). Le projet visait l'amélioration des conditions sanitaires et la réduction de la morbidité et de la mortalité causées par des maladies associées au manque de services d'eau et d'assainissement dans les zones urbanisées des régions métropolitaines légalement constituées. Son but était donc d'améliorer la qualité de l'approvisionnement en eau ainsi que la collecte des eaux usées et des déchets solides.

Malgré la pertinence du programme et des critères établis par le ministère des Villes pour que les services municipaux et les entreprises publiques des États fédérés puissent avoir accès au financement de ce projet, il est possible que ces critères aient été trop stricts. En effet, l'analyse effectuée montre qu'une partie significative des opérateurs publics ont échoué dans leur tentative de faire accepter leurs propositions par le ministère. En fait, dans la politique de contrôle des dépenses publiques, le ministère avait établi une série de normes concernant la qualité des projets et la situation institutionnelle de la délégation des services, délégation qui devait être régularisée. Plusieurs projets présentés se sont heurtés à ces normes : leur qualité était faible et il subsistait encore de nombreuses situations de délégation non régularisée.

L'autre programme, nommé Saneamento para todos (Eau et assainissement pour tous), mobilisait des ressources remboursables du FGTS (Fonds de garantie du temps de service) et possédait des règles différentes de celles de l'OGU. Le FGTS est un fonds de pension administré par le gouvernement fédéral, créé en 1967 et alimenté par des prélèvements obligatoires sur le salaire des travailleurs (la Caixa econômica federal). Il s'agit d'un fonds que les travailleurs peuvent utiliser comme une assurance en cas de chômage et comme épargne pour l'achat de leur logement. Le fonds Saneamento para todos est destiné à financer les programmes de logement social et les programmes visant l'implantation des infrastructures d'eau et d'assainissement dans les quartiers non desservis par un réseau.

La mobilisation des ressources de l'OGU et du FGTS faisait partie d'un effort du gouvernement de relancer les investissements dans le secteur en ouvrant aux opérateurs publics (services municipaux et entreprises publiques des États fédérés) la possibilité d'avoir accès à des ressources (non remboursables et remboursables) du gouvernement fédéral. L'accès des organismes publics à ces ressources avait été suspendu en 1998, pendant le gouvernement du président Cardoso, par décision du Conseil monétaire national, afin de réduire le déficit public. La stratégie adoptée par le ministère des Villes a consisté à chercher des

moyens pour débloquer le crédit au secteur public (Oliveira Filho, 2005, p. 18). De tous les programmes du ministère des Villes utilisant des ressources non remboursables, celui qui a mobilisé le plus de ressources a été le Programme des services urbains d'eau et d'assainissement qui comprenait le Projeto de saneamento ambiental em regiões metropolitanas.

Cela dit, même avec cette stratégie de déblocage des fonds qui a entraîné une importante augmentation des investissements destinés aux quartiers populaires des agglomérations urbaines, il restait encore des obstacles à surmonter pour que le secteur de l'eau et de l'assainissement puisse avoir un flux de ressources permanent. Le montant des ressources disponibles était encore assez faible et les États fédérés ainsi que les municipalités, dans de nombreux cas, avaient une faible capacité d'endettement compte tenu des règles imposées par la politique d'équilibre budgétaire. Malgré cela et malgré un contexte où le ministère des Finances avait fait le choix de maintenir l'orthodoxie économique dans le cadre d'une politique d'ajustement budgétaire, il y eut une augmentation des investissements dans le secteur de l'eau et de l'assainissement entre 2003 et 2006, comme montre le tableau 14.1.

Tableau 14.1. Investissements du gouvernement fédéral brésilien dans le domaine de l'eau et de l'assainissement

Année	Valeur (en milliards de reais)
2003	2,18
2004	3,96
2005	2,06
2006	4,64

Source : Ministério das Cidades, 2008.

Comme on peut le voir dans le tableau, l'année 2005 est inhabituelle dans la courbe ascendante de la reprise des investissements à partir de 2003 en raison des restrictions à l'accès aux ressources du FGTS imposées par une résolution du Conseil monétaire national.

Entre 2004 et 2006, toutes les politiques menées par le SNSA et les critères d'admissibilité pour les programmes étaient discutés au sein du Conseil national des villes, ce qui donnait à ces politiques une certaine légitimité auprès des mouvements sociaux. Parmi les résolutions du Conseil national des villes, on trouve la résolution nº 03 du 16/06/2004, qui recommande que les projets proposés et les actions incluses dans le Projeto de saneamento ambiental em regiões metropolitanas soient suivis par les conseils municipaux de la santé et, dans l'avenir,

par les conseils municipaux de la ville. On trouve également la résolution n° 04 du 14/09/2005, qui recommande que le ministère maintienne les critères d'allocation des ressources. Cette résolution a proposé la création d'un groupe de travail pour évaluer la nécessité d'ajustements dans les critères adoptés pour la sélection des projets à partir de 2007. Une question centrale était liée au contrôle des dépenses publiques et à la durabilité des actions. En effet, les programmes devaient intégrer des stratégies visant à soutenir les municipalités et les opérateurs publics de services dans l'exploitation et la maintenance des infrastructures installées.

3. Les changements survenus après 2007 dans le cadre du développement du programme d'accélération de la croissance (PAC)

Au cours du second mandat de Lula, mandat qui a commencé en 2007, le ministère des Villes et le SNSA ont subi une restructuration majeure. En raison d'accords intervenus dans le but d'élargir la base politique du gouvernement Lula, la direction du ministère des Villes a été reprise par un groupe politique conservateur (le Parti populaire). L'équipe à la tête du SNSA, qui avait une légitimité auprès des principaux acteurs du secteur, a été remplacée par d'autres dirigeants et des techniciens plus conservateurs, proches du nouveau ministre nommé par le président. Le changement était important. En effet, dans le premier gouvernement du président Lula, le ministère des Villes était dirigé par un groupe politique qui avait de fortes racines dans les mouvements populaires. Cela a permis l'élaboration d'une politique publique plutôt progressiste, avec l'institution du Conseil des villes et de la Conférence nationale des villes, aussi bien que la mise en place d'un cadre réglementaire progressiste pour la politique de logement social et pour la politique de l'eau et de l'assainissement.

Le changement intervenu au sein du ministère des Villes a mis en évidence deux manières différentes de concevoir la politique publique en matière de services d'eau et d'assainissement. En fait, deux modes différents de gouvernance, potentiellement en conflit, coexistent au sein du ministère des Villes : celui de l'équipe qui était à la tête du SNSA entre 2003 et 2006, qui est basé sur l'établissement de règles et de critères d'allocation des ressources guidé par la recherche de l'efficacité et par le contrôle social, et celui, débutant en 2007, où les règles pour financer les projets ne sont pas claires et où il y a un net affaiblissement du contrôle social de la politique publique.

Un exemple des conflits et des actions contradictoires du ministère depuis 2007 est donné par la création du Programme d'accélération de la croissance (PAC). Tandis que la loi 11.445/2007 a été promulguée en établissant une série de normes pour organiser la prestation des services, le président Lula a lancé le PAC qui proposait des investissements massifs dans les services d'eau et d'as-

sainissement dans le but de stimuler la croissance économique et la création d'emplois. Le PAC promettait d'investir dans ces services 40 milliards de reais en quatre ans. Seulement pour 2007, le volume contracté d'investissements a été de 10,4 milliards, soit plus du double de ce qui avait été contracté en 2006. L'expansion des investissements dans le secteur promise par le PAC était très importante. Toutefois, les investissements du PAC ne constituaient pas vraiment une politique nationale pour le secteur. Cependant, c'était un programme qui offrait aux États fédérés, aux municipalités et même aux opérateurs privés la possibilité d'avoir accès à des ressources financières gérées par le gouvernement fédéral sans avoir à respecter les règles établies par la loi 11.445/2007.

La définition des projets qui devaient recevoir des investissements du PAC n'était pas effectuée par les instances de contrôle social et ne respectait pas le processus démocratique bâti autour de cette politique sectorielle au cours des dernières années, processus alimenté par les conférences nationales et le Conseil des villes. Le PAC a en effet signifié l'abandon des efforts du SNSA pour donner une cohérence aux dépenses publiques. Il a aussi signifié la renonciation du gouvernement Lula au projet d'établir une vraie politique de l'État pour le secteur de l'eau et de l'assainissement. Il faut souligner que, malgré les progrès réalisés dans le cadre réglementaire à partir de la loi 11.445/2007 qui établit les lignes directrices de la prestation des services, il n'y avait pas encore, en 2007, une véritable politique nationale pour le secteur.

Expressément définis dans une perspective de croissance économique et finançant une forte majorité d'interventions basées sur la construction de grands réseaux d'infrastructures, les investissements du PAC ne constituent évidemment pas une politique nationale. Ils sont plutôt une réponse à une demande politique d'augmentation des investissements dans le secteur, demande provenant des gouvernements des États fédérés, des municipalités, des grandes entreprises du bâtiment et des travaux publics, et même de certains segments des mouvements sociaux.

Le SNSA a eu un volume important de ses projets financés dans le cadre du PAC. Une bonne part d'entre eux n'auraient pas été retenus, si l'on s'en était tenu aux critères précédemment établis pour la sélection des dépenses publiques. Les décisions concernant la répartition des fonds et les projets à financer n'ont guère été basées sur ces critères. Le choix des projets à financer a été fait à partir de négociations politiques entre les représentants du gouvernement fédéral, les gouverneurs des États fédérés et certaines municipalités. Ceux qui avaient un plus grand pouvoir politique voyaient davantage leurs projets retenus. La plupart de ces projets ont été conçus de façon traditionnelle, sans préoccupations à l'égard des principes d'innovation technologique et de durabilité de la gestion. La question de l'efficacité de la gestion et de la qualification des entreprises publiques responsables de la gestion des services, si importante pour la première équipe à la tête du SNSA, n'a pas été prise en compte ; au contraire, dans le cadre du processus de

négociation du PAC, le gouvernement fédéral a coupé les fonds d'un programme de revitalisation des entreprises publiques responsables de la prestation de ces services.

À partir de 2007, le Projeto de saneamento ambiental em regiões metropolitanas a été remplacé par les projets approuvés dans le cadre du PAC. Le côté positif de cette décision tient au fait qu'il y a eu une augmentation importante des ressources financières destinées à la desserte en eau et en assainissement des quartiers populaires des agglomérations urbaines. Le côté négatif vient de la trop grande insistance sur la construction de réseaux d'infrastructures, sans prendre en considération la problématique des questions liées à la qualité des projets et à la gestion à long terme des systèmes, questions liées à la capacité des municipalités et des opérateurs de faire fonctionner les infrastructures installées. Ces questions sont fondamentales lorsque l'on conçoit des systèmes pour des quartiers à occupation irrégulière, comme les favelas de Rio ou les quartiers précaires que l'on trouve en périphérie de la plupart des agglomérations urbaines. La faible prise en compte de ces aspects a évidemment des implications pour l'efficacité de la politique publique, tant dans sa dimension d'équité sociale que dans celle de la lutte contre la pauvreté.

Considérations finales

En examinant les actions des deux gouvernements du président Lula en ce qui concerne l'accès aux services d'eau et d'assainissement dans les villes, on constate qu'il y a eu un important progrès concernant la réorganisation institutionnelle du secteur. Le ministère des Villes et, à l'intérieur de ce dernier, le Secrétariat national pour l'eau et l'assainissement ont été créés ainsi que des instances de contrôle social de ces politiques publiques, tels que les conférences des villes et le Conseil national des villes. En ce qui a trait à la réglementation, après des années de discussions et de nombreux projets de loi présentés et non approuvés, la loi 11.445/2007 a été promulguée, ce qui représente un gain considérable pour les mouvements sociaux liés à ce secteur. Parmi les principes qui, selon cette loi, doivent orienter la gestion des services, on trouve : l'adoption de méthodes, techniques et procédures adaptées aux contextes régionaux et locaux ; l'usage de technologies adéquates qui prennent en compte la capacité de paiement des usagers ; la transparence de la gestion avec la mise en place de systèmes d'information et de participation des usagers et de la population en général.

La loi 11.445/2007 affirme que la délégation des services doit se faire obligatoirement par l'intermédiaire d'un contrat, ce qui exclut toute possibilité de délégation par des instruments juridiques précaires. Elle oblige les communes à avoir un plan pour les services d'eau et d'assainissement. Le plan doit être élaboré par la commune et constitue la condition nécessaire à la délégation de services ; il précède obligatoirement la délégation. Il doit définir les investissements à court,

moyen et long termes. On y trouve, donc, un effort du gouvernement national pour inciter les gouvernements municipaux à construire des instruments de gestion capables d'organiser des actions durables, dans le cadre d'un projet de continuité de la gestion des services où la municipalité joue un rôle fondamental dans la définition des investissements.

Lorsqu'on examine attentivement le cadre des programmes élaborés par le ministère des Villes entre 2003 et 2006 afin d'assurer l'accès aux services des couches populaires vivant dans les régions métropolitaines, on constate également qu'il y a eu des progrès. Il y a eu une augmentation des ressources financières destinées à ces programmes et une nette volonté d'augmenter l'efficacité de l'action publique en formulant des règles pour que les opérateurs des services puissent avoir accès à des ressources du gouvernement fédéral gérées par le ministère. Cette directive a été approuvée par le Conseil national des villes, soit l'instance la plus importante de contrôle social de l'action publique dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

À partir de 2007, on voit s'effectuer un changement. Le PAC, qui a orienté l'action publique entre 2007 et 2010, a entraîné une forte augmentation du volume des ressources financières du gouvernement fédéral disponibles pour des investissements dans le secteur. Malgré cela, lorsqu'on s'interroge sur la capacité des investissements du PAC de tenir compte des dimensions d'équité sociale et de lutte contre la pauvreté des politiques publiques concernant les services d'eau et d'assainissement, on reste perplexe.

Les investissements du PAC ont constitué un recul dans la politique de renforcement de l'action publique. D'une part, ils ont donné lieu à une distribution politique des ressources, sans aucun contrôle du Conseil national des villes. D'autre part, l'analyse des projets approuvés fait ressortir la priorité accordée à la dimension des travaux publics, c'est-à-dire à l'exécution d'ouvrages visant la mise en place de systèmes d'infrastructures dont la majorité sont basés sur des technologies lourdes et traditionnelles. Cela s'est fait au détriment d'actions orientées vers des projets prenant en compte, dans leur conception et dans le choix des technologies, les particularités sociales, économiques, environnementales et culturelles de chaque territoire où se réalisent les interventions. En somme, on remarque, dans le cadre des politiques publiques du gouvernement Lula concernant les services d'eau et d'assainissement, une contradiction entre les principes progressistes de la loi 11.445/2007 et les actions conservatrices du PAC.

PARTIE 5

REPENSER LA VILLE

JOHANNE BROCHU
Professeure, École supérieure d'aménagement du territoire
et de développement régional (ÉSAD), Université Laval, Québec, Canada

« EN FAIT, IL NE S'AGIT PAS DE TROUVER DES MODÈLES ALTERNATIFS mais bien de trouver une alternative aux modèles ! » Cette expression, lancée en boutade par Carlos Vainer lors d'une conversation animée résume bien les différents propos de cette partie. En effet, ceux-ci, bien qu'ils abordent sous différents angles des questions d'aménagement et d'urbanisme variées, ont ceci en commun : ils interrogent implicitement ou explicitement, mais avec insistance, les façons mêmes de penser qui sous-tendent tant les approches conceptuelles que la définition des « situations » urbaines et la construction des problématiques desquelles elles participent. Marqués par un fort caractère exploratoire, les textes témoignent d'une quête d'émancipation des modèles et du recours persistant à des approches modélisatrices. Allant au cœur de la complexité en assumant les enjeux et les paradoxes, les auteurs partagent des réflexions et des recherches qui abordent de front l'interdépendance entre les différentes dimensions, voire les différentes instances concernées par les projets d'aménagement, *sensu lato*. C'est ici la nature du regard posé que l'on cherche à dévoiler, ses implications et ses exigences que l'on cherche à cerner. Tenant soit de l'essai ou de l'étude de cas, les textes qui suivent offrent des critiques qui contribuent à dégager des pistes de renouvellement des approches d'aménagement, à poser certaines balises pour le déploiement de démarches originales et créatives.

Les deux premiers textes proposent des réflexions larges qui s'inscrivent dans une perspective de philosophie politique ; l'aménagement et l'urbanisme y sont vus sous l'angle des représentations politiques. Le premier d'entre eux pose un regard critique sur l'aménagement et interroge sa capacité à se renouveler à la lumière du concept de colonialité. Ce concept, qui se distingue du colonialisme, renvoie à une façon d'être profondément influencée par une vision du monde européocentriste. Dès lors, notre appréciation des villes comme des projets et du « penser » comme du « faire » en aménagement demeure insidieusement conditionnée, ce qui compromet les efforts d'émancipation de paradigmes largement critiqués. La perpétuation des modèles hérités d'une telle conception du monde, qui prenait sens dans un contexte historico-culturel particulier, et leur translation dans des lieux et des espaces autres entraînent à leur tour la perpétuation des inégalités sociales. À ce titre, le texte souligne les effets contraires de stratégies et d'actions pourtant issues d'intentions nobles. L'influence des agences de coopération, malgré une bonne volonté, revient tout autant que les grands plans à l'occidentale, à cadrer, à importer et à translater un modèle et la façon de penser et de faire qu'il implique. Ce recours aux modèles généralisables et universels, tant de problématisation que de mise en espace, à la fois résulte de la mondialisation et nourrit cette dernière qui vise à la réduction, à l'arasement des singularités. En fait, la mécanique de la mondialisation aboutit à la récupération des singularités qui deviennent des objets de marketing territorial.

Ce propos rejoint celui du deuxième texte qui revisite le concept de la pensée unique et en fait ressortir les expressions en aménagement. Défini par Ramonet en 1995, alors éditeur du *Monde diplomatique*, ce concept de pensée unique s'articule autour de principes qui sont autant de dispositifs produits par une logique néolibérale et produisant cette dernière. Plus particulièrement, l'*unicum* mercantile, soit l'unicité d'un objet ou, pour ainsi dire, l'« unité unique », est à la base de la ville contemporaine. Les impératifs du « merchandising » se traduisent dans des interventions qui procèdent d'une dichotomie entre la ville offerte, la ville vitrine et celle vécue au quotidien avec ses travailleurs, ses usines et ses lieux de l'ordinaire. Il s'agit là d'une interprétation politique de la dissociation « centre/périphérie » qui mobilise depuis des décennies les aménagistes, toutes disciplines confondues. Le centre chic et « international » et la périphérie grise et interstitielle relèvent d'une dissociation du même ordre que les villes à ciel ouvert et souterraines du *Métropolis* de Fritz Lang. Le parallèle est certes audacieux, mais il incarne de façon saisissante les enjeux et les impacts de la mondialisation sur nos façons de concevoir l'habiter et l'être ensemble. Celles-ci sont exemplifiées par la prise en charge des questions du logement social et de l'expropriation.

Les études de cas qui sont l'objet des quatre autres textes de cette partie font ressortir, chacune à leur manière, la persistance des modèles et leur incarnation dans des démarches, des réalisations concrètes. Ces études se penchent sur des projets d'aménagement issus de nouvelles approches, qui se réclament ou encore qui sont considérées comme aptes à favoriser l'équité sociale et la

concrétisation du bien commun. Par l'entremise d'une confrontation entre les intentions, les interventions qui en découlent et leurs résultats, ces textes mettent en évidence tantôt les promesses et les enjeux, tantôt les paradoxes des discours à la base des projets analysés.

À ce titre, la petite histoire du débat entourant le recyclage et la mise en valeur du monastère des carmélites à Montréal montre comment deux positions opposées relèvent d'une même conception monumentaliste du patrimoine et consacrent finalement un urbanisme fonctionnaliste et sectoriel pourtant décrié, celui-là même dont l'émancipation est promise par le discours patrimonial.

Puis l'analyse critique qu'offre le texte suivant sur l'expérience des femmes de l'occupation d'un édifice public désaffecté à Rio de Janeiro met en évidence les grandes promesses mais aussi les difficultés d'une approche inédite placée sous le signe du féminisme. Ici, les luttes urbaines sont vues sous un angle beaucoup plus large et les rapports de pouvoir intègrent, mais aussi dépassent l'usuelle logique des classes économiques pour rejoindre l'exclusion sociale reliée au genre.

Alors que ces deux études de cas montrent la grandeur et les misères d'approches plus sensibles, les deux derniers textes font état de véritables dérives en démasquant carrément le décalage entre les intentions affichées et les intentions pratiquées. La confrontation à des données empiriques permet de saisir les diverses déclinaisons de modèles – et des interventions qu'ils fondent – qui se réclament de l'intégration sociale et du bien commun. Ainsi, vus sous l'angle de l'accessibilité à l'eau, des quartiers résidentiels fermés, ces fameux « *gated communities* », nourrissent une ségrégation sociale qui va bien au-delà de la seule entité physique et contribue à une fragmentation urbaine. De même, un survol de l'évolution urbaine de la ville de Santos au Brésil révèle la persistance du « privatisme » dans la gestion urbaine. Les interventions sur la forme urbaine par les opérations de modernisation ont contribué à l'exclusion sociale : les projets d'amélioration urbaine ayant eu pour effet d'écarter les populations vulnérables, ou, disons-le carrément, les « pauvres » des quartiers centraux et de les reléguer, le plus souvent, en périphérie, dans cette fameuse zone grise, vaste interstice qui rappelle la ville souterraine de la Metropolis évoquée plus haut.

Les chapitres qui composent cette dernière partie offrent un portrait plutôt sombre de l'aménagement contemporain. La mise en question des façons de penser et la mise en évidence de l'influence des modèles semblent fermer la boucle, boucher toutes issues possibles. Les auteurs ne proposent ni recommandations, ni solutions globales. Mais ces portraits posent les bases d'un questionnement nécessaire. C'est là que réside la fécondité des réflexions proposées. Penser autrement exige d'abord de prendre acte de ces impasses, passage obligé pour penser le non-pensé.

CHAPITRE 15

LA VILLE UNIQUE « FAITES DES VILLES COMME NOUS ! » Notes sur la colonialité des modèles de ville

CARLOS VAINER
Professeur, Institut de planification et de recherche urbaine et régionale (IPPUR), Université fédérale de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brésil

LA MONDIALISATION NE PEUT PAS ÊTRE RÉDUITE À SES IMPACTS SUR LES rapports sociaux, économiques et culturels qui constituent, en fin de compte, le champ et l'objet de l'aménagement du territoire, qu'il soit urbain, métropolitain ou régional. Aussi, on ne peut pas la concevoir comme une simple redéfinition des échelles et du rôle joué par ce que l'on considère comme local ou régional, national ou international (Sassen, 1991 ; Ohmae, 1995 ; Hardt et Negri, 2000 ; Smith, 1993 ; Swyngedouw, 1997). Au-delà de ces effets ou dimensions, la mondialisation touche au cœur même des processus de constitution et de légitimation des paradigmes – théoriques et conceptuelles, méthodologiques et opératoires – qui inspirent les recherches urbaines et régionales autant que les politiques, les plans, les programmes et les projets d'aménagement du territoire.

« Rien de nouveau sous le soleil ! » pourrait-on objecter. En effet, depuis toujours, c'est-à-dire depuis l'entrée des Amériques dans l'Histoire (européenne, bien sûr), nos villes et nos territoires ont été conçus et les projets, dessinés selon des modèles importés. Les puissances coloniales ont bâti des villes – il vaut mieux dire « leurs villes » – sur les territoires conquis, soit des villes nouvelles, soit des villes bâties sur les villes assujetties (Mexico). Avec la décadence ibérique et l'abandon des directives urbaines réunies dans les ordonnances de Manuel Ier, roi du Portugal, et le code de Philippe II, roi d'Espagne, ce sont les architectes

et paysagistes français qui ont pris la relève. Dans le Brésil du XIXe siècle, des missions françaises sont venues pour embellir Rio de Janeiro – ce qui a donné lieu à la construction de châteaux, de jardins aussi bien que de grands hôtels pour les riches planteurs de café propriétaires d'esclaves.

Avec Haussman et l'hygiénisme, il ne s'agit plus seulement d'un art, d'un savoir-faire et d'un style, mais bien, déjà, d'un modèle, celui de la ville moderne qui rase les vieux quartiers pour y établir ses larges boulevards, de la ville assainie et propre, disciplinée et disciplinaire. Aussi, les villes-jardins et les *company towns* anglaises sont-elles « embarquées » en Europe et « débarquées » en Amérique pour aider les premières villes industrielles de la périphérie capitaliste à faire face aux problèmes que pose une classe ouvrière naissante.

Progressivement, la ville occidentale, européenne et nord-américaine, est devenue un modèle universel. Avec les modes de production et de consommation, l'Ouest (le Nord) exporte des modes d'urbanisation et d'aménagement du territoire.

L'après-guerre a intensifié ce mouvement. Entre 1950 et 1970, on assiste à une succession de modèles et de modes. En matière de développement régional, ont eu leur moment de gloire le modèle de la TVA (Tennessy Valley Authority), celui des pôles de croissance perrouxiens et les politiques dites de renforcement des villes moyennes de la Banque mondiale.

Les héritiers contemporains des missions artistiques du XIXe siècle sont les consultants internationaux. Si, dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, à l'époque du consensus keynésien et de l'État planificateur, ils nous ont appris à dessiner des plans directeurs (*master plans*), depuis les années 1980 et 1990, sous l'égide du consensus néolibéral, ils nous incitent à abandonner toutes les prétentions dirigistes des plans d'ensemble, considérés comme étant trop rigides. Il s'agit, maintenant, d'établir des plans stratégiques « *market friendly* » et « *market oriented* », de s'engager dans des « revitalisations des quartiers historiques » et dans la régénération des « *waterfronts* », dans le but d'attirer le grand capital « *footloose* ». C'est l'heure de l'urbanisme *ad hoc* (Ascher, 2001), des mégaprojets et des méga-événements sportifs. La coopération universitaire et les conférences internationales deviennent ainsi des lieux de choix pour la diffusion des « *best practices* » qui deviennent le vade-mecum des aménageurs et des urbanistes du Sud.

Pourrait-on parler d'une colonialité de l'aménagement et de l'urbanisme, comme on a parlé d'une colonialité de la littérature, de l'art, de l'historiographie et de la culture ? Quel devrait être le rôle des écoles d'aménagement et d'urbanisme, aussi bien au centre qu'en périphérie, ou, si l'on préfère le langage géoréférencé de la Banque mondiale, aussi bien au Nord qu'au Sud, pour faire face au défi des multiples formes contemporaines de la colonialité ? Comment former des urbanistes et des aménageurs en mesure de réinventer leurs villes en étant affranchis

des modèles de la planification compétitive et du marketing urbain qui rêve de faire des métropoles de la périphérie capitaliste des « villes globales » ou, comme il devient « fashionable » de dire, des « *world-class cities* » ?

1. Conquête et colonisation

L'histoire latino-américaine commence avec la conquête. Et le paradigme de la conquête est, bien sûr, l'invasion et la victoire du conquistador Cortez. La défaite du puissant Empire aztèque face à un petit groupe d'Espagnols (pas plus de 550) défie toujours les historiens. Les explications sont diversifiées. Todorov (1982), Gruzinski (1988) et Dussel (1994) ont jeté beaucoup de lumière là-dessus. Plus que la conquête, c'est la colonisation qu'il faut comprendre.

Pour ce faire, il faut souligner, tout d'abord, que les Espagnols avaient déjà eu des expériences de contact interculturel et de conquête à travers la lutte contre les Maures pour la reconquête de la péninsule ibérique, reconquête achevée avec la prise de Grenade au début de 1492, l'année même, ce n'est certainement pas un hasard, où Christophe Colomb, sous le patronage des rois chrétiens Ferdinand II d'Aragon et Isabelle de Castille, arrivait en Amérique.

Ensuite, ce qui est plus important, la modernité naissant avec la colonisation, modernité dont Cortez est, en quelque sorte, un annonciateur (Todorov, 1982 ; Dussel, 1994), invente, structure et inaugure une vision du monde eurocentriste à partir de laquelle la construction de l'« ego européen civilisé » et de l'« autre sauvage/barbare » va s'opérer au détriment des Aztèques. Alors que les Espagnols, Européens porteurs de modernité – et ceci ne se limite pas, comme d'aucuns ont voulu le faire en simplifiant, à la supériorité technologique, c'est-à-dire aux armes à feu et au cheval –, voient les autochtones comme des inférieurs, arriérés, pour Montezuma et son peuple, au contraire, les Espagnols, qui arrivent dans leurs « hauts châteaux flottants », sont des êtres supérieurs, des dieux, qui, comme l'avaient prévu des prophéties, arriveraient des mers – Cortez étant censé être l'incarnation du dieu Quetzacóatl.

Une fois achevée la conquête, la colonisation est la figure (Dussel, 1994) qui se présente. Il ne suffit pas de conquérir, il faut coloniser, en d'autres mots, « inclure » ces sauvages, inférieurs, païens, dans le monde, ce qui veut dire, dans *notre* monde – civilisé et chrétien[1]. Ce processus d'inclusion, pourtant, est aussi un processus d'inscription d'une différence : l'inclusion est aussi la création de la périphérie. Dussel (1994) démontre que la « découverte » de l'Amérique est aussi l'acte de « couvrir », de cacher, de voiler l'autre en effaçant son altérité et en se projetant soi-même sur cet autre, pourtant inférieur, arriéré.

1. D'ailleurs, il n'y a pas d'autre monde (« *cosmos* ») que le nôtre ; hors de ce (notre) monde, il n'y a que le « chaos » (Eliade, 1965).

Le discours traditionnel, mythique, décrit la naissance de la modernité comme un processus endogène, limité d'abord à l'Europe, qui ensuite déborde les frontières européennes à la faveur des navigations et des colonisations. Espagnols et Portugais, dès le XVIe siècle, Anglais et Français, depuis le XVIIIe, auraient incorporé progressivement des territoires de plus en plus vastes, élargissant le monde et créant ainsi un espace d'expansion de la modernité. Wallerstein, à la suite d'Andrew Gunder Frank, de Fernand Braudel et d'autres, va faire la déconstruction de ce mythe. Il se pose une question très simple : si le mouvement essentiel de l'histoire moderne de l'Europe est le passage de la ville à l'économe nationale, de la sphère locale à l'État national, y aurait-il de la place pour le monde dans ce tableau ? (Wallerstein, 1991, p. 73). Il propose, donc, une autre vision :

The transition from feudalism to capitalism involved first of all (first logically and first temporally) the creation of a world-economy. That is to say, a social division of labor was brought into being through the transformation of long-distance trade from a trade in « luxuries » to a trade in « essentials » or « bulk goods », which tied together processes that were widely dispersed into long commodity chains [...] *Such commodity chains were already there in the sixteenth century and predated anything that could meaningfully be called « national economies ». These chains in turn could only be secured by the construction of an interstate system coordinate with the boundaries of the real social division of labor, the capitalist world-economy (Wallerstein, 1991, p. 73).*

Le prêtre, le soldat et le commerçant, la Bible, l'épée et la marchandise auraient été les moyens par lesquels ce monde a vu le jour, c'est-à-dire par lesquels les peuples autochtones ont été introduits en tant que sauvages, non civilisés, arriérés, sous-développés dans le monde, dans la civilisation. Au contraire du mythe, la modernité s'instaure, donc, comme une unité constituée d'une duplicité fondatrice et insurmontable qui crée à l'origine et reproduit au long de son histoire le centre et la périphérie.

Par conséquent, contrairement au mythe eurocentré, la modernité ne serait européenne qu'à moitié, parce que c'est dans la découverte/effacement de l'autre, dans cette invention et conversion de l'autre en un être périphérique, inférieur, que la modernité annonce un nouveau monde – européen-américain, centre-périphérie, développé-arriéré[2], etc.

2. S'opposant aux thèses du *desarrollisme*, d'après lesquelles le sous-développement serait une étape du développement, marquée par un développement insuffisant, Frank (1972) a fait un jeu de mots dans le titre d'un de ses livres : le développement du sous-développement. Sa thèse pourrait être résumée comme suit : si le capitalisme dès sa naissance est marqué par ce dédoublement en centre-périphérie, développement et sous-développement, alors que les pays centraux auraient connu quatre siècles de développement du capitalisme, les pays périphériques, eux, auraient connu le développement du sous-développement. Voir André Gunder Frank (1972). *Le développement du sous-développement : l'Amérique latine*, Paris, Maspéro, 399 p.

Mais il ne suffit pas de mettre en déroute des armées et de conquérir du territoire, il faut détruire des visions du monde et conquérir l'imaginaire. La colonisation de l'imaginaire, c'est l'inculcation d'images. La guerre menée contre l'art pictural, selon le magnifique travail de Gruzinski (1988), illustre que cette nouvelle étape de la conquête ne se borne pas au contrôle des territoires, des corps et des bras (*latifundium*, *encomienda*, esclavage) ; elle se donne pour but, conscient, de soumettre aussi les esprits.

La conquête du monde naturel se complète ainsi par la conquête du monde surnaturel, tout au moins de la façon par laquelle cela est conçu, imaginé, désiré (les cieux) et craint (l'enfer). D'ailleurs, comment serait-il possible d'inculquer les notions mêmes de péché et de châtiments promis aux pécheurs si les nouveaux croyants ne sont pas à même d'imaginer (d'imager, faudrait-il dire) l'enfer ? Raser les villes et les temples, réprimer l'art pictural autochtone, voilà des moyens pour effacer l'imaginaire et l'imagistique qui supporte des visions du monde et des croyances à détruire et à remplacer.

La conquête achevée, il faudra bien bâtir de toutes pièces ce nouveau monde qu'on vient de découvrir-effacer, pour en faire une copie du seul monde qui mérite d'avoir un place au soleil : le « nôtre ». Copie ou réplique, mais toujours imparfaite, incomplète, à l'image du monde idéel du centre, mais, aussi, inévitablement corrompue et pervertie par le fait même de sa condition périphérique, arriérée, dans laquelle la modernité serait toujours menacée de déviations, d'incomplétude, voire d'impossibilité.

2. L'actualité de la colonialité

Si l'on reprend la réflexion du début sur l'urbanité et l'urbanisme, il est clair que les villes de la périphérie[3] sont des créatures du rapport colonial. Cela est aussi vrai des villes du centre : serait-il possible de comprendre l'histoire et l'évolution des villes européennes sans faire référence au rapport centre-périphérie ? L'accumulation primitive dont parle Marx ne correspond-elle pas, essentiellement, au moment fondateur du développement capitaliste au centre et, par conséquent, à celui de la ville moderne qui sera bientôt le lieu de prédilection du développement industriel ?

Si, depuis toujours, nos villes ont été conçues et bâties selon les règles reçues du centre, si, tout au long du XXe siècle, surtout dans l'après-guerre, l'aide au développement a eu un énorme impact sur la diffusion des modèles de développement et, par là même, des modèles de développement urbain ou d'urbanisation, jamais avant nous n'y a-t-il eu une telle omniprésence de la coopération internationale, tant bilatérale que multilatérale. Jamais des consultants internationaux n'ont

3. Je pense ici surtout à l'Amérique latine et au Brésil.

joué un rôle aussi primordial dans la conception des stratégies urbaines et régionales, c'est-à-dire dans la constitution des « agendas » – théoriques et pratiques – dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme.

D'un côté, des agences et des fondations stimulent et financent des recherches sur un certain nombre de sujets, de thèmes et de problèmes. De l'autre côté, des agences de coopération – nationales ou multilatérales – suggèrent et soutiennent l'adhésion à des formes et à des pratiques institutionnelles qui reflètent des conceptions et des buts de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Cela se fait dans le contexte de l'augmentation généralisée des possibilités de communication entre chercheurs et universitaires, et de circulation des professionnels qui passent des appareils institutionnels nationaux aux agences multilatérales de développement – Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement, Agence Habitat/ONU, etc. – et vice-versa.

Voilà les éléments qui constituent le cadre dans lequel aujourd'hui la majorité des universitaires et des aménageurs/urbanistes conçoivent et mènent leurs recherches et leurs projets d'intervention dans le Sud. Dans les écoles nord-américaines vouées à la formation de *planners*, on voit se développer les « *international studies* », qui, loin d'être vraiment internationales, préparent des consultants qui seront les porteurs de l'« aide au développement », les colporteurs des modèles et des « *best practices* » du Nord.

Conçus dans des contextes économiques, politiques et culturels tout à fait différents, les concepts et les théories, mais aussi les boîtes à outils et les modèles d'intervention, c'est banal de le dire, ne sont pas neutres. Ils projettent des représentations sur les réalités et les problèmes sociaux et territoriaux de la périphérie, et ils proposent des solutions qui constituent, en fin de compte, des prescriptions passe-partout censées être des pratiques exemplaires, solutions qu'ils proposent d'appliquer dans des situations et des contextes entièrement différents de ceux pour lesquels elles ont été imaginées. Ces contextes différents, le langage de la Banque mondiale les regroupe sous des catégories tout à fait contestables, telles que « le Sud », « le sous-développement », « les régions en voie de développement », « les pays émergents » ou d'autres expressions plus ou moins sophistiquées visant à évoquer sans l'énoncer la position subordonnée périphérique de ces pays et la condition misérable de la majorité de leurs populations.

Ces façons de faire ne sont pas du tout l'apanage des courants les plus conservateurs ou de la pensée urbaine unique qui prévaut dans les agences multilatérales, pensée que diffusent les consultants qui circulent dans le monde. On les retrouve aussi dans le domaine de ce qui devrait être la pensée critique, domaine où nous faisons face à ce qu'on pourrait appeler un développement inégal de la production théorique. Des auteurs célébrés de gauche diffusent *urbi et orbi*, dans leurs livres aussi bien que lors de leurs visites à la périphérie, des perspectives, des concepts et des propositions élaborées au centre et dans la perspective du centre… comment pourrait-il en être autrement puisqu'ils sont où ils sont ?

Dans quelle mesure ces idées, ces conceptions, ces théories et ces outils sont-ils à même d'aider les gens du Sud à comprendre les questions urbaines et régionales dans leurs pays ? Dans quelle mesure peuvent-ils les aider à inventer des villes et des territoires plus justes ? Est-ce que la mondialisation contemporaine nous autorise à croire que l'homogénéisation est un fait accompli et que nous n'avons besoin dorénavant que d'un seul et même modèle universel ?

La question conceptuelle ainsi posée pourrait être énoncée comme suit : des théories et des modèles construits dans des contextes singuliers peuvent-ils vraiment être universels ? Quelles sont les possibilités et les limites de telles théories ? Comment discuter sérieusement, à partir d'une perspective critique, les conditions de production et de distribution de la connaissance – dans notre cas, de la connaissance sur le fait urbain, sur le fait régional ?

3. Développements épistémologiques récents : une critique théorique de la colonialité

À la séance d'ouverture du XXIIIe Congrès de l'AESOP – l'Association européenne des écoles de planification, une docte conférence du directeur de la planification du Liverpool City Council, Nigel Lee, intitulée « Liverpool Regeneration : Reflections on the Past, Lessons for the Future », a offert aux assistants un extraordinaire voyage à travers l'histoire de la ville. Cette conférence a évoqué la richesse et la somptuosité des bâtiments de Liverpool de la deuxième moitié du XVIIIe siècle et du début du XIXe, quand la ville a connu son plus grand essor. Elle nous a décrit les efforts de revitalisation et de régénération de la vieille ville et les nouveaux usages donnés aux anciens immeubles récupérés. Mais on n'y a soufflé mot du fait que la majeure partie de la richesse de la ville venait, à cette époque d'or, du trafic d'esclaves. Plus d'un million trois cent mille esclaves ont été transportés sur les bateaux des riches armateurs de Liverpool et, au moins jusqu'à la conversion de l'Angleterre à l'abolitionnisme, tous les maires du grand port ont été des marchands de chair humaine[4].

Ici, il faut bien citer Mignolo, quand il rappelle que le discours de la science est un discours régional et d'une région particulière, l'Europe. Cependant, il ajoute que « cette histoire particulière (régionale/locale), néanmoins, est double : d'un côté, c'est l'histoire de la modernité européenne ; de l'autre côté, c'est l'histoire "tue" de la colonialité européenne » (Mignolo, 2004, p. 680).

Un silence, donc, un silence qui cache le côté barbare de l'accumulation primitive, mais aussi la colonialité.

4. D'ailleurs, il faut signaler que se trouve à Liverpool le très instructif International Slavery Museum qui, il convient de le signaler, ne figurait pas dans la liste des visites et excursions offertes par les organisateurs du congrès.

Il ne faudrait pas confondre *colonisation* et *colonialité*. Alors que colonisation renvoie à une période historique précise, la colonialité se réfère à une des caractéristiques essentielles, permanentes, de la modernité, soit à un rapport persistant qui, tout au long de l'histoire moderne, marque aussi bien l'histoire au centre qu'à la périphérie. Dussel (1994), Mignolo (1995, 2003, 2004), Quijano (2002) et Coronil (2005)[5], entre autres, ont bien montré que la « colonialité » évoque la permanence d'un trait essentiel, à savoir l'existence d'un rapport qui, en même temps qu'il nous inclut tous dans le même monde, établit aussi les différents modes d'inclusion de chacun.

Le but de ce texte n'est pas de faire un large exposé des idées de ce groupe d'auteurs. Un essai de synthèse pourrait, néanmoins, nous aider à poser la question de la ville et des modèles de ville.

Inspirés d'une certaine façon de la critique féministe et écologiste de la science moderne, ces auteurs nous montrent qu'en raison même de leur enracinement dans les mouvements et les universités du centre, cette critique s'est révélée incapable de dévoiler un autre trait essentiel et un autre pilier de la science moderne : la colonialité. En d'autres termes, les discours de la modernité cachent une des dimensions constitutives de la modernité : la colonialité.

Ce que Dussel, Mignolo et Quijano nous apportent, c'est l'idée que du fait que modernité et colonialité sont co-essentielles, il est impossible de concevoir et de réaliser la « modernisation » complète de la périphérie, à l'image du centre. Dussel (1994, p. 45) exprime cela avec clarté :

> La modernité, c'est un projet qui ne pourra jamais être mené à terme, car la modernité n'est pas possible sans la colonialité. Le futur ne peut pas être imaginé comme un mouvement vers l'aboutissement du projet toujours incomplet de la modernité.

Il ne s'agit pas ici de colonialisme, mais bien de colonialité – du pouvoir, du savoir. Ce qui nous mène à une autre idée, elle aussi essentielle : le savoir, même le plus abstrait, n'est pas quelque chose qui flotte en l'air. Il est toujours, nécessairement, situé, né d'un contexte et mis en contexte. On peut, et l'on devrait toujours, se demander où, dans quelles conditions, un concept, une méthode ou une théorie ont été conçus, élaborés. D'après Mignolo (2004, p. 699),

> le savoir n'est pas seulement un appareil conceptuel qui flotte dans l'esprit de l'Humanité, mais […] il est placé, situé dans une géopolitique de la connaissance impériale et épistémique ainsi que dans la structure des divisions de genre dans l'Occident chrétien et capitaliste.

Le défi serait donc de

> travailler de façon permanente à la décolonisation du savoir dans les différents champs. La décolonisation du savoir […] est une tâche cruciale pour rendre possible l'imagination d'un monde différent, un monde meilleur que celui fondé sur les principes épistémiques de la Renaissance et de l'Illuminisme (Mignolo, 2004, p. 705).

5. Voir aussi les riches recueils de Santos (2004) et de Lander (2005).

4. La tâche de la décolonisation du savoir dans le domaine des théories et des modèles urbains : dialogues

Bourdieu et Wacquant (2002, p. 15) ont donné une définition claire et simple de l'impérialisme culturel : « l'impérialisme culturel est fondé sur le pouvoir d'universaliser des particularités associées à une tradition historique singulière ». En d'autres termes, on revient à l'idée que les théories et les concepts ne flottent pas et que la colonialité du savoir s'appuie sur le pouvoir d'attribuer l'universalité à une expérience particulière. Il ne nous reste, dans ce cas-là, qu'à faire notre devoir : marcher vers la décolonisation du savoir dans notre champ, celui des études urbaines, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la planification urbaine.

Cela est plus facile à énoncer qu'à concrétiser, d'autant plus que nous n'avons pas de ces recettes dont sont riches les « *tool kits* » des consultants ou les banques de « *best practices* ». Si nous suivons les suggestions des auteurs qui inspirent cette présentation – Quijano, Mignolo et Dussel –, nous devons être conscients que la tâche de la décolonisation du savoir urbain revient en premier lieu à ceux qui agissent, réfléchissent et font de la recherche en Amérique latine ainsi que, de façon plus générale, à ceux qui parlent de la perspective du Sud global – Global South.

Il ne peut s'agir, bien sûr, d'une épistémologie, elle aussi autocentrée, ni d'une espèce quelconque de nationalisme ou de chauvinisme épistémologiques, mais il faut bien établir et affirmer que ces nouvelles perspectives décolonisatrices doivent être ancrées, situées, enracinées et engagées dans notre contexte.

Permettez-moi d'insister là-dessus. Je ne propose pas de remplacer une épistémologie monotopique eurocentrée par une autre épistémologie, elle aussi monotopique, cette fois-ci centrée sur l'Amérique latine ou sur la périphérie. Comme l'ont suggéré Mignolo et Boaventura Santos, nous sommes en quête d'une épistémologie diatopique, voire pluritopique, c'est-à-dire fondée sur une approche dialogique qui reconnaît et cherche l'universalité, conscients pourtant du fait qu'elle sera toujours impossible, incomplète et limitée en raison même du fait que tout savoir est inexorablement situé et, par conséquent, non universel.

Bref, au lieu de la prétention coloniale de l'universalisme, le pluriversalisme. Cela impose un changement radical de la culture dominante, non seulement au centre, mais aussi, et surtout, à la périphérie, où professionnels et chercheurs créoles, colonisés, constituent une espèce d'« *intelligentzia compradore* » qui, malgré son emplacement périphérique, a son imaginaire colonisé. Cette intelligentzia compradore est devenue vocalisateur et intermédiaire de la vision du monde du centre dans la périphérie.

En analysant la transposition des idées libérales au XIXe siècle au Brésil, où des épigones locaux d'Adam Smith et de David Ricardo parlaient de marché libre, alors qu'il n'y avait même pas de travail libre, Schwarz a proposé l'expression « idées hors lieu » pour désigner ces concepts, ces imaginaires et ces idéalisations qui, importés, sont étrangers à une réalité. S'il s'agit, d'une part, de dépasser les idées urbaines « hors lieu » et, d'autre, part, de ne pas se laisser séduire par un savoir monotopique centré exclusivement sur le Sud/périphérie, l'exercice doit se fonder sur un autre type, si l'on peut dire, d'universalisme dont le principe est le dialogue – la « dialogique ». Nous pourrions essayer d'aligner un certain nombre de principes de ce dialogue :

- Ce dernier doit être le fruit d'un libre-échange sans frontières, « facteur de développement ininterrompu du commerce et donc des sociétés ».
- Tous les participants (et chacun d'entre eux) doivent énoncer de façon claire et directe le lieu/contexte à partir duquel ils parlent, aussi bien que les conditions de production du savoir qu'ils proposent/soumettent au dialogue.
- Tous les discours (et chacun d'entre eux) doivent énoncer leurs présupposés, leurs « *taken for granted* », leurs idées et leurs concepts, même ceux que l'on croit universels et qui sont si souvent passés sous silence du fait qu'on croit qu'il n'est pas nécessaire de les annoncer et de les énoncer, car « tout le monde est d'accord là-dessus » (Santos, 2004)[6].
- Il faut reconnaitre les défis posés par les différentes langues et les difficultés de traduction (« *traduttore, traditore* », disent les Italiens).
- Il faut reconnaître que des malentendus, venant autant des limitations des traductions que des singularités des contextes sociaux et conceptuels, peuvent être à la source d'un certain nombre d'« irréductibles », à savoir d'idées, de perspectives, de concepts qui ne peuvent être que partiellement et imparfaitement transmis et reçus.

Malgré les difficultés, il faut croire qu'une épistémologie pluritopique est possible, tout comme la décolonisation des savoirs urbains. Pour cela, il faut jeter à la poubelle de l'histoire les prétendues « *best practices* » et les remplacer par des dialogues multiples, ouverts. Dialogues entre chercheurs, bien sûr, aussi bien qu'entre urbanistes et aménageurs, mais aussi, et peut-être surtout, entre citadins, ces derniers étant à même, mieux que quiconque, de transmettre leur expérience, non pas pour qu'elle soit copiée, mais bien pour en inspirer d'autres et les inciter à inventer toujours de nouvelles urbanités et de nouveaux urbanismes.

6. Pour donner un exemple, il suffit de rappeler ces « universels » qui émaillent les discours des agences multilatérales, des concepts comme espace public et privé, rue, domicile, famille, société civile, etc. Il n'est pas nécessaire de souligner l'importance de ces concepts dans l'aménagement de l'espace urbain, et, pourtant, quel est le sens qu'ils ont ou peuvent avoir dans des réalités si différentes que celle vécue dans la favela de Rio de Janeiro, le ghetto nord-américain, le quartier ouvrier de Londres, les rues de Calcutta ou le 16e arrondissement à Paris ou, encore, le *suburb* de grandes villes américaines ?

CHAPITRE 16

LA VILLE UNIQUE[1]

PIETRO GARAU
Professeur, Faculté d'architecture, Université Sapienza, Rome, Italie

1. Soyons raisonnables

Il n'y a pas si longtemps, lorsqu'il fut question de trouver un nom pour un groupe international d'analystes des questions urbaines partageant une vision très critique de la ville néolibérale, un universitaire respecté a proposé le terme « raisonnable[2] ».

Plus je réfléchissais à cette suggestion, plus je la trouvais… raisonnable. L'une des astuces du néolibéralisme consiste en effet à s'inscrire dans le courant de la pensée rationnelle et de la réflexion rigoureuse, ce qui relègue alors toutes les autres visions au domaine de l'utopie ou de l'extrémisme. Si nous examinons attentivement la situation autour de nous, nous réalisons que c'est tout simplement faire preuve de bon sens et de sens commun que d'exposer la folie derrière la façade des forces qui gouvernent notre existence et notre avenir.

1. Ce texte a été traduit de l'anglais par Denise Veilleux, trad. a. Par ailleurs, l'auteur tient à remercier Otilia Arantes, Erminia Maricato et Carlos Vainer qui, en intitulant leur ouvrage collectif *A cidade do pensamento unico*, ont insufflé à son subconscient l'inspiration de ce texte.
2. Antonio Gramsci (Boniburini, 2009) faisait une importante distinction entre le « sens commun » (*senso comune*), c.-à-d. les « idées reçues » imposées par ce nous appellerions aujourd'hui les « structures de pouvoir », et le « bon sens » (*buon senso*), c.-à-d. la capacité d'exercer un jugement inné par rapport aux choses et aux situations en fonction de l'équité et de la pensée rationnelle.

Il y a quelques mois, lorsque j'ai annoncé pour la première fois le titre de ce texte, « La Ville unique » (*La Citta' unica*), à des collègues du conseil de notre programme de doctorat en planification urbaine et régionale, l'un d'eux a rétorqué : « Intéressant, mais qu'est-ce que cela signifie ? »

La question était totalement légitime. En effet, une recherche rapide en italien sur la Toile aurait mené dans des directions entièrement différentes de celle que je souhaitais. Voici quelques résultats : « Naples : la plus magnifique et la plus unique ville au monde. » Palmanova : « Une ville unique en son genre. » « Inscrivez-vous pour visiter Pescara, une ville unique et inimitable. » « Matera, la ville unique. » La liste se poursuivait ainsi avec les lieux prévisibles (Venise) ou moins évidents (Monopoli) et les incontournables endroits branchés (Las Vegas).

Naturellement, il n'y a rien d'étrange au fait que quiconque puisse trouver une telle interprétation littérale du caractère unique des villes. Il est, toutefois, plutôt étonnant d'observer l'absence totale de références à ma propre compréhension du même adjectif. La thèse que je me propose d'exposer et d'illustrer est que les villes, partout dans le monde, convergent vers un *seul et unique modèle* imposé par un seul et unique dogme, celui de l'économie néolibérale globalisée. Ce modèle économique et financier mène à un seul et unique moule urbain en termes visuel, social et spatial. Le corollaire de ma thèse est que ce modèle mondial ayant été imposé par la plus extraordinaire coalition de forces économiques et politiques jamais formée dans toute l'histoire de l'humanité, il devient extrêmement difficile d'ébaucher des solutions de rechange *raisonnables* – sauf en faisant appel à ce que je nomme l'« imagination de l'histoire », une imagination hyperactive et espiègle toujours remplie de surprises.

Il y a un certain temps, une brillante expression a permis de cerner la doctrine dictatoriale du néolibéralisme : *la pensée unique*. Quiconque l'entend pour la première fois supposerait sans doute qu'elle vient d'un intellectuel français. Oui et non.

2. L'idée de la pensée unique

L'auteur de cette idée n'est pas français, mais plutôt espagnol ; il se nomme Ignacio Ramonet. Il a exercé, pendant de nombreuses années, les fonctions de directeur du prestigieux périodique *Le Monde diplomatique*. En janvier 1995, Ramonet a publié un éditorial qui devait marquer un tournant. Il s'intitulait *La pensée unique*. Le trait le plus remarquable de cet éditorial est sans doute que, même après quinze ans, on puisse difficilement tenter d'y apporter des corrections ou des mises à jour.

Ses prémisses sont aujourd'hui plus solides que jamais. Quand s'est calmée l'agitation médiatique au sujet des banquiers sans scrupules, des sauvetages faciles, des rémunérations et des primes scandaleuses, *la pensée unique* a repris son cours. Ses principes demeurent d'ailleurs les mêmes que ceux énoncés

par Ramonet en 1995, à commencer par sa définition de *la pensée unique*: « La traduction en termes idéologiques à prétention universelle des intérêts d'un ensemble de forces économiques, celles en particulier du capital international. »

Les éléments qui forment la courroie de transmission de *la pensée unique* et dont Ramonet faisait état dans son éditorial sont fascinants. Viennent d'abord les grandes institutions économiques et monétaires internationales qui, à leur tour, soutiennent des universités, des centres de recherche et des fondations, lesquels ont pour rôle d'embellir et d'affiner le concept. Ce dernier est, successivement, repris et reproduit dans des publications financières prestigieuses, qui appartiennent souvent à des sociétés industrielles ou financières. Enfin, et presque partout, des facultés d'économie, des éditorialistes et, bien sûr, des politiciens absorbent les commandements et les répètent sans fin par l'intermédiaire des médias de masse – sachant très bien que, dans nos sociétés sous l'emprise des médias, « répétition vaut démonstration ». Résultat, quinze ans plus tard, la courroie de transmission semble n'avoir aucunement perdu de sa force, pas plus que le théorème « répétition vaut démonstration » n'a perdu de son éclat ; bien au contraire.

Revoyons brièvement quels éléments constituent *la pensée unique*, dans l'ordre où Ramonet les énumérait en 1995.

Le premier principe est *la primauté de l'économique sur le politique.* Avant les derniers événements, l'Italie fournissait une bonne illustration de cette situation – quoique les exemples abondent des deux côtés de l'Atlantique –, avec la position du principal parti d'opposition de centre gauche qui insiste, de concert avec les industriels du pays, sur le concept de « croissance du PIB ». Pourtant, nous savons tous que ce genre de croissance est un concept quantitatif grossier que d'illustres économistes ont abandonné en raison de son incapacité à mesurer la qualité de vie et encore moins les progrès réalisés par rapport à l'impératif de la « durabilité » écologique.

Récemment, durant le désastre très réel et très prévisible de l'été 2011, nous avons vu le plus puissant État au monde, les États-Unis d'Amérique, en proie à la panique lorsqu'une section d'une grande maison d'édition, qui se prétend « agence de notation », a décrié ses résultats financiers. Cela s'est produit alors même que ce pays était parvenu à faire adopter un brutal plan de réduction du budget public afin d'apaiser les marchés et leurs laquais politiques les plus orthodoxes. En Europe, nous assistons à la même situation. Des gouvernements réduisent les dépenses publiques pour calmer les marchés. Ce n'est toutefois jamais suffisant. Les marchés tiennent, semble-t-il, à montrer très clairement qui commande.

Le réputé sociologue français Alain Touraine (2006) s'est prononcé de manière encore plus catégorique dix ans après la parution de l'éditorial de Ramonet :

Cette rupture entre l'économie et le reste de la vie sociale représente une menace directe pour l'ensemble de cette vie sociale. Comment peut-on imaginer le fonctionnement de la ville, du système politique ou de l'école si la vie économique se trouve entièrement déterminée par un système sur lequel ces institutions fondamentales n'exercent aucune influence ?

Le « système » auquel fait allusion Touraine est, bien entendu, le néolibéralisme dont les dieux impénétrables et infaillibles sont *les marchés.*

Le marché constitue, en effet, un autre principe de *la pensée unique* avec les autres concepts clés que Ramonet (1995) décrivait ainsi :

- « le marché, idole dont la main invisible[3] corrige les aspérités et les dysfonctionnements du capitalisme », et tout particulièrement « les marchés financiers, dont les signaux orientent et déterminent le mouvement général de l'économie[4] » ;
- la concurrence et la compétitivité, qui « stimulent et dynamisent les entreprises, les amenant à une permanente et bénéfique modernisation » ;
- le libre-échange sans frontières, « facteur de développement ininterrompu du commerce et donc des sociétés » ;
- la mondialisation aussi bien de la production manufacturière que des flux financiers ;
- la division internationale du travail, qui « modère les revendications syndicales et abaisse les coûts salariaux » ;
- la monnaie forte, « facteur de stabilisation » ;
- la déréglementation, la privatisation, la libéralisation, etc. ;
- toujours « moins d'État » ;
- un arbitrage constant en faveur des revenus du capital au détriment de ceux du travail ;
- sans oublier l'indifférence à l'égard des externalités environnementales.

Le fait que, quinze ans plus tard, ces caractéristiques correspondent encore au moule mondial qui nous façonne inexorablement en dit long sur l'omniprésence et la persistance du modèle néolibéral que le concept de *pensée unique* de Ramonet remet en question.

Pourtant, ce modèle néolibéral a provoqué des catastrophes et des craintes impensables, il y a quinze ans, au moment où les secrétaires généraux des Nations Unies avaient l'habitude de déclarer que le défi consisterait à faire en sorte que la « mondialisation profite à tous ». Qui aurait alors pu imaginer que la main invisible du marché plongerait les économies des prétendus « pays développés » dans une récession d'une ampleur et d'une durée sans précédent ? Ou que

3. La notion de « main invisible » est, comme on le sait, l'une des métaphores les plus connues d'Adam Smith ; elle a provoqué le commentaire oral suivant de Joseph Stiglitz, qui est loin d'être un extrémiste fou : « J'ai longtemps cherché la main invisible du marché. Je ne l'ai jamais trouvée. Vous savez pourquoi ? Parce qu'elle n'existe pas. »
4. Les mêmes marchés peuvent réagir favorablement à de sages décisions de gestion. À titre d'exemple, les réductions de main-d'œuvre font invariablement grimper la valeur des titres.

la réaction consisterait à sauver de la faillite, avec l'argent des contribuables, les crapules mêmes qui avaient manigancé la récession ? Ou que ces crapules, en l'absence de mesures réglementaires sérieuses, s'adonneraient bientôt de nouveau aux mêmes manèges qui avaient causé le désastre ? Ou que certains d'entre eux vendraient au gouvernement de la Grèce le savoir-faire nécessaire pour trafiquer ses comptes, ce qui leur permettrait de multiplier leurs profits en spéculant sur le défaut de paiement provoqué par ces mêmes stratagèmes ? Ou que l'effondrement consécutif des finances publiques allait offrir de merveilleuses occasions de réaliser encore davantage de profits en pariant sur le défaut de paiement des gouvernements ? Ou, surtout, que *le système spéculerait sur le désastre qu'il avait causé en retirant toute légitimité à l'idée même d'un État bienveillant, contribuant ainsi à poursuivre le démantèlement de ce qu'il restait des filets de sécurité et des programmes sociaux mis en place grâce aux politiques adoptées avant et après la Seconde Guerre mondiale ?*

3. Un seul modèle d'ajustement structurel pour tous

Un événement exceptionnel est largement passé inaperçu : la disparition, grâce à *la pensée unique,* de la barrière conceptuelle qui séparait les pays développés et les pays en développement à la suite de *la mondialisation des ajustements structurels*. Jusqu'à récemment, les « pays développés » trouvaient très rassurant de savoir que les politiques féroces imposées aux pays en développement sous prétexte d'« ajustements structurels » visaient seulement ces derniers. Tel n'est plus le cas aujourd'hui. Après l'Irlande, le Portugal et la Grèce (puis maintenant l'Italie, et l'on se demande quel sera le prochain pays), le Fonds monétaire international (FMI) est devenu un acteur de premier plan à l'intérieur d'un consortium mondial qui regroupe les grandes institutions supranationales (comme l'Union européenne pour l'Europe) et qui a pour mandat d'imposer des politiques néolibérales strictes à *tous* les pays.

Un autre événement d'importance est la prolifération du « jeu sans risque ». Comme nous le savons, la production manufacturière a cédé la place à la finance ; puis la finance a été remplacée par la spéculation et la spéculation l'a été par le jeu (c.-à-d. par le fait de parier des sommes énormes sur des événements financiers relativement peu probables afin de réaliser des profits énormes). Alors, imaginez un instant un Las Vegas où vous conserveriez tous vos gains lorsque vous gagnez, mais où vous recevriez de la part des autorités municipales le remboursement de toutes vos pertes. C'est précisément le genre de casino sans risque qui a cours dans notre monde aujourd'hui. Lorsque les grandes institutions financières se retrouvent au bord de la faillite parce que leurs transactions à haut risque tournent mal, elles exigent le secours immédiat des gouvernements. Cette action a évidemment pour effet d'alourdir les déficits nationaux ; et, alors, les gouvernements sont dûment punis par des perturbations du marché qui entraînent une hausse des taux

d'intérêt versés pour rembourser leurs dettes, ce qui aggrave encore davantage leurs déficits. Entrent alors en scène les experts de l'ajustement structurel et le chef-d'œuvre est complet : pas de croissance, pas d'emplois, pas de taxes et pas de programmes sociaux. L'esprit diabolique du *New Deal* et de l'« État social » peut ainsi être terrassé à jamais.

4. La pensée mise en forme : la « ville unique »

Enfin, murmureront peut-être les lecteurs les plus bienveillants. Ma justification pour cette introduction hypertrophiée est que vous ne pouvez pas avoir de « meilleures villes » sans vous préoccuper du contexte politique. Et, à l'inverse, vous pouvez contribuer à changer le contexte politique en révélant ses manifestations dans les milieux où nous vivons notre vie quotidienne – les villes.

Si l'on réfléchit à l'observation de Touraine, quelles formes *la pensée unique* aurait-elle pu prendre en ce qui concerne la structure matérielle et les modèles de gouvernance de nos villes, et comment pouvons-nous espérer que les citoyens puissent opposer une résistance en leur qualité à la fois d'acteurs politiques et d'habitants des villes ?

Il n'y a rien d'« unique » dans la ville unique. Au contraire, la ville unique est très semblable à elle-même et très semblable à toutes les autres. En fait, toutes les villes ont tendance à devenir des « villes uniques » : parce qu'elles répètent le même modèle mondialisé et parce qu'elles se ressemblent sans cesse davantage. Le modèle en question n'a toutefois rien d'une sorte de ville idéale de la Renaissance ; il constitue plutôt la configuration spatiale de « la pensée unique ». Tu n'auras aucune autre ville que la mienne.

Même en l'absence de toute observation, le raisonnement logique mène à l'idée de *la ville unique.* Si l'économie constitue la force dominante et omniprésente dans notre monde contemporain ; si l'économie est entièrement sous l'emprise du néolibéralisme ; et si la ville reste, comme elle l'a toujours été, la plus complète expression du modèle de développement prédominant, il s'ensuit que nous ne pouvons échapper à la domination du néolibéralisme dans, et sur, les villes où nous vivons.

En fait, il n'est guère difficile de montrer comment l'image et la forme de la ville, tout comme les politiques d'urbanisme, sont façonnées par *la pensée unique*. C'est en ces termes que nous devons parler de *ville unique.*

On pourrait rétorquer que la désindustrialisation à certains endroits dans le monde, par exemple, correspond à l'industrialisation ailleurs – et donc, que ce phénomène devrait donner au moins deux types très différents de villes et/ou de métropoles : la ville désindustrialisée dans les pays occidentaux autrefois opulents et la nouvelle ville industrielle dans des pays comme la Chine, l'Inde et la Corée

du Sud. C'est vrai. Curieusement, toutefois, on peut arpenter Shanghai ou Beijing sans apercevoir une seule usine ni un seul quartier ouvrier. L'industrie est devenue *l'autre* par rapport à la ville : elle en a été expulsée, tandis que *la ville unique* contemporaine devenait la réplique sans fin du même modèle conçu, produit et reproduit par le régime néolibéral mondialisé.

Ce régime ne veut pas être encombré par la vue des usines ou des travailleurs. Les mécanismes d'accumulation de *la ville unique* reposent sur l'*image* de la ville, mais certainement pas sur sa capacité à produire des marchandises et encore moins sur son degré de développement humain. La ville est un produit qui tire sa valeur de son caractère désirable – comme dans la publicité où ce qui compte n'est pas la qualité du produit, mais bien son attrait vanté par les messages promotionnels. D'ailleurs, la popularité du concept de « mise en marché de la ville » ne doit rien au hasard.

Le fait d'assimiler la ville à une marchandise évoque un autre trait de *la ville unique* : une ville qui ne se caractérise plus désormais à partir de son identité ni de sa singularité, mais plutôt à partir de son rôle d'élément d'un « *unicum* » mercantile répondant uniquement aux lois de l'offre et de la demande, lesquelles sont déterminées par les mécanismes de persuasion et les médias de masse.

5. La « ville unique » et les taudis

On pourrait aussi rétorquer en soulignant les énormes différences de contexte et de qualité de vie entre diverses villes – à commencer par les disparités gigantesques qui séparent les villes des pays dits développés et celles des pays en développement. D'ailleurs, une vaste documentation relate la situation dans les taudis en Afrique, en Asie et en Amérique latine ; elle se nourrit, souvent en des termes apocalyptiques, d'images et d'histoires désespérantes à propos des conditions de vie des pauvres *dans ces malheureuses villes*. Eh bien, nous devons tout d'abord reconnaître la présence de taudis dans les vieux pays du Nord – ou plutôt admettre qu'ils n'ont jamais disparu, car ils sont apparus dans le premier monde avant de surgir dans le deuxième et le troisième où ils ont pris forme dans cet ordre[5]. Il importe de rappeler que la diminution massive des logements insalubres de l'époque de la révolution industrielle et leur remplacement par des logements sociaux se sont produits, au début, grâce à l'action de grands mouvements réformistes issus de la société civile, ensuite, grâce à la réponse apportée

5. Ces dernières années, l'une des statistiques les plus étonnantes dans le domaine du développement est la diminution de l'espérance de vie dans les prétendus « pays en transition » de l'Europe de l'Est, une diminution surtout attribuable à la grave détérioration des conditions de vie, de la qualité des soins de santé et de l'accès à des soins adéquats.

par l'*establishment* à la montée de la force politique des mouvements ouvriers et, plus tard encore, grâce à la mise en place d'une solution de rechange crédible aux paradis socialistes du siècle dernier.

Aujourd'hui, le triomphe du néolibéralisme, seul et unique modèle économique, rend de telles mesures inutiles. Nul besoin désormais d'un vaste ensemble de politiques sociales et encore moins de logements sociaux pour les citadins à faible revenu. En matière de logement, le dogme néolibéral mène à un résultat simple pour les gens qui se trouvent au bas de l'échelle des revenus. Cette portion du « marché du logement » est prise en charge de diverses façons – la cohabitation intergénérationnelle, l'expulsion vers l'extrême périphérie pour les gens à faible revenu à la recherche d'un logement et, plus que jamais, la prolifération de solutions informelles dans les zones interstitielles pour les nouveaux habitants invisibles de *la ville unique*: immigrants illégaux, marginaux, réfugiés, pauvres, sans-emploi, du pays et de l'étranger, ces nouveaux « damnés de la terre » qui fuient des situations encore plus inhumaines. Ils parviennent à se loger dans des squats, dans des immeubles à moitié délabrés dont ils paient le loyer non déclaré à des propriétaires sans pitié, dans des « camps de nomades » montés à la hâte par des administrations qui n'ont aucune stratégie ni aucun plan d'action. Au fond, la principale différence entre les villes des pays du Nord et celles des pays du Sud ne devrait pas se mesurer en termes qualitatifs, mais seulement en termes quantitatifs, c'est-à-dire en fonction du pourcentage de la population urbaine forcée de vivre dans des conditions d'insalubrité. Ici, dans « les pays du Nord », tout comme « là-bas, dans les pays du Sud », *la ville unique* assigne à cette catégorie de résidants le même rôle: celui de main-d'œuvre bon marché ou de *sous-prolétariat capitaliste* informel dont les droits civils et sociaux, dans les deux cas, sont de plus en plus compromis.

Revenons à la question de l'image. Quelle sorte d'image *la ville unique* doit-elle se fabriquer pour jouer son rôle ? Une image publicitaire identique à celle des annonces de nouveaux modèles de voiture. *La ville unique* doit présenter les traits d'une ville rapide, trépidante, confortable, intelligente, instantanément disponible et prête à offrir des performances exceptionnelles.

Tout doit se trouver à portée de la main et tout doit être disponible. Les déplacements doivent se faire avec rapidité et facilité. Le confort doit être garanti. *La ville unique* doit aussi être un produit élégant: elle doit donc pouvoir séduire tant par la beauté d'un patrimoine historique et architectural, bien présenté et bien mis valeur, que par l'exhibition des symboles matériels de la modernité et de la technologie.

Il importe peu, évidemment, que toutes les villes en viennent à arborer presque le même visage. Au contraire: tout comme *la pensée unique* se transmet dans une langue unique, *la ville unique* doit, elle aussi, utiliser un idiome unique et

identique. C'est seulement ainsi que ses usagers ou ses consommateurs *uniques* et universels pourront se sentir à l'aise peu importe l'endroit où les mènera leur besoin de faire des affaires ou leur désir de loisirs.

Il convient de se demander si l'on peut qualifier la ville néolibérale d'unique, donc sans solution de remplacement, en ce qui concerne la forme urbanistique. Il faut répondre à cette question par l'affirmative. Toute ville qui s'est engagée dans le jeu de la concurrence mondiale et qui franchit un certain seuil de population possède un vieux centre-ville, plus ou moins distingué ou attrayant ; un quartier des affaires ; un ou plusieurs quartiers résidentiels haut de gamme ; des musées et des centres de conférence ; des gares et des aéroports ; des centres commerciaux spacieux et splendides ; un réseau routier favorisant une circulation large et efficace entre les secteurs importants (par exemple entre les aéroports et les quartiers des affaires) ; sans oublier un quartier chaud consacré à la transgression réelle ou virtuelle, ou simplement une *movida* vibrante.

La ville unique comprend aussi une « zone grise » large et informe qui est, inévitablement, l'image spéculaire inversée de l'attrayant produit urbain exhibé aux visiteurs et aux investisseurs. La zone grise remplit la périphérie, une périphérie qui s'étale sur d'immenses espaces dans les villes en pleine expansion de la Chine, mais qui prend aussi des dimensions considérables dans les villes occidentales ayant atteint une certaine maturité de sédimentation urbaine. La zone grise est terne, peu attrayante, souvent désolante sur le plan visuel. Sa vocation est toutefois de passer inaperçue ; donc, elle n'existe pas. Il suffit de se souvenir de l'impatience qui nous gagne quand, dans un taxi ou une voiture privée, nous traversons l'espace urbain séparant le principal aéroport de Paris et les seuls endroits dignes de notre attention où nous choisissons automatiquement de séjourner – le « centre-ville » ou un quartier des affaires aux aménagements exquis.

Naturellement, « la zone grise » joue un rôle important dans le succès de *la ville unique.* Elle constitue l'espace des citoyens ordinaires qui, comme les ouvriers de la ville souterraine décrits dans le film *Metropolis* de Fritz Lang, assurent chaque jour les services administratifs, organisationnels et commerciaux nécessaires au fonctionnement de la ville, mais qui ne gagnent pas assez pour avoir le privilège d'habiter les quartiers du centre les plus convoités. Comme on l'a vu auparavant, la zone grise n'a aucun intérêt pour l'image et la forme de la ville. En ce qui concerne l'image, la zone grise n'en a pas besoin, puisqu'elle est une réalité nécessaire, mais insignifiante et sans valeur ; elle n'a aussi aucune importance en ce qui concerne la forme, puisqu'elle est intrinsèquement informe et omniprésente – liquide, en fait, pour emprunter une image clé du vaste récit de Zygmunt Bauman (voir, entre autres, Bauman, 2000, 2007).

La liquidité et l'insignifiance intrinsèque de la zone grise en font un laboratoire idéal pour l'intensification de l'image et de la forme prédéterminées de *la ville unique*. C'est le terrain de jeu idéal pour les *vedettes de l'architecture*, les spéculateurs, les promoteurs immobiliers, les banquiers, les gens d'affaires,

les édiles municipaux, les profiteurs, les investisseurs internationaux et les administrateurs dynamiques. Tous ont évidemment en tête un certain gain matériel ou immatériel. Toutes les administrations qui dirigent de grandes transformations urbaines, comme les mercenaires qu'elles emploient, sont aussi les protagonistes forcés d'une sorte de patriotisme urbain dans la guerre mondiale que se livrent les villes pour présenter l'image la plus séduisante possible afin d'attirer capitaux et visiteurs. Par conséquent, *la ville unique* est distincte et omniprésente non seulement par son image et sa forme, mais aussi par les politiques qu'elle adopte pour constituer, exhiber et aider à déployer l'incarnation matérielle de *la pensée unique*.

6. Les politiques de la « ville unique »

Les politiques urbaines sont – ou devraient être – le résultat des choix délibérés que prennent les administrations municipales afin d'atteindre certains objectifs dans l'intérêt public. Il n'est guère difficile de percevoir l'incompatibilité entre le concept d'« intérêt public » et *la pensée unique*, laquelle est basée sur l'intérêt privé et sur la primauté du secteur privé.

La première condition pour favoriser une telle primauté est de miner la légitimité du secteur public, exactement de la même manière qu'un homme d'affaires sans scrupules tente de discréditer un concurrent. Il est facile d'atteindre cet objectif, par exemple en lançant ou en finançant des campagnes dans la presse et les médias pour dénoncer les actions d'une administration municipale ou provinciale dans des domaines très importants pour la qualité de vie des citoyens – le transport, l'éducation, la collecte des déchets. En même temps, il est possible d'affaiblir fortement l'efficacité des administrations municipales en coupant leurs sources fiscales de financement. En Italie, par exemple, on a récemment réalisé ce tour de magie grâce à l'abolition des taxes foncières municipales sur les résidences des propriétaires occupants. Les propriétaires ont soudain eu la joie de cesser de payer une taxe qu'ils avaient jusque-là considérée comme normale et inévitable ; pendant ce temps, les autorités municipales se sont retrouvées, tout aussi soudainement, dépouillées de leur plus importante source de fonds. Cette situation les a menées à établir de nouvelles formes de taxes qui sont toutes, bien entendu, beaucoup moins populaires et moins faciles à expliquer que la taxe précédente ; en même temps, il s'est produit une détérioration visible en ce qui concerne la qualité, la gamme et l'accessibilité des services municipaux. Bref, un cercle vicieux infernal. Heureusement, un sauveur se trouve à portée de la main : le secteur privé. Dès que les citoyens sont convaincus qu'ils paient une quantité anormale de taxes pour des services publics insatisfaisants, la voie est libre pour ceux qui, vu leur

réputation de longue date, sont censés avoir la capacité de fournir des services d'une manière économique et efficace. Qui peut résister à la possibilité de payer moins pour obtenir de meilleurs services[6] ?

Dans ce cas aussi, la question n'est pas simplement de faire un profit honnête – cet objectif essentiel et clairement avoué du capitalisme que personne, pas même Karl Marx, n'a jamais imaginé remettre en question. L'objectif est beaucoup plus attrayant. Il consiste à attaquer une seconde « zone grise », mais virtuelle cette fois-ci : les biens publics.

L'eau est un cas exemplaire à cet égard. Avant d'en parler, toutefois, il convient de mentionner deux éléments utiles. Le premier concerne le mythe des partenariats public-privé ; le second, la curieuse inversion du concept d'expropriation.

Dans son éditorial de 1995, Ignacio Ramonet dressait la liste des principales institutions financières internationales qui sont les grands protagonistes et instigateurs de *la pensée unique*. En effet, c'est la Banque mondiale qui a lancé le concept des « partenariats public-privé ». D'ailleurs, qu'est-ce que la Banque mondiale ? Comme le déclarait en raillant un expert international qui ne recule pas devant les platitudes, la Banque mondiale est, d'abord et avant tout, une banque. Sa tâche, comme institution, consiste à emprunter et à prêter de l'argent. Cependant, l'objectif de toutes les banques, qui est d'extraire des prêts davantage d'argent que les intérêts versés aux déposants, a beaucoup moins d'importance pour la Banque mondiale que la fonction idéologique qu'elle exerce depuis toujours sur la scène internationale. Elle a en effet pour tâche de prouver que le capitalisme fonctionne et que ses clients, en l'occurrence les « pays en développement », doivent en respecter les lois. C'est grâce au mantra de l'ajustement structurel, imposé sous la menace d'une interruption des flux de crédit, que s'est affirmé le principe selon lequel moins de gouvernement et plus de secteur privé constituent la formule magique du développement. Le partenariat public-privé se révèle un travesti magistral – une technique que maîtrise à la perfection la Banque mondiale – pour présenter d'une manière captivante la dure leçon que le travail du secteur public consiste, en bref, à promouvoir les intérêts du secteur privé.

D'ailleurs, voilà bien le principal problème : comment peut-on parler d'un véritable partenariat quand les conditions de départ des partenaires sont tellement différentes ? Quand, par exemple, la taille de nombreuses multinationales dépasse de beaucoup celle de la plupart des pays en développement ?

6. Bien sûr, la notion selon laquelle le secteur privé peut fournir les mêmes services à meilleur prix est un mythe opportun. Des études indépendantes sur la privatisation de services essentiels tels que l'eau, la gestion des déchets et les transports ont montré que les tarifs avaient augmenté pour les consommateurs, mais sans une amélioration notable de la qualité ou de la gamme des services.

Il ne s'agit pas ici, toutefois, de discuter des pays en développement comme tels – simplement parce que « *de te ipso fabula narratur* » (c'est toi qui es représenté dans ce récit). Comme nous l'avons déjà mentionné, l'ajustement structurel, ce remède auparavant prescrit aux pays du Sud, est maintenant devenu une cure universelle. Les récentes vicissitudes de la Grèce et de l'Irlande, et les derniers événements survenus en Italie le démontrent bien. Partout, les États doivent faire la preuve de leur vertu en procédant à des coupes sombres dans les budgets publics et les dépenses sociales.

Ce phénomène, qui a peu fait l'objet de discussions jusqu'ici, est *la mondialisation de l'ajustement structurel,* un principe capital de la pensée unique dans sa version présente. L'idée selon laquelle le secteur public est sous-équipé et inefficace, et qu'il faut compter sur le secteur privé pour atteindre tout grand but – qu'il s'agisse de projets, d'idées ou de services – est désormais universelle. C'est alors qu'apparaît le « paradoxe des partenariats public-privé » (ou PPPP, si vous préférez) : une autorité municipale incapable de fournir un service public sera tout aussi incapable de garantir qu'une autre entité pourra en assurer la prestation de manière transparente, efficace et équitable. D'où un autre terrible cercle vicieux : l'autorité municipale délègue un service public à un agent externe, détruisant ainsi sa propre expertise technique et professionnelle ; les coûts de production grimpent en flèche à cause des « paiements de gratification » (pots de vin) et du manque de mesures de contrôle efficaces ; les tarifs augmentent ; les citoyens blâment l'autorité municipale, qu'ils considèrent encore comme l'ultime responsable du service ; et la voie se trouve ainsi ouverte pour un plus grand nombre d'entreprises pas tout à fait efficaces, pas tout à fait honnêtes, mais surtout dispensées d'avoir à rendre des comptes sur leur performance.

7. Le paradoxe de l'expropriation : une politique urbaine à l'italienne

En Italie, les étudiants en planification urbaine s'habituent très tôt à entendre parler du fait que l'expropriation des terres urbaines à des fins publiques n'est plus possible (les coffres des autorités municipales sont à sec et la valeur des terrains est astronomique). Heureusement, les rassure-t-on immédiatement, il existe une brillante solution pour sortir de cette situation fâcheuse : la « péréquation » (*perequazione*). En ayant recours à la « péréquation », une autorité municipale peut acquérir sans frais des propriétés et des terrains urbains ; il lui suffit de céder aux propriétaires des droits de construction qui s'ajoutent à ceux dont ils jouissent déjà. Ces droits de construction peuvent habituellement faire l'objet d'une négociation ou d'un transfert à un autre endroit. Encore une fois : c'est la seule solution de rechange parce que, la compensation devant correspondre à la valeur du marché, il n'y a tout simplement pas d'argent pour acheter les terrains requis par les espaces publics, les services publics, les infrastructures publiques, etc.

Ces certitudes constamment répétées sont intériorisées et présumées véridiques et inévitables. En fin de compte, elles produisent un dispositif intimidant pour l'exercice de la raison, ce qui demeure pourtant la seule riposte à la pensée unique. En effet : si nous en venons à accepter qu'une seule et unique solution est inévitable, comment pouvons-nous en concevoir une autre ?

Si l'expropriation visant à acquérir des terrains privés dans l'intérêt public fait désormais partie des choses du passé, tel n'est certainement pas le cas d'une autre forme d'expropriation généralement exécutée sans compensation. Cette forme d'expropriation s'applique aux biens publics : l'eau, l'air, le territoire, le paysage et l'environnement. La nouvelle expropriation est l'antithèse exacte de l'ancienne. Dans le premier cas, il s'agissait d'acquérir un bien appartenant à une infime minorité pour le profit de l'ensemble de la société. Dans le second, il s'agit de privatiser un bien appartenant à l'ensemble de la société pour le profit d'une infime minorité.

Évidemment, cette pratique s'harmonise entièrement avec *la ville unique* et ses politiques. En ce qui concerne l'eau, par exemple, on vise avant tout à transférer le contrôle de ce bien public fondamental à des entreprises privées, qui l'exploiteront en échange de garanties de tarifs et d'approvisionnement qu'elles ignoreront ensuite, souvent de manière flagrante.

Malheureusement, dans de tels cas, la défense des droits publics n'est pas menée avec autant de vigueur que lorsqu'il s'est agi de démolir l'institution même de l'expropriation dans l'intérêt public. L'expropriation privée des biens publics, un autre paradoxe extraordinaire et séduisant, est l'une des caractéristiques marquantes du contexte dans lequel s'élaborent les politiques de *la ville unique*.

Nous avons déjà signalé que les questions urbaines pressantes sont très étroitement liées aux questions plus vastes des sociétés néolibérales contemporaines. Nous ne pourrons jamais avoir un impact mesurable sur nos destins urbains si nous oublions d'examiner le contexte plus large, c'est-à-dire les forces à l'œuvre qui limitent et orientent nos choix et nos perspectives. Les villes sont éminemment politiques, et aucun planificateur ou urbaniste sérieux ne peut espérer obtenir des résultats déterminants si la pensée néolibérale domine la scène où s'élaborent les politiques.

8. Alors, que faire ?

L'un des succès les plus remarquables de *la pensée unique* dans ces pays qui arborent avec fierté l'appellation de « démocraties » est d'avoir maintenant envahi les plateformes de tous les principaux partis politiques – qu'ils occupent les sièges du gouvernement au pouvoir ou de l'opposition et qu'ils soient de centre droit ou de centre gauche. Même le mouvement syndical, longtemps reconnu pour

sa force et ses confrontations en Europe, est gravement touché. En Italie, par exemple, deux des trois principaux syndicats ont désormais l'habitude d'appuyer systématiquement les décisions et les décrets du gouvernement, même lorsque ces derniers détériorent les conditions de travail ou condamnent la manie dérangeante de lancer un appel à la grève générale. Quant à l'opposition politique de centre gauche, elle a depuis longtemps cessé de contester les dogmes de la pensée unique. En fait, elle s'est souvent empressée de les concrétiser. Par exemple, les deux premières campagnes de privatisation de l'eau, et les plus radicales, ont été lancées dans les deux régions où des coalitions de centre gauche exercent le pouvoir depuis cinq générations. Les raisons de cette situation sont faciles à comprendre. Premièrement, le centre gauche n'est certainement pas à l'abri de la pratique d'échanger des fonds et des votes contre des faveurs politiques ; à un tel point qu'aujourd'hui, des coalitions de centre gauche forment le gouvernement dans au moins une région dont on sait qu'elle est sous l'emprise du crime organisé. Deuxièmement, les communistes réformés qui constituent encore la base du principal parti de centre gauche partagent avec les autres membres de leur organisation la conviction inébranlable que la victoire électorale se remporte au centre, c'est-à-dire en persuadant les « modérés » qu'un gouvernement de centre gauche saura respecter les lobbys, les privilégiés, les industriels, les propriétaires, les financiers et les spéculateurs aussi bien que le fait présentement le gouvernement répréhensible de centre droit.

Le fait que ce genre de parti d'opposition a perdu toutes les élections des dernières années n'a pas semé le doute que cette brillante stratégie ne mène nulle part ; l'expérience a, au contraire, renforcé sa détermination à poursuivre le programme néolibéral : un autre cercle vicieux parfait.

Au début de l'année 2011, toutefois, un événement très agaçant a sorti de sa torpeur l'apparatchik de centre gauche. Des mouvements citoyens ont en effet réuni suffisamment de signatures pour forcer la tenue de trois référendums nationaux. Le premier visait à révoquer le décret par lequel le gouvernement s'engageait à construire de nouvelles centrales nucléaires. Le deuxième avait pour but de révoquer une nouvelle loi imposant de réserver au secteur privé une part minimale de la propriété des services d'eau municipaux. Le troisième réclamait la révocation d'une loi autorisant le premier ministre du pays à refuser l'assignation d'un tribunal en invoquant un « empêchement officiel » – et ce, pour une période indéfinie et à sa discrétion.

Le Parti démocrate[7] a d'abord réagi à l'initiative référendaire d'une manière qui restera inscrite dans les annales du crétinisme politique : même s'il se montrait généralement favorable aux buts des référendums, il n'y a pas participé parce que « beaucoup trop de luttes du genre ont été perdues dans le

7. Ce groupe politique assez récent est une composante majeure de l'opposition de centre gauche qui, apparemment, a adopté son nom par admiration pour le Parti démocrate aux États-Unis.

passé ». C'était, évidemment, comme si quelqu'un déclarait que cela ne vaut pas la peine d'essayer de cesser de fumer parce qu'il a essayé trop souvent de le faire auparavant sans succès.

Les mouvements citoyens à l'origine des trois référendums n'ont toutefois pas baissé les bras, ils ont intensifié leur campagne. Vu le boycottage des grandes chaînes de télévision et de la majeure partie de la presse écrite, ils ont organisé une myriade d'événements municipaux et ils ont fortement utilisé les réseaux Internet. Lorsqu'il devint clair que la mobilisation gagnait du terrain, vers la fin, même les médias de masse ont commencé à couvrir le processus – ne serait-ce qu'en rapportant l'intention du premier ministre de ne pas voter le jour du référendum.

Il ne s'agissait pas là d'une déclaration de neutralité. Au contraire, c'était une invitation lancée à ses partisans politiques et à ses admirateurs de s'abstenir de voter, et donc de réduire le taux de participation de 50 % plus un des électeurs inscrits nécessaire pour valider un référendum. À la surprise de presque toute la population, la participation a été encore plus massive que même les militants les plus optimistes ne l'avaient espéré et les trois référendums ont été remportés avec une majorité écrasante.

Il s'agissait d'une victoire politique extraordinaire. Pour la première fois depuis des décennies, une *majorité* d'électeurs venaient d'approuver des mesures qui, quelques mois auparavant, demeuraient la chasse gardée de l'opposition (non à l'énergie nucléaire ; non à l'appropriation *de facto*, par le secteur privé, d'un bien public fondamental ; non aux lois plaçant des individus au-dessus de la loi).

Ce résultat extraordinaire prouve deux choses importantes. Premièrement, le désenchantement à l'égard des appareils politiques peut trouver un exutoire constructif dans une mobilisation citoyenne spontanée visant à défendre la justice, l'environnement, la qualité de vie et le bien public. Deuxièmement, les référendums ont réinventé le sens du terme « participation ». Le concept de participation a été en effet presque entièrement kidnappé par *la pensée unique*, avec d'autres anciennes notions progressistes comme celles de « réforme », « développement », etc. Dans l'attirail de *la pensée unique*, la participation est acceptée et même souvent glorifiée, mais simplement comme un mécanisme d'organisation du consensus, un instrument utile de la liturgie néolibérale servant à bénir le processus décisionnel de l'apparatchik. Dans le cas des référendums italiens, la participation signifiait plutôt l'engagement personnel des citoyens pour défendre leurs propres priorités, une situation qui contrastait nettement avec les décisions prises au cours des processus parlementaires requis par la constitution. À ce titre, les référendums ont été beaucoup plus « révolutionnaires » que les protestations dans les rues.

Il importe toutefois aussi de noter que la mobilisation en vue des référendums n'était pas une solution de rechange et encore moins une force opposée à des formes de protestation plus « radicales » et plus familières – grèves, marches, rassemblements, « occupations », etc. L'année durant laquelle les référendums ont

gagné l'appui nécessaire a aussi été ponctuée d'un très grand nombre de manifestations urbaines sur des thèmes porteurs – la liberté de la presse, la dignité des femmes, le droit à l'éducation, le droit au travail. Très peu d'entre elles ont mené à ce que la « presse unique » appelle de la « violence », et les efforts visant à assimiler protestations et perturbations civiles ont échoué. Il s'est donc produit une synergie positive entre les actions dans la rue et le processus législatif. Cette synergie doit se poursuivre, surtout maintenant que l'on hypnotise le public avec la perspective qu'une baisse de l'indice Dow-Jones signifie un désastre pour l'humanité entière et que la seule cure consiste à taxer les salaires et à sabrer les budgets de la santé, de l'éducation et de la recherche scientifique.

Une dernière chose pour terminer. En plus de tous nos malheurs, nous, les Italiens, devons supporter la torture méritée des interrogations au sujet de ce qui est inévitablement perçu comme la persistance inexplicable de notre leadership national récent, celui de Silvio Berlusconi. Pour une fois, il est réconfortant de pouvoir répandre la bonne nouvelle qu'il s'est passé une chose intéressante et importante dans notre pays – une chose qui pourra être bénéfique pour nous tous.

Tout compte fait, cela s'est produit dans la Ville unique, grâce à l'action des habitants invisibles de la zone grise de la Ville unique. Vive l'imagination de l'histoire !

CHAPITRE 17

DÉFIS ET ENJEUX DE LA CONSIDÉRATION PATRIMONIALE DANS L'ÉLABORATION DE PROJETS D'URBANISME
Le cas du monastère du Carmel à Montréal

JOHANNE BROCHU[1]
Professeure, École supérieure d'aménagement du territoire
et de développement régional (ÉSAD), Université Laval, Québec, Canada

LES CARMÉLITES, SŒURS CLOÎTRÉES, ANNONCENT EN 2003-2004 LA VENTE de leur monastère situé dans un des derniers secteurs restés populaires du Plateau Mont-Royal, quartier montréalais branché. L'acheteur, un important groupe immobilier, projette la transformation de cet ensemble conventuel, construit à la fin du XIXe siècle, en complexe résidentiel de luxe. L'annonce du projet a l'effet d'une bombe !

Résidants, groupes sociocommunautaires, défenseurs du patrimoine, universitaires et praticiens en aménagement s'affrontent dans une véritable partie de bras de fer. Deux positions, chacune se réclamant, à juste titre, de la conservation et de la mise en valeur du patrimoine, polarisent un débat qui fait la manchette. Les questions soulevées débordent largement le recyclage d'un édifice patrimonial et le réaménagement d'un site bien circonscrit : c'est le devenir

1. L'auteure tient à remercier Aurèle Cardinal, Jean Décarie et Jean-Claude Marsan pour leur témoignage relativement au projet de requalification du monastère du Carmel et pour leur participation à une table ronde tenue en février 2010 dans le cadre d'un séminaire de l'Institut du patrimoine culturel de l'Université Laval, « Le patrimoine et l'élaboration de projets urbains : vers le renouvellement des pratiques en aménagement ? ».

d'un voisinage, en tant que lieu habité et vécu, qui est au cœur du débat. Si l'on ne peut que se réjouir de la mobilisation citoyenne, la controverse ne porte toutefois pas tous ses fruits.

En effet, outre la désignation du monastère comme site patrimonial par les instances gouvernementales qui stoppe le projet de complexe résidentiel, la requalification du quartier ne fait pas l'objet d'un véritable projet urbain incarné dans des interventions sur l'espace public. Au contraire, la requalification, reprenant les outils habituels, s'effectue par sites interposés ; l'affectation des sols et le zonage président à la mise en forme de l'espace. Aussi a-t-on abouti pratiquement au statu quo, particulièrement en ce qui a trait à l'urbanisme physicospatial.

Ainsi, derrière les remises en question des propositions de recyclage se profile une interrogation sur la capacité de l'urbanisme physicospatial comme discipline à se réactualiser et à s'approprier véritablement la question patrimoniale. Certes, on peut voir dans le cas du Carmel une affaire de sauvegarde, parmi tant d'autres, concernant des ensembles conventuels dont les communautés religieuses doivent se départir, qui soulève inquiétude et controverse. Cependant, l'affaire va au-delà d'un cas de luttes urbaines, comme il y en a tant eu dans les années 1970[2], qui faisaient de la conservation du patrimoine leur cheval de bataille. De prime abord, les positions et les discours des acteurs semblent témoigner d'un désir de dépassement du registre de la sauvegarde, motivé par la recherche de nouvelles modalités d'élaboration de projet d'urbanisme physicospatial. Mais, dans les circonstances, de telles intentions ne peuvent être portées – encore moins réduites – par un processus d'opérationnalisation de la dimension politique, incarné notamment dans la définition de grandes orientations et de procédures.

Le cas du monastère du Carmel souligne ainsi, et non sans éclat, les défis et les enjeux de l'articulation de la quête patrimoniale à une perspective d'aménagement. Aux quoi, comment et pourquoi conserver et mettre en valeur, qui demeurent certes des questions cruciales, s'ajoutent les interrogations relatives à l'apport, de plus en plus mis en question, de la réflexion patrimoniale à la façon même de penser les projets d'urbanisme. Plusieurs études soulignent les limites de cet apport, en ce qui a trait à la prise en charge des dimensions tant sensibles que politiques dans la formulation d'une vision globale, à la base même de l'articulation des projets de la *cité* et de la *ville* (Beaudet, 2008 ; Brochu, 2011 ; Emilianoff et Carballo, 2002 ; Mercier, 2001). Or, on se rappellera qu'il s'agit pourtant là d'une des prétentions les plus affirmées du discours patrimonial.

La réflexion patrimoniale est généralement avancée comme un moyen privilégié de concrétiser les démarches intégratives qu'impose l'élaboration de projets urbains et d'urbanisme. Travail exigeant et délicat par essence, l'élaboration de tels projets présente aujourd'hui un degré de complexité inédit. La volonté d'une gouvernance ouverte et inclusive, la métropolisation, voire la « métapoli-

2. Beaudet, 1991 ; Germain, 1988.

sation » des agglomérations urbaines et la recherche de formes d'urbanisation durables et culturellement signifiantes sont autant d'éléments à la base d'une transformation profonde des contextes comme des pratiques aménagistes, toutes disciplines confondues. Rejetant la ville du prince et rompant avec celle du technocrate, l'élaboration des projets d'urbanisme physicospatial contemporain appelle plus que jamais des démarches qui mettent à profit la multiplicité des points de vue et des savoirs et la richesse des expertises, tant citoyennes et professionnelles qu'universitaires.

Donnant une rigueur scientifique à la définition des paramètres d'intervention sur le cadre physique, les études patrimoniales contribueraient à une prise en charge « éclairée » des dimensions sensibles et esthétiques. L'élargissement de la notion de patrimoine et des critères d'appréciation de même que la prédominance nette de la signification culturelle comme indicateur de la valeur assurent l'émancipation de l'arbitraire des codifications esthétiques académistes et des modèles standardisés. La voie serait ainsi ouverte à ce que l'urbanisme renoue avec un volet physicospatial en phase avec les principes d'une planification urbaine ouverte et enracinée, fille en cela de l'*advocacy planning*.

Si, d'emblée, on reconnaît l'aptitude de la préoccupation patrimoniale à impulser une remise en question critique féconde des interventions urbanistiques, qu'en est-il de son apport relativement à la façon même de penser les projets, de cerner les contours d'un devenir possible et souhaitable ? La réflexion patrimoniale ouvre-t-elle sur le redéploiement de la compétence de l'urbanisme physicospatial, un urbanisme capable de se saisir de la matérialité de la ville et de penser la ville à partir du travail sur l'espace public, travail qui, faut-il le rappeler, est la clé de voûte du redéploiement de la compétence d'édifier en urbanisme ? Plus particulièrement, comment cette préoccupation patrimoniale contribue-t-elle à la réintégration des dimensions sensibles en urbanisme, mais aussi au renouvellement d'une lecture de l'espace urbain qui lui soit propre ? C'est en ayant en tête ces questions que nous nous pencherons sur le cas du Carmel.

1. Le monastère des carmélites, un emplacement convoité

À la faveur d'une présentation des projets proposés et des moments clés du débat, on fera ressortir les conceptions du patrimoine à la base des positions, les éléments qui ont retenu l'attention dans la définition des paramètres d'intervention ainsi que la place et les modalités de l'analyse des dimensions morphologiques. On s'intéressera à l'influence d'une prise en charge de celles-ci sur la conceptualisation des interventions physiques.

1.1. Les sœurs annoncent leur déménagement

Accueillant des sœurs carmélites ayant fait vœu de silence et vivant en autarcie, le monastère du Carmel est situé à la limite du Plateau Mont-Royal, aux abords de la voie ferrée du Canadien Pacifique. Composé de plusieurs bâtiments disposés autour d'un jardin de contemplation, le monastère est enserré par un mur de maçonnerie haut de quelque quatre mètres destiné à protéger l'intimité de la communauté. Lors de sa construction en 1895-1896, le Carmel était littéralement en périphérie de la ville et relativement éloigné des noyaux faubouriens qui forment l'ossature de ce qui deviendra le Plateau Mont-Royal ; isolé, l'emplacement offrait la tranquillité et l'espace recherchés par les carmélites.

Dans les décennies suivantes, l'urbanisation s'est intensifiée et elle a comblé les espaces restés libres entre la multitude de noyaux faubouriens faisant ainsi du Plateau Mont-Royal l'un des quartiers les plus vibrants de Montréal[3]. Aussi le déploiement de l'activité industrielle gagne-t-il le voisinage du monastère ; les fabriques et les petites manufactures se multiplient à la faveur du passage de la voie ferrée alors que de petites grappes d'habitations se glissent dans les interstices d'un voisinage qui, jusqu'alors resté presque campagne, devient un véritable faubourg ouvrier. Malgré tout, le mur réussit à assurer un minimum d'intimité au monastère. Cependant, dans les années 1970, la construction à proximité de manufactures en hauteur qui ont vue sur le jardin du monastère compromet la nécessaire réclusion des carmélites. Puis, au tournant des années 2000, la convergence de différents facteurs rend la situation intenable aux yeux des sœurs : le vieillissement et la décroissance du nombre des membres de la communauté ainsi que la nécessité de réparations majeures et coûteuses amènent les carmélites à décider de vendre (Drouin, 2009, p. 47-48). Le fruit de la vente leur permettra de déménager.

1.2. Première proposition : le recyclage du monastère en un luxueux immeuble à condominiums

L'acheteur, le Groupe Prével, un important promoteur immobilier québécois, entend transformer le monastère en un luxueux immeuble à condominiums (167 unités). Assuré de bien vendre, car il s'agit d'un des derniers sites à réaménager dans un quartier en très forte demande, le promoteur ne ménage aucuns frais et confie la conception du projet à la prestigieuse firme d'architecture et d'urbanisme montréalaise Cardinal-Hardy. Le projet de recyclage, qui montre une

3. On se réfère habituellement au Plateau Mont-Royal en tant que quartier ouvrier. C'est oublier un peu rapidement que ce quartier présentait une mixité socioéconomique plutôt étendue que donnent toujours à lire, notamment, les grands ensembles institutionnels et les concentrations de résidences de petites bourgeoisies bien établies. L'homogénéisation socioéconomique résulte du départ vers la banlieue pavillonnaire de ces petites bourgeoisies à compter des années 1950.

architecture très soignée, prend appui sur un pari architectural particulièrement audacieux : le mur d'enceinte devient l'armature de nouvelles unités de logement, il est un « mur habité » comme le soulignent les concepteurs (Groupe Cardinal-Hardy, 2004, p. 10). Notons qu'il y a déjà eu des projets similaires à Montréal, avec par exemple le recyclage du monastère du Bon Pasteur sur la rue Sherbrooke, à cette nuance près cependant que le mur forme ici une enceinte complète. Ces unités, greffées sur presque tout le pourtour du mur, font face au jardin et assurent une surveillance naturelle à cet espace rendu accessible au public par le percement d'ouvertures. Les bâtiments existants accueillent aussi des appartements alors que la chapelle reçoit une vocation cultuelle et culturelle, et est maintenant ouverte au public. Une inscription dans les titres de propriété assure l'accessibilité publique du jardin et de la chapelle.

En termes urbanistiques, la pertinence de ce projet d'architecture est justifiée par la concordance avec les objectifs du plan d'urbanisme[4] pour ce secteur, notamment la mise en valeur du patrimoine et surtout la consolidation de la vocation résidentielle, en remplacement de l'activité industrielle qui a prédominé jusqu'alors. Ce projet s'ajoute à la dizaine de projets résidentiels réalisés depuis la fin des années 1980 et fixerait en quelque sorte la réactualisation du voisinage. Puis la greffe des nouvelles unités sur le mur est avancée comme le moyen ultime de le protéger et d'en assurer la pérennité ; partie prenante des appartements, son entretien est garanti. En termes de conception architecturale, la réinterprétation du génie du lieu est invoquée comme fondement conceptuel. Le traitement du mur procède d'une réinterprétation du sens et du rôle du monastère ; il demeure l'âme de ce lieu. Le caractère introverti du monastère et la nature contemplative du jardin qui donnent à ce lieu son unicité et sa valeur sont ainsi préservés. Par ailleurs, la vocation résidentielle appellerait une intimité qui respecte le génie du lieu, notion qui sera aussi à la base du discours des opposants au projet de condominiums.

Si la proposition du groupe Cardinal-Hardy montre une certaine prise en charge de l'espace public, par l'accessibilité à la chapelle et au jardin, celle-ci demeure bien timide ; c'est en fait une prise en charge d'un espace auquel on veut conférer un caractère public subordonné au caractère éminemment privé d'un projet architectural.

D'une façon générale, la démarche rejoint les principes du contextualisme[5]. Largement développé aux États-Unis, ce courant apparenté à l'*urban design* propose une démarche de conception architecturale fondée sur la réinterprétation des rapports entre l'édifice et le contexte d'insertion. Le contextualisme se distingue à la fois du postmodernisme en architecture, qui favorise les pastiches et les collages d'éléments de vocabulaire architectural, et de la typomorphologie, surtout caniggienne, qui reconduit dans les espaces devenus disponibles les types

4. Plan d'urbanisme de Montréal (2008). Partie II, chap. 11, p. 15-16.
5. On consultera le texte d'Allan Jacobs et Donald Appleyard (1996). « Toward an urban design manifesto », dans Richard LeGates (dir.), *The City Reader*, New York, Routledge, p. 164-175.

bâtis dominants, réduisant ainsi l'ampleur de la réinterprétation aux attributs du bâtiment comme tel. Néanmoins, au-delà de leurs différences fines, ces approches ont en commun de militer en faveur de la réintroduction des dimensions sensibles dans la conception des interventions sur la ville, particulièrement par l'entremise d'un travail sur l'espace public ou, plus justement, d'un travail de composition urbaine. Elles auront une influence significative relativement à une conceptualisation de la notion de projet urbain[6] fondée sur l'idée que c'est l'architecture qui fait la ville. Dans cette foulée, le projet urbain est un travail sur le fragment urbain.

1.3. Deuxième proposition : un discours d'intentions à la base d'un contre-projet

La présentation du projet des groupes Prével et Cardinal-Hardy aux instances municipales déclenche une vive controverse (Benessaieh, 2004). Les opposants forment la Coalition pour la sauvegarde du Carmel afin de stopper la transformation du monastère en complexe résidentiel de luxe. Cela viendrait en effet faire brèche dans la résistance de ce voisinage au vaste mouvement de gentrification qui balaie le Plateau Mont-Royal. Pour la Coalition, le monastère, étant donné sa valeur patrimoniale, doit revêtir une vocation sociocommunautaire. Le traitement du mur et la privatisation en pratique du jardin apparaissent donc totalement inacceptables. La disposition des résidences tout autour du jardin lui donne dans les faits un caractère privé ; l'accès, bien que permis, devient moins naturel. Puis la nature luxueuse du projet consacre le détachement du monastère de son milieu en ce sens qu'il devient une entité complètement étrangère au quotidien et aux pratiques du voisinage. Ce détachement serait d'autant plus accentué qu'il oblitère le rôle que le monastère aurait joué dans la structuration de cet espace urbain. Pour les membres de la Coalition, l'enceinte qui caractérise le monastère est assimilée à un vide structurant dans la mesure où son implantation a précédé la construction des résidences. Bien qu'autonome, tant d'un point de vue morphologique que vocationnel, le monastère, refermé sur lui-même, contraint par sa seule présence l'organisation spatiale du voisinage, jouant ainsi un rôle structurant. Par sa monumentalité, le monastère vient en quelque sorte marquer le seuil d'un milieu de vie et ainsi l'ancrer physiquement et symboliquement. Pour la Coalition, ce sont ces qualités qui fondent la valeur patrimoniale du Carmel.

6. Issue de l'architecture urbaine, la notion de projet urbain s'est considérablement élargie et fait aujourd'hui l'objet de plusieurs interprétations. Pour certains, le projet urbain est un « projet de forme urbaine [qui] dépend donc directement du concours de la composition urbaine » (Lévy, 1995, p. 1), et convoque donc largement si ce n'est uniquement l'architecture. Pour d'autres, plus particulièrement les spécialistes de l'aménagement du territoire (qui aujourd'hui comprend l'urbanisme), c'est surtout en termes de démarche et de processus que l'on s'intéresse au projet urbain (Panerai et Mangin, 1999 ; Tomas, 1998). La recherche des modalités de l'incarnation dans des interventions concrètes constitue le but commun à ces deux perspectives et caractérise donc la notion – pour ne pas dire la mouvance – du projet urbain.

En conséquence, la préservation de l'intégrité du jardin enclos, particulièrement en raison de sa nature propre au recueillement, est impérative, car ce sont là les éléments sur lesquels repose le génie du lieu. Ainsi, la greffe d'unités d'habitation sur le mur d'enceinte, qui constitue la principale incarnation physique de la valeur patrimoniale, dénature le monastère.

On reconnaît que, certes, le Carmel était inaccessible au public, mais il a contribué significativement à l'identité du voisinage. D'ailleurs, celui-ci n'est-il pas généralement désigné dans le langage courant comme le « quartier du Carmel » ? Ce sont les termes du dialogue entre le milieu d'accueil et cet univers en soi, à la présence aussi marquante que silencieuse, qui sont à revisiter. Il est ainsi convenu que le jardin soit accessible au public de la rue et le percement du mur est prescrit.

La position de la Coalition se réclame donc elle aussi de la réinterprétation du génie du lieu. Cependant, celui-ci tire ici son sens de l'idée de bien collectif, et c'est son rôle dans le voisinage qu'il s'agit de réinterpréter et d'inscrire dans une continuité spatiotemporelle. La question de la vocation prend ainsi une importance de premier plan, comme si l'attribution d'un statut par l'État conférait d'emblée un caractère parapublic à l'objet monumentalisé.

L'attribution d'une vocation publique explicite, considérée par la Coalition comme la seule option en phase avec la valeur patrimoniale reprend une conception de la conservation du patrimoine directement issue de la Révolution française. Comme le souligne Choay (1992 [1999]), devenus propriétés de l'État, les châteaux, manoirs et autres édifices somptueux de l'aristocratie sont appréciés pour leur valeur architecturale et leur expression de la grandeur de la nation française ; ils doivent être accessibles à tous et recevoir des activités qui servent la République.

1.4. L'appel à projets

Sur les bases de cet argumentaire, la Coalition fait avec succès une demande de classement auprès du ministère de la Culture et des Communications du Québec qui rend possible une aide financière de l'État. L'attribution d'un statut juridique de protection s'accompagne de l'établissement d'une aire de protection assortie d'un certain contrôle sur les interventions du cadre bâti environnant. Le promoteur se retire alors et le projet de complexe immobilier est stoppé. Le déménagement des carmélites est compromis, à court terme du moins, d'autant plus que des fonds seront octroyés pour la réfection du mur. Le maintien de la vocation d'origine, même relativement temporaire, s'inscrit dans le droit fil de l'esprit de la conservation du patrimoine. À long terme, ce classement favorise l'attribution souhaitée d'une vocation communautaire advenant le départ des sœurs. Dans une certaine mesure, ce classement ajoute du poids à l'idée qu'un soutien de l'État est nécessaire pour qu'un organisme sociocommunautaire devienne éventuellement l'occupant (propriétaire ou locataire) du monastère.

Évidemment, cette désignation permet à la Coalition de gagner du temps afin de poser les bases d'un nouveau projet jugé socialement acceptable. Dans cette foulée, cette dernière lance un appel de propositions de projet dont les grands paramètres sont les suivants[7] :

- préservation de l'intégrité du jardin et de l'architecture de la chapelle ;
- préservation maximale de la valeur patrimoniale des lieux ;
- accessibilité publique du site ;
- vocation répondant aux besoins de la collectivité ;
- potentiel réaliste de financement et viabilité ;
- cohabitation harmonieuse avec la fonction résidentielle.

Le projet retenu fut celui de la maison Parent-Robak qui prévoyait que cet organisme voué à l'amélioration de la condition des femmes occupe les bâtiments existants pour la conduite de ses activités et que le jardin soit transformé en parc thématique accessible selon des heures d'ouverture. Ce projet ne verra pas le jour puisque, par la force des choses, les sœurs ont dû rester.

Entre-temps, le voisinage a connu plusieurs transformations. L'activité industrielle est presque entièrement disparue et plusieurs de ses bâtiments ont été démolis au profit de nouveaux lieux de résidence. Un groupe de citoyens, accompagné, entre autres, par des professionnels de l'administration municipale, a pris le relais de la Coalition et œuvre à définir les paramètres de la requalification du quartier. L'affectation des sols et l'établissement de passages piétonniers traversant la voie ferrée pour relier le quartier voisin retiennent significativement l'attention.

2. Entre projet de cité et projet d'architecture : deux types de projet, deux interprétations du génie du lieu

Comme nous l'avons vu, les deux propositions se réclament de l'interprétation du génie du lieu. À l'instar de celle de patrimoine, la notion d'interprétation du génie du lieu est fortement polysémique et subjective ; elle prend la couleur de la discipline qui s'en saisit et elle en sert le discours et l'œuvre (Brochu, 2011). La pertinence de l'interprétation est indissociable de l'objet d'intervention et de la nature du projet poursuivi. La fécondité d'une démarche de conception prenant appui sur la notion de génie du lieu repose donc sur une herméneutique, élément clé d'une réflexivité en cours d'action. Celle-ci, qui est indispensable à une véritable conduite de projet (Boutinet, 2005), renvoie à une capacité de revisiter le sens donné, notamment à une situation, par la confrontation avec d'autres interprétations.

7. Arrondissement Plateau Mont-Royal (2005). *Appel de propositions : Site du Carmel.*

La Coalition, mobilisée par le devenir d'une collectivité dans son sens politique, porte un projet de *cité*. Bien que vu dans son contexte physique, c'est l'*être ensemble* qui est visé au premier chef. L'appréciation de l'environnement bâti dans sa matérialité et la conceptualisation des interventions portant sur celui-ci y sont subordonnées, ce qui donne tout son sens à l'expression *cadre physique*. La définition des grandes orientations et la transposition des objectifs politiques dans des paramètres d'intervention retiennent l'attention. Le génie du lieu est lu à travers les attributs choisis en fonction de leur capacité à exprimer la nature du lieu qui, dans ce cas-ci, est de l'ordre du collectif et s'incarne dans le caractère populaire du voisinage du Carmel.

Dans cette perspective, la Coalition se penche surtout sur ce que les interventions physicospatiales doivent accomplir, sur les intentions à leur base et très peu sur le comment, sauf pour ce qui est de l'attribution d'une vocation, au demeurant pensée selon un découpage fonctionnel. Certes, le percement d'ouvertures est prescrit afin de faire du jardin un espace public et quelques paramètres d'interventions physiques sont établis, mais ceux-ci restent circonscrits au site à sauvegarder. Aucune vision d'ensemble pour le réaménagement physique du voisinage et encore moins pour le quartier n'est véritablement proposée.

Pour la Coalition, ce n'est pas le réaménagement physique des ensembles résidentiels existants qui est en jeu, mais bien la transformation du Plateau Mont-Royal à la faveur des opportunités offertes par la disparition de l'activité industrielle et, plus accessoirement, par le recyclage de certains édifices et ensembles institutionnels. En d'autres termes, il s'agit de contraindre, voire de verrouiller le processus de gentrification en cours par l'entremise du discours patrimonial. La patrimonialisation des espaces en question sert, pour eux, à soustraire ces derniers à une promotion immobilière résidentielle en rupture avec le caractère populaire du voisinage.

C'est un tout autre projet qui avait été confié à la firme Cardinal-Hardy. Chargée de transformer le monastère en ensemble résidentiel, celle-ci s'est attachée à élaborer un concept architectural qui tire parti des attributs du monastère, mais aussi qui soit financièrement viable. Il s'agissait de rentabiliser les investissements requis pour un recyclage sensé et fin de cet édifice en créant une offre qui rejoigne les attentes d'acheteurs potentiels. Deux options se présentaient : ou bien le projet comportait des tailles d'appartement et des prix de vente attrayants, ce qui, financièrement, exigeait un nombre relativement élevé d'unités, nombre auquel ne pouvaient suffire les bâtiments existants du monastère ; ou bien il comportait un nombre plus restreint d'unités, ce qui impliquerait un traitement architectural très luxueux avec un prix de vente en conséquence. Le voisinage, bien que situé dans un quartier branché très recherché, pouvait difficilement porter ce dernier type de projet malgré le fait que, pour les défenseurs du patrimoine favorables au projet, le pragmatisme qui le sous-tendait permettait une véritable mise en valeur susceptible de concilier transformation et continuité spatiotemporelle, le projet d'architecture en étant le catalyseur.

Dans le contexte d'une approche par fragment urbain, le traitement éventuel du site poserait certaines bases d'une éventuelle requalification de l'espace public du voisinage. Comme il a été relevé précédemment, selon cette approche, les villes, en constante transformation et jamais finies, sont en quelque sorte un collage de différents morceaux articulés par des lieux significatifs (places publiques, édifices monumentaux, etc.), collage dont la cohérence est produite et assurée par un travail fin d'architecture et de composition urbaine. Dès lors, et c'est là un des argumentaires prédominants du projet urbain caractéristique de l'*urban design* étasunien, l'architecture urbaine est vue comme étant à la base d'interventions fécondes, capables de s'adapter (Brochu, 2011 ; Jacobs et Appleyard, 1996).

Nous sommes donc devant deux types de projets pour le Carmel qui, tous deux, en dépit des intentions affichées, ne procèdent pas d'une véritable prise en charge de l'espace public. Nous avons, d'une part, un projet d'architecture qui effleure le travail sur l'espace public et, d'autre part, un discours d'intentions visant à encadrer d'éventuelles propositions de mise en valeur. Si, dans les deux cas, nous relevons un désir implicite de penser la requalification du voisinage de façon incarnée, ce désir ne débouche pas, ni dans un cas ni dans l'autre, sur une véritable prise en charge de l'espace public.

Cela dit, les deux propositions, au-delà des différences significatives en termes de types et de logiques de projets, focalisent sur le monastère et prennent appui sur une conception architecturale de la ville. Si cela se comprend pour la proposition de Cardinal-Hardy, cela s'explique plus difficilement en ce qui concerne la Coalition.

Par-delà la prise en main initiale du devenir du voisinage impulsée par la réaction au projet d'ensemble résidentiel luxueux, prise en main qui constitue un important effet positif de la quête patrimoniale, les ambitions de la Coalition, en particulier celle de déboucher sur un projet urbain, ne se réalisent pas. La Coalition élabore un discours d'intentions, alors qu'en ce qui a trait à la matérialité du voisinage, dont la prise en charge sensible est pourtant essentielle à l'élaboration d'un projet urbain, le problème demeure posé en termes de conservation du patrimoine d'une manière, somme toute, conventionnelle. Malgré la volonté d'émancipation d'un strict registre de sauvegarde du patrimoine, la Coalition n'a pas su éviter le piège des pratiques de conservation qui consistent à réduire le patrimoine urbain à un objet fini, à un monument historique d'architecture. Ce piège était d'autant plus tentant que l'enceinte est la représentation la plus tangible et la plus saisissante du génie du lieu ; le mur est un objet architectural à partir duquel se saisit la signification du lieu. Il devient alors facile d'oublier que ce lieu est un jardin et non le voisinage dans son entier.

La focalisation sur le monastère et la subordination des paramètres d'intervention à sa conservation débouchent sur une assimilation du projet urbain au projet de conservation d'un monument historique d'architecture, ce qui consacre une conception architecturale de la ville héritée du fonctionnalisme, héritage dont

l'émancipation est une des promesses de la quête patrimoniale. Or, le passage de la conservation à la considération patrimoniale nécessaire à la conception de projets, urbains comme d'urbanisme, ancrés ne s'accomplit pas.

La réactualisation à laquelle il faut s'intéresser d'un point de vue urbanistique, c'est la redéfinition de la relation entre le voisinage résidentiel, d'une part, et les espaces industriels et institutionnels constitutifs du paysage urbain du Plateau Mont-Royal, d'autre part. Cette redéfinition s'effectue par l'entremise d'une réinterprétation des potentialités de ces milieux ayant perdu leur raison d'être d'origine. Mais, comme on travaille par sites interposés, au gré des opportunités et selon un découpage fonctionnel, on s'interdit une perspective urbanistique globale. Celle-ci exige une lecture multiscalaire des formes urbaines et surtout des relations entre elles et leurs composantes, lecture qu'offre une analyse morphologique urbanistique. C'est là une dimension essentielle à une saisie plus fine de la nature de lieux – et de leurs potentialités – qui ne peut être réduite à une analyse historique et architecturale.

* * *

Le cas du Carmel est particulièrement intéressant en ce qu'il incarne les promesses et les défis de l'inscription d'une réflexion patrimoniale dans l'élaboration des projets urbains en général et d'urbanisme en particulier. Paradoxalement, cette inscription appelle un retournement de perspective qui tient au passage de la conservation à la considération patrimoniale. Ce cas, qui a soulevé de vifs débats, montre que ce passage ne va pas de soi. Il en est de même du déploiement de la fécondité des débats. Pour porter des fruits, ceux-ci doivent déboucher sur une autre façon de poser le problème à laquelle l'analyse morphologique urbanistique peut contribuer significativement. Elle permet de prendre du recul par rapport aux propositions et aux positions souvent polarisées, de revisiter et de confronter les différentes interprétations de la situation.

En voyant le rôle du Carmel dans la structure urbaine, on ouvre sur des réflexions et des possibilités plus larges. Le devenir du monastère peut ainsi être abordé, ne serait-ce que l'espace d'un moment, non pas comme l'élément central d'un projet d'intervention, ce qui débouche finalement sur un projet de conservation, mais plutôt comme un angle d'entrée – que l'on doit dépasser – d'une réflexion véritablement urbanistique sur le devenir d'un voisinage et d'un quartier.

Il s'agit là d'un des grands enjeux de l'élaboration de projets urbains apte non seulement à faire face à la transformation des villes, des quartiers, mais aussi à en tirer profit dans le contexte de la métropolisation. Le passage de la conservation à la considération patrimoniale devient celui de la réaction à la proaction.

CHAPITRE 18

LUTTE DES BRÉSILIENNES POUR LE DROIT À LA VILLE
L'expérience des femmes de la communauté d'occupation Manoel Congo à Rio de Janeiro

MARIANNE CARLE-MARSAN
Étudiante à la maîtrise, Département de géographie,
Université du Québec à Montréal, Montréal, Canada

CE TEXTE FAIT ÉTAT DES RÉSULTATS D'UNE RECHERCHE MENÉE AUPRÈS DE Brésiliennes qui luttent au sein du Mouvement national de lutte pour le logement (*Movimento nacional da luta pela moradia*: MNLM) et qui occupent collectivement un immeuble public désaffecté du centre-ville de Rio de Janeiro depuis 2007. Cette recherche[1] permet d'évaluer la portée d'une telle expérience collective en matière de droit à la ville, de citoyenneté locale et d'*empowerment* chez des femmes marginalisées socialement, politiquement et économiquement. Elle illustre en quoi ces pratiques collectives leur ont permis de conquérir leur dignité et de s'approprier la ville en rendant possible une transformation des rapports de genre. Après avoir exposé le contexte et le cadre théorique dans lequel se situe

1. Cette recherche réalisée dans le cadre d'un mémoire de maîtrise en géographie a été rendue possible grâce à l'appui de nombreuses personnes. Sans pouvoir toutes les nommer ici, nous souhaitons tout de même remercier les femmes de la communauté d'occupation Manoel Congo. Nous remercions également Sonia Giaconimi, Helena Galiza, Rossana Brandão Tavares, Emerson Guerra, Ana Clara Veste, Bianca Arruda, Roqueval Jose Fonsêca et Gilmar Mascarenhas pour leur soutien et leur amitié lors de notre séjour à Rio de Janeiro. Sont aussi chaleureusement remerciés Nicolas Lozier pour la relecture de ce texte et Anne Latendresse, notre directrice, pour ses encouragements, son encadrement et ses conseils judicieux dans ce projet de mémoire.

notre problématique, nous exposerons la question de recherche et la démarche méthodologique pour ensuite proposer des analyses préliminaires de notre étude de cas, puis quelques considérations finales.

1. Pour une lecture de la ville en termes de genre

En tant que femmes et féministes, plusieurs étudiantes en géographie intéressées par les questions de justice urbaine sont toujours étonnées de voir que la contribution des femmes à la production de la ville est souvent négligée, voire absente des travaux actuels (Wekerle, 2004). À leurs yeux comme à ceux d'autres personnes, il est tout aussi surprenant de constater que la lecture que les uns et les autres font de la ville s'attarde rarement aux expériences et représentations sociospatiales différentes des hommes et des femmes (Moser, 2007 ; Hainard et Verschuur, 2004). Pourtant, du fait qu'ils ont des rôles sociaux sexués différents et donc des expériences différentes, les hommes et les femmes ne vivent et ne se représentent pas la ville de la même façon. En d'autres mots, une identité socialement construite sur la base des rapports sociaux de genre risque d'engendrer une appropriation spatiale différente (Coutras, 1996 ; Wekerle, 2000 ; Hainard et Verschuur, 2004 ; Latendresse, 2005). Dans ce sens, cette recherche s'intéresse aux rapports de genre[2], en particulier aux expériences des femmes brésiliennes dans la ville. Parler des femmes brésiliennes comme d'une catégorie homogène serait réducteur, car, bien entendu, elles témoignent d'expériences différentes selon leur âge, leur origine, leur région et leur classe sociale. Il n'en demeure pas moins qu'au-delà de ces différences les inégalités reposant, par exemple, sur la division sexuelle du travail façonnent une oppression qui se manifeste dans des rapports de pouvoir entre les hommes et les femmes (Verschuur et Hainard, 2004).

Cette recherche part donc du constat que les identités de genre entretiennent des rapports inégaux à l'espace urbain (Massey, 1994 ; Coutras, 1996). Certes, aujourd'hui, à première vue, les femmes brésiliennes sont présentes partout dans la ville ; elles ne sont plus confinées à la maison, elles travaillent et se déplacent dans la ville (Gouveia, 2005). Pourtant, il existerait toujours une « dimension cachée » sexuée de l'espace (Coutras, 1996) caractérisée par des inégalités sociospatiales liées au genre qui entraveraient une certaine justice dans la ville. Or, nous savons que les femmes ont été « doublement marginalisées » dans la ville (Latendresse, 2005, p. 71). D'abord, l'espace urbain a été (et est encore) planifié et produit par et en fonction des représentations sociospatiales des hommes, ce qui laisse croire que les besoins des femmes ont été ignorés et que, parallèlement, les inégalités de genre se reproduisent. Au Brésil, à l'échelle locale, la présence

2. Le genre « fait appel à des distinctions sociales et culturelles, par opposition au sexe qui se réfère aux différences purement biologiques entre femmes et hommes » (Hainard et Verschuur, 2004, p. 22). Le genre renvoie donc à des catégories sociales spécifiques à un moment, un lieu et une culture donnés.

des femmes brésiliennes dans les instances publiques urbaines électives reste encore marginale, ce qui met en cause leur accès au pouvoir décisionnel et leur position comme sujet politique ou encore comme citoyenne (Duquette *et al.*, 2005 ; Gouveia, 2005).

2. Des pratiques citoyennes émancipatrices

La citoyenneté constitue plus qu'un statut. Elle apparaît comme un processus social à partir duquel des groupes réclament des droits (Isin, 2000, p. 5) et elle implique une influence (Duquette *et al.*, 2005, p. 162), une participation et une représentation dans l'espace public (Marques-Pereira, 2003, p. 138-140). La citoyenneté telle que définie par Marshall faisait référence à une communauté nationale. Aujourd'hui, la citoyenneté se vit à plusieurs échelles (Yuval-Davis, 2000). L'échelle locale apparaît comme une échelle à partir de laquelle les femmes appréhendent la ville (Coutras, 1996). C'est donc souvent autour d'enjeux du quotidien ou d'enjeux « sexués », c'est-à-dire intimement liés à leur fonction de reproduction sociale, que les femmes se mobilisent et prennent part à la vie publique. Dans cette optique, certains auteurs parlent de « *politics of everyday life* » (Wekerle, 2000, p. 203), donc d'une « citoyenneté du quotidien » (Marques-Pereira, 1996, p. 31). Ainsi, nous supposons que l'échelle locale constitue un lieu d'émergence de la citoyenneté pour les femmes, où, à travers des pratiques quotidiennes, elles deviennent porte-parole d'une politique de la vie de tous les jours et renouvellent, du coup, les pratiques et les politiques urbaines (Wekerle, 2000 ; Escobar et Harcourt, 2005).

Cette participation citoyenne locale peut entraîner une transformation sur le plan individuel et collectif, ce qu'évoque la notion d'*empowerment*. Il est vrai que le concept d'*empowerment* a été un concept critiqué, galvaudé, instrumentalisé par les grandes institutions internationales (Ninacs, 2008, p. 4 ; Mestrum, 2001 ; Hainard et Verschuur, 2004, p. 34). Il reste que c'est l'idée de pouvoir qui lui a donné sa force (Mestrum, 2001). Dans une perspective « *bottom up* », l'*empowerment* consiste en une démarche transformatrice (Verschuur, 2011) à la fois individuelle et collective. Au sens large, il constitue un processus d'acquisition de pouvoir à la fois individuel et collectif (Oxaal et Baden, 1997 ; Ninacs, 2008 ; Charlier, 2011) dans une optique de transformation ou d'amélioration des conditions sociales, économiques et politiques (Ninacs, 2008). L'*empowerment* rejoint l'idée d'émancipation individuelle et de capacité d'action collective (Mestrum, 2001 ; Charlier, 2011). Dans une perspective des rapports de genre, l'*empowerment* permet de revoir et de contester les rapports de pouvoir entre les hommes et les femmes (Hainard et Verschuur, 2004).

3. Fracture urbaine, féminisation de la pauvreté[3] et droit à la ville

Rio de Janeiro possède un territoire fragmenté, divisé, où des espaces planifiés par les pouvoirs publics s'opposent à des espaces précaires informels dépourvus de services et d'infrastructures de base (Santos Junior et Queroz Ribeiro, 2005 ; Souza, 2010, p. 499-451). La « périphérisation » de la population défavorisée y représente un problème social historique (Abreu, 1987). Les avancées constitutionnelles et juridiques des dernières années ont ouvert de nouvelles possibilités pour modifier radicalement la situation foncière des villes brésiliennes et permettre la régularisation des territoires informels en milieu urbain (Rolnik, 2011) Toutefois, l'application effective des principes législatifs et la mise en place des outils visant à faire prévaloir la fonction sociale de la ville, la gestion démocratique et la distribution des ressources représentent toujours un défi pour les pouvoirs publics (Rolnik, 2011). En matière d'habitations populaires, le déficit de logement pour la population à faible revenu demeure alarmant[4] et il met en évidence la gravité de la fracture urbaine.

Au Brésil, 26 % des ménages les plus pauvres sont dirigés par des femmes (ONU-Habitat, 2007) et, réciproquement, les femmes chefs de famille appartiennent souvent à la couche la plus pauvre et la plus vulnérable de la population (Soares, 2009, p. 166). Un profil typique se dégage de l'étude de ces femmes, celui de femmes noires, sous-scolarisées, ayant des conditions de vie précaires et souvent victimes de violence conjugale ou urbaine (Macedo, 2002, p. 5). Leur insertion dans le marché du travail se fait généralement par un emploi informel qui les maintient dans des conditions socioéconomiques vulnérables et difficiles qui constituent autant d'obstacles à l'accès à un logement décent. Ainsi, les problématiques liées à la fracture urbaine, qu'il s'agisse d'évictions de logements, de spéculation immobilière, du manque de services publics, de la périphérisation des logements populaires ou encore de la violence urbaine, affectent et touchent singulièrement la vie quotidienne de ces femmes. Ces situations réduisent ces dernières à une position d'exclues économiques, sociales et politiques, et compromettent leur droit à la ville, selon les termes d'Henri Lefebvre, soit leur droit, dans la pratique quotidienne, de participer à la production de la ville et de s'approprier cette dernière (Lefebvre, 1968).

Occuper au nom du droit à la ville des immeubles publics ou privés désaffectés dans le centre-ville représente une stratégie politique qui fait tache d'huile depuis quelques années. Occuper représente un acte éminemment politique et constitue une réplique à l'inefficacité des politiques urbaines. En effet, le centre-

3. La conférence des Nations Unies de Beijing en 1995 a qualifié de féminisation de la pauvreté le fait que les femmes soient plus touchées et vulnérables aux conséquences sociales et politiques des programmes d'ajustements structurels.
4. Au Brésil, en 2008, on estimait qu'il manquait environ 5,6 millions de logements décents pour la population (Ministère des Villes, 2010).

ville de Rio de Janeiro dispose d'édifices publics ou privés vides et désaffectés qui ont été abandonnés au profit de la croissance économique de São Paulo et lors du transfert de la capitale vers Brasília (Abreu, 1987). Or, ce lot d'édifices qui ne remplissent plus leur fonction sociale représente un potentiel significatif d'habitations dans le centre, zone hautement urbanisée et riche en infrastructures. Pourtant, les interventions urbaines au centre-ville à des fins d'habitations populaires demeurent ponctuelles, ce qui témoigne d'une marchandisation de la ville qui favorise la spéculation foncière et renforce les inégalités sociospatiales (Bonduki, 2008). Les mouvements des sans-abri exigent qu'il y ait des habitations populaires dans les espaces du centre-ville et luttent pour la démocratisation de la ville. Au premier plan de ces mouvements, on retrouve en majorité des femmes, mères et chefs de familles qui aspirent à un logement décent et qui réclament le droit d'être en sécurité et d'avoir accès à des services de proximité de base. Les mobilisations populaires en Amérique latine nous ont enseigné que, dans un contexte de pauvreté urbaine, ce sont généralement les femmes qui mettent en place des stratégies de survie collectives pour assurer le bien-être de leur famille (Jelin, 1990 ; Lind, 1997).

4. Femmes en mouvement : présentation du cas de la communauté d'occupation Manoel Congo

Plusieurs travaux scientifiques ont porté sur les occupations d'immeubles publics désaffectés à Rio de Janeiro[5]. Bien que la présence majoritaire des femmes dans ces luttes soit souvent connue, elle demeure plus ou moins reconnue. Or, l'étude du cas de la communauté d'occupation Manoel Congo à travers le regard et l'expérience collective des femmes nous permet non seulement d'évaluer la portée de ces pratiques en matière d'*empowerment* et de citoyenneté locale, mais encore de saisir la contribution de ces femmes à la production de la ville. Par citoyenneté locale, nous entendons la participation sociale permettant aux citoyens, à partir d'enjeux du quotidien, de prendre part au débat public et, par conséquent, de s'affirmer dans l'espace public. Nous faisons l'hypothèse que ces pratiques collectives permettent aux femmes de conquérir leur droit à la ville et de créer un espace où elles peuvent articuler leurs intérêts et s'affirmer comme citoyennes et actrices du territoire d'où la possibilité d'une remise en question des rapports de genre dans la ville.

La méthodologie de la recherche dont il est fait état ici repose sur une observation participante qui a permis une immersion dans le milieu étudié. L'observation participante est apparue comme une méthode privilégiée dans la mesure où il s'agissait d'étudier des processus de transformation individuel et

5. Voir notamment les travaux de Marcelo Lopes Souza, Rafael Gonçalves Almeida, Matheus da Silveira Grandi et Marianna Pernandes Moreira dans *Revista Cidade*, vol. 6, nº 9.

collectif. Ainsi le travail de recherche a-t-il conduit à prendre activement part aux assemblées, aux fêtes et aux réunions, mais surtout à vivre, de septembre 2010 à janvier 2011, le quotidien de ces femmes.

La communauté d'occupation Manoel Congo[6] coordonnée par le MNLM existe depuis 2007[7] et représente l'une des communautés d'occupation les plus organisées de Rio de Janeiro. Située au cœur d'un corridor culturel et du centre commercial et administratif de la ville, cette communauté a pris possession d'un ancien immeuble de l'Instituto nacional de segurança social (Institut national de sécurité sociale ou INSS) et elle compte 42 familles, c'est-à-dire environ 114 personnes. La majorité des occupants sont des femmes chefs de famille, ce qui met en évidence leur rôle prépondérant dans l'organisation collective de la communauté. La cohabitation de 42 familles au sein d'une telle communauté exige une logique organisationnelle importante. Des assemblées ou des comités organisés de façon démocratique veillent donc au bon fonctionnement de la communauté d'occupation tandis qu'un énoncé de principes présentant les orientations idéologiques et politiques de la communauté régit l'organisation collective.

Le MNLM, le propriétaire de l'INSS, l'État de Rio de Janeiro et le gouvernement fédéral ont entamé un processus de négociation en vue de viabiliser l'achat de l'immeuble pour la réalisation d'unités de logements populaires, et ce, en conformité avec les instruments de régularisation foncière prévus dans le Estatuto da Cidade (statut de la ville). Ainsi, en novembre 2007, le Fonds national d'habitations d'intérêt social (FNHIS) a accepté de verser une somme permettant d'aller de l'avant avec l'acquisition de l'immeuble. Ce n'est que trois ans plus tard, soit le 14 novembre 2010, que l'État de Rio de Janeiro a versé l'argent du FNHIS pour la transformation de l'immeuble public de l'INSS et a officiellement concédé cet immeuble aux habitants. L'immeuble occupé de Manoel Congo sera rénové et un projet d'économie sociale y est en cours d'élaboration[8].

5. Les facteurs de mobilisation

Nous savons que la participation des femmes à une lutte urbaine est étroitement liée à leurs responsabilités familiales et à leur rôle social de mère (Jelin, 1990 ; Marques-Pereira, 1996 ; Wekerle, 2000). Le déficit de logements touche tous les citadins pauvres. Tout particulièrement, le logement revêt une importance significative pour les femmes responsables de famille et soumises à des conditions de vie précaires. Au cours de la recherche, il est apparu que la nécessité d'avoir un

6. Manoel Congo est un leader d'esclaves quilombos qui a mené une rébellion au XIXe siècle. Il a amené les esclaves jusqu'à l'État de Rio de Janeiro.
7. En 2006, le MNLM réalisait déjà un travail de mobilisation pour préparer les familles au processus d'occupation. Son travail porte sur les favelas d'Anchieta, Caju et Morro de Cantagalo.
8. Un projet de coopérative de travail prenant la forme d'un restaurant et d'une *casa de samba* est en cours d'élaboration.

logement et les difficultés rencontrées pour assumer le coût du loyer justifient, à eux seuls, l'implication de ces dernières dans la lutte. Une femme exprime cela de la façon suivante :

Mon objectif est d'être ici. Je veux ma maison pour me loger, élever mes enfants et ne pas payer de loyer parce que je n'ai pas les moyens de payer un loyer. C'est difficile d'habiter dans une ville pareille et de ne pas avoir de maison pour te loger. Même si je travaille, c'est difficile… Il y a un moment où l'on perd son emploi et il n'y a plus moyen de payer un loyer. Et alors ? On va à la rue ! C'est pour ça que je suis ici et que je lutte avec elles. Je suis ici et j'irai jusqu'au bout ! (Traduction libre.)

L'aspiration à un logement, mais aussi le souhait d'une vie meilleure, digne et en sécurité pour elles et pour leurs enfants apparaissent comme des éléments déterminants de leur engagement dans la lutte. Certaines font part de l'insécurité à la fois physique et psychologique qui les menaçait dans la *favela*. Parmi les femmes en couple, une majorité souligne qu'elles ont pris part au processus de mobilisation et à l'acte d'occupation seule avec leurs enfants. Leur mari est venu les rejoindre une fois l'occupation stabilisée. Ces constats confirment que le logement prend une signification différente selon le genre. Pour les femmes, il apparaît comme un élément central, voire structurant de leur vie et il symbolise un « espace d'enracinement » et de sécurité pour leur famille (Alves Calió et Mendes, 2005, p. 116). Enfin, le cas de l'occupation de Manoel Congo met en évidence que c'est l'urgence d'accéder à un logement décent qui motive surtout ces femmes à agir politiquement, quitte à prendre part à une action dite « illégale ».

Si la recherche confirme que c'est l'identité de mère qui les pousse à s'investir dans la lutte, elle rappelle aussi le défi pour ces femmes d'obtenir une reconnaissance sociale par-delà leur expérience de mère tant que les besoins familiaux ne sont pas satisfaits (Errazuiz, 1993, cité dans Marques-Pereira, 1996, p. 20). Dans la société brésilienne, où les pratiques machistes sont fortement ancrées dans la culture (Soares, 2009, p. 177) et où l'expérience de la maternité est valorisée (Macedo, 2002, p. 4), l'individuation des femmes, soit leur reconnaissance comme « sujets politiques » distincts d'une catégorie sociale ou d'une identité sexuée (Lamoureux, 1989, cité dans Marques-Pereira, 1996, p. 28), représente toujours un enjeu de citoyenneté (Marques-Pereira, 2003).

6. L'*empowerment* individuel[9]

Des entretiens menés dans le cadre de la recherche, il ressort nettement que l'acte d'occuper et l'expérience politique qui en a découlé ont transformé de façon significative la vie de ces femmes dont la majorité n'avait jamais été impliquée dans la vie communautaire ou politique. Bien que l'idée de changement soit récurrente

9. Dans ce texte, nous nous attarderons à l'*empowerment* individuel, mais l'*empowerment* collectif a aussi été étudié.

dans le discours de toutes les femmes rencontrées, l'expérience d'*empowerment* varie d'une femme à l'autre. Tout d'abord, l'affirmation des femmes par rapport à leur mari[10] constitue une première forme de pouvoir par laquelle elles s'imposent comme actrices ayant plus de contrôle sur leur vie personnelle. Voilà ce que véhicule le témoignage suivant :

J'ai résisté à la maison pour réussir à être ici. Si j'étais une femme soumise, je ne serais pas venue ici, je ne serais pas ici. Je ne ferais pas partie de la lutte, je n'aurais pas été ici… Alors, il y a eu, premièrement, un conflit à la maison. Il disait que je n'irais pas. Il me traitait de « folle ». Je me suis battue à la maison et je disais : oui, j'y vais. Ça n'a pas été une lutte physique, mais ça été une résistance orale. Si j'avais été une femme soumise, je serais restée là [à la maison] *et je ne serais pas venue pour cette merveille ici.* (Traduction libre.)

À la lumière de cette citation, l'entrée dans la lutte fait naître un conflit qui ébranle les rapports de pouvoir au sein du foyer. Ainsi s'opère une déconstruction des identités de genre qui se traduit par un changement dans la représentation que les femmes ont d'elles-mêmes, mais aussi un changement dans la perception que l'homme a de sa femme. À long terme, ces mêmes femmes affirment que les relations avec leur mari sont devenues plus respectueuses.

Les transformations vécues par les femmes nous parlent d'abord d'un *empowerment* individuel, c'est-à-dire d'une plus grande capacité d'action individuelle et d'un plus grand pouvoir intérieur. Le « pouvoir intérieur » est associé à de l'estime de soi et à de la confiance en soi permettant de transformer sa vie (Charlier, 2011). De façon générale, cette expérience collective valorise ces femmes et a changé leur façon de penser. Une femme déclare :

Le mouvement m'a transformée, m'a fait penser de façon différente. Aujourd'hui, je me vois comme une autre personne, comme un autre être humain. Si cela a pu arriver dans ma vie, ça peut arriver dans la vie de milliards de personnes aussi. (Traduction libre.)

Certaines ont pris conscience de leur capacité d'agir comme le souligne une autre répondante :

Aujourd'hui, je peux dire que j'ai la capacité de savoir ce que je veux. Je prends des décisions. Avant, je n'avais pas le courage […] *Par exemple, je peux prendre conscience et me dire : j'ai la capacité de travailler, j'ai la capacité de trouver mon espace et de conquérir mon espace…* (Traduction libre.)

De ce « pouvoir de » (Mestrum, 2001 ; Charlier, 2011) mis en évidence dans la capacité de faire des choix et de prendre des décisions découle le potentiel d'un *empowerment* individuel (Ninacs, 2008).

10. Sur 15 femmes interrogées, 10 étaient en couple lors du processus de l'occupation. Sept d'entre elles (soit 7 sur 10) ont rapporté avoir dû résister à leur mari afin de participer à l'occupation.

Habiter l'immeuble occupé a aussi permis à certaines jeunes femmes chefs de famille d'accéder à un emploi formel dans le centre-ville et donc d'améliorer leurs conditions socioéconomiques. En outre, la majorité des femmes rencontrées partagent maintenant le rêve d'étudier et d'aller à l'université, ce qui illustre, d'une certaine manière, une volonté de prendre en main son destin. Enfin, l'activisme politique provoque des changements positifs qui méritent une attention particulière en ce sens que les pratiques collectives de la communauté de Manoel Congo offrent des possibilités d'émancipation pour ceux et celles qui sont normalement marginalisés dans la ville.

7. Du droit au logement au droit à la ville

Eu só quero é ser feliz, viver tranquilamente num lugar que escolhi
E poder me orgulhar, e ter a consciência que a cidade é meu lugar[11].

La lutte au sein du MNLM et l'implication quotidienne dans l'organisation collective de la communauté d'occupation engagent les habitants dans un processus d'éveil politique où les habitants, hommes et femmes, prennent conscience du « droit d'avoir des droits ». Si toutes les femmes défendent le droit à un logement décent, elles prennent aussi conscience du droit d'être pauvres et d'avoir accès à un logement digne pour elle et leurs enfants dans le centre-ville, là où se trouvent des opportunités de travail et des services publics, en particulier des garderies et des écoles. Ainsi, elles dénoncent l'exclusion sociospatiale et protestent contre la périphérisation des logements populaires, ce qui rappelle l'enjeu que soulève la notion de mobilité spatiale qui touche particulièrement les femmes dans la ville (Latendresse, 2005, p. 71). Habiter le cœur d'un corridor culturel de Rio de Janeiro prend tout son sens pour les femmes de Manoel Congo et représente donc une victoire sociale et un grand pas vers la conquête de leur dignité.

C'est donc autour de l'articulation et de la manifestation publique d'enjeux du quotidien que se dessine une « *insurgent citizenship* » (Holston, 1998, cité dans Wekerle, 2000) pour ces femmes. Partageant l'idée de prendre part à une lutte collective, celles-ci politisent leurs préoccupations, ce qui évoque l'idée d'une citoyenneté du quotidien (Marques-Pereira, 1996, p. 31) et du « *politics of everyday life* » (Wekerle, 2000, p. 204). Ainsi, leurs difficultés collectives deviennent des enjeux publics (Duquette *et al.*, 2005, p. 164). De façon plus ou moins consciente, par l'acte d'occupation et par leur activisme politique, ces femmes imposent leur droit à la ville, soit le droit à une autre ville (Lefebvre, 1968). Enfin,

11. Traduction libre : « Je veux seulement être heureux, vivre tranquillement dans un lieu que j'ai choisi et pouvoir être fier et avoir la conscience que la ville m'appartient. » Refrain chanté en chœur lors des manifestations publiques faites par les femmes de l'occupation sur l'air d'une chanson « *funk* » de Cidinho e Doca.

elles s'approprient une ville qui les maintenait dans des conditions de vie précaires, elles la transforment et la réinventent pour plus de justice et d'inclusion spatiale (Escobar et Harcourt, 2005).

8. La communauté d'occupation Manoel Congo : une école de citoyenneté locale

Cette expérience collective offre un potentiel de formation inestimable. Pour Souza (2006a, cité dans Almeida *et al.*, 2009, p. 91), les occupations du centre-ville apparaissent comme « *um território de práticas alternativas, um "território dissidente" seja, igualmente, uma 'escola de duradoura formação de sujeitos políticos questionadores*[12] ». Dans le même ordre d'idées, la communauté d'occupation Manoel Congo apparaît comme un espace de formation pédagogique où l'apprentissage se réalise à travers un processus d'expérimentation du jeu de la participation citoyenne dans le cadre des assemblées. Ainsi, les habitants, femmes et hommes, développent, à des degrés variables, des habiletés citoyennes, telles que la prise de parole publique, la compréhension d'enjeux et leur articulation en termes d'intérêts collectifs. Par exemple, une femme mentionne :

On apprend au fur et à mesure, n'est-ce pas ? On apprendra à parler [...] [En parlant de ce qui l'empêche de s'affirmer] *Des fois, c'est à cause de la timidité, d'autres fois, à cause de la crainte d'exprimer ses idées, ce que tu penses... Alors, tu vas, tu vas en expérimentant. On ne peut pas parler, si on n'expérimente pas. On doit vivre pour pouvoir apprendre* [...] *En vérité, la personne ne sait pas combien de pouvoir elle a en main : elle le sait seulement quand elle le met en pratique.* (Traduction libre.)

Pour ces femmes habituellement à l'écart des lieux de pouvoir, la communauté d'occupation Manoel Congo devient un espace politique, voire une école de citoyenneté locale dont les assemblées représentent des espaces publics mixtes où elles se transforment et se projettent. Ces pratiques collectives permettent une entrée dans l'espace public où la construction de soi comme sujet politique et acteur du territoire devient possible. Ainsi se défont graduellement les identités de genre comme l'affirme la coordonnatrice du MNLM de l'État de Rio :

Il y a eu beaucoup de changements, beaucoup de changements chez toutes les personnes, mais en particulier chez les femmes. Elles ont commencé à se percevoir comme des personnes. Parce qu'il y a une chose propre chez la femme, c'est d'être « l'épouse de l'un... » ou encore « la mère de l'autre ». Ici, dans l'occupation, elles ont commencé à être : je suis Raquel, je suis Ligia. Elles ne savent pas encore toute l'importance de la signification d'avoir découvert qu'elles sont des personnes, qu'elles sont une personne, une personne qui se trompe, une personne qui a raison, une personne qui rêve, qui doit être respectée même quand elle se

12. Traduction libre : « un territoire de pratiques alternatives qui soit également une école de formation de sujets politiques critiques ».

trompe. Elles affirment une identité qu'elles sont en train de découvrir. Il y a des choses qu'elles n'acceptaient pas de faire, il y a peu de temps : par exemple, des manifestations, des réunions, de donner une entrevue, de chanter en public, de s'affirmer au côté du mari comme s'il n'était pas là, de parler bien fort pour que tout le monde écoute ce qu'elles ont à dire, et ce, sans baisser la tête. (Traduction libre.)

Bien que ce constat laisse entrevoir une possible transformation des rapports de genre, certaines limites demeurent. Notamment, l'occupation tend à reproduire les inégalités de genre dans les espaces de pouvoir décisionnel du mouvement. Par exemple, sur les dix-huit États fédérés dans lesquels se trouve l'organisation du MNLM, seulement trois sont coordonnés par des femmes. Bien souvent, malgré la présence majoritaire des femmes à la base du mouvement, la représentation et la légitimité politique des femmes au sein de ce dernier ne sont pas nécessairement assurées (Souza-Lobo, 1991). En dépit de ces obstacles, on constate l'émergence de leaders politiques femmes qui jouent un plus grand rôle en ce qui concerne les négociations avec les pouvoirs publics. Compte tenu de ses objectifs de réforme urbaine et de justice sociale, le mouvement aurait intérêt à poursuivre une réflexion sur la place des femmes dans la ville et à prendre conscience du potentiel transformateur des pratiques collectives chez celles-ci.

9. Considérations finales

Cette recherche montre que la communauté d'occupation Manoel Congo constitue non seulement une solution innovante au déficit de logements dans les quartiers du centre-ville, mais qu'elle représente également un espace de participation sociale et publique d'où émerge le potentiel d'une citoyenneté locale pour ces femmes. Autour de leurs besoins et de revendications ancrées dans leurs préoccupations quotidiennes, ces dernières s'exercent à articuler des droits tout en expérimentant l'espace public au sein des assemblées de la communauté d'occupation. À partir du droit de s'exprimer dans leur foyer, en passant par le droit d'étudier, de s'affirmer et de manifester publiquement, ces femmes, de façon plus ou moins consciente, revendiquent aussi le droit à la ville et elles remettent en question, par leurs pratiques collectives, les exclusions sociospatiales et le modèle urbain dominant.

Émerge de tout cela l'urgence de donner la parole aux femmes pour construire une ville plus juste, notamment à travers la reconnaissance des femmes non pas comme un objet des politiques publiques, mais bien comme des actrices capables d'investir les débats publics et d'en formuler les politiques (Marques-Pereira, 2003, p. 142-143 ; Molyneux, 2007 ; Gouveia, 2005). En effet, une citoyenneté uniquement locale et informelle pourrait malencontreusement créer « une citoyenneté de seconde zone » pour les femmes (Marques-Pereira, 2003, p. 145). La reconnaissance de l'expérience des femmes dans l'action publique urbaine se révèle primordiale et indissociable d'une lecture de la réalité qui tienne compte des

rapports différents, voire inégaux, que les hommes et les femmes entretiennent avec l'espace urbain. Sans cela, la production de l'espace urbain est susceptible de façonner et de renforcer les inégalités de genre dans la ville (Bondi et Rose, 2003 ; Gouveia, 2005). Réfléchir à la participation des femmes à la ville et en saisir la portée permet de penser la ville autrement, mais surtout de rendre visibles les femmes en tant qu'actrices qui façonnent la ville dans leur quotidien.

CHAPITRE 19

PLUS D'UN SIÈCLE DE *PRIVATISME* DANS LA GESTION URBAINE DE SANTOS[1]

MARIA CAROLINA MAZIVIERO
Doctorante, Institut d'architecture et d'urbanisme,
Université de São Paulo, São Paulo, Brésil

DEPUIS LE DÉBUT DU XIXE SIÈCLE, LES POLITIQUES URBAINES DE SANTOS, une municipalité de l'État de São Paulo, au Brésil, portent la marque des puissants secteurs public et privé qui agissent en fonction de la convergence des intérêts personnels et de classe de leurs membres. Dans un tel contexte, le gouvernement sert à assurer la reproductibilité du capital et à légitimer les actions du secteur privé en établissant les politiques et en fournissant les infrastructures nécessaires pour faciliter le fonctionnement du marché. La place croissante des forces du marché dans les politiques urbaines contribue toutefois à exclure certains groupes sociaux des améliorations prévues dans les programmes de réaménagement urbain.

1. Ce texte a été traduit de l'anglais par Denise Veilleux, trad. a.

1. La modernisation à la fin du XIXe siècle

L'arrivée (en 1867) du chemin de fer reliant Santos à São Paulo a favorisé une explosion démographique : la ville de Santos avait seulement 13 012 habitants en 1890, mais elle en comptait 50 389 au début du XXe siècle, ce qui représente une augmentation de 287 % (Gonçalves, 1995). Le port de Santos est devenu le principal centre d'exportation du café récolté dans le nord de l'État de São Paulo. Avec la croissance de la demande étrangère de café et l'abondance de main-d'œuvre gratuite (avant l'abolition de l'esclavage en 1888) et de terres gratuites, les producteurs de café de São Paulo ont pu, avec l'aide des capitaux de l'État et de l'étranger, construire des lignes ferroviaires et développer les plantations à l'intérieur de la province (Milliet, 1982 ; Mombeig, 1984 ; Szmrecsányi, 1984).

La croissance démographique et les mauvaises conditions de vie ont cependant entraîné une recrudescence des épidémies et des maladies. À titre d'exemple, la grave épidémie de 1889 qui a duré une année complète, de mars à mars, a décimé 750 personnes, soit 4 % de la population totale de la ville (Andrade, 1989 ; Gitahy, 1992 ; Lanna, 1996).

Dans les années 1850, les épidémies, désormais fréquentes dans la ville, mettaient en péril le bon fonctionnement du port. À cette époque, un grand nombre de navires refusaient d'accoster à son quai qualifié de « porte de la mort ». Des réformes urbaines s'imposaient donc pour contenir les épidémies et les maladies. Il fallait prendre des mesures pour préserver la croissance de l'économie caféière en veillant à ce que les immigrants, arrivés au port de Santos pour travailler dans les fermes de café d'autres villes, ne propagent pas les maladies dans tout l'État de São Paulo.

L'élite du café faisait partie de la structure politique de la municipalité, de l'État et du gouvernement fédéral ; elle usait de son influence pour promouvoir l'économie caféière, mais aussi d'autres formes de commerce, notamment les services urbains. Selon Szmrecsányi (1993), cette classe se distingue des élites dominantes antérieures du Brésil parce que, même si elle était également liée au capital international, elle a développé l'économie domestique grâce à l'introduction d'une main-d'œuvre gratuite dans le sud-est du pays.

Par conséquent, même si la réforme du port et l'adoption des mesures sanitaires dans la ville de Santos n'étaient pas un même projet, elles ne sauraient être dissociées parce que toutes deux faisaient partie du programme de développement des exportations instauré par le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'État. En même temps, l'élimination des taudis, qui s'est alors accélérée, a chassé une population qui a dû construire de nouvelles habitations à la périphérie de la ville. Aucune assistance publique n'était cependant offerte pour améliorer les conditions de vie de cette population pauvre composée de travailleurs du port, d'anciens esclaves et d'immigrants.

Les réformes urbaines ont mené la ville de Santos à prendre de l'expansion et à s'étendre au-delà du centre-ville vers la plage. Ces réformes n'étaient pas uniquement motivées par des raisons d'ordre technique ou esthétique ; elles répondaient à l'intérêt des promoteurs immobiliers pour les terrains situés à proximité de la plage où l'élite possédait des résidences secondaires. Le principal axe de l'expansion a été l'avenue Conselheiro Nébias.

2. L'avenue Conselheiro Nébias : principale artère de l'expansion urbaine

Ouverte officiellement en 1867, année de l'inauguration du chemin de fer, l'avenue Conselheiro Nébias est la principale artère le long de laquelle s'est effectué le développement de la ville jusqu'à la plage. Elle traverse le territoire urbain du nord au sud et, jusqu'à maintenant, elle reste le seul lien direct entre les quais et les plages. Elle constituait donc l'endroit parfait pour mettre en pratique tous les idéaux de modernisation en vogue à l'époque tels que les mesures sanitaires et les plans d'embellissement. Par la suite, elle deviendra le principal symbole des nouvelles normes bourgeoises de Santos.

L'avenue a relié le centre-ville au secteur des résidences secondaires de l'élite, qui étaient concentrées au départ sur la plage Boqueirão. Selon Andrade (1989), la zone intermédiaire entre le présent centre-ville et la plage était occupée par un énorme espace vide, un milieu humide recouvert seulement de végétation rase. Après les travaux publics de drainage effectués d'après les plans conçus par l'ingénieur Estevan Fuertes, dans les années 1890, puis réalisés par l'ingénieur sanitaire Saturnino de Brito, de 1905 à 1910, l'avenue a pu accueillir la population dans le secteur (Bernardini, 2006 ; Lanna, 1996).

La construction de voies de tramway a favorisé une occupation plus intense du front de mer. Auparavant, la plage était coupée de la ville en raison des difficultés d'accès et elle était donc peu peuplée. La densité de population allait toutefois augmenter lorsque des pratiques comme les bains de mer et les sports nautiques furent associées à la notion de santé (Corbin, 1989). Cette idée ne s'est toutefois imposée en Europe qu'à partir du premier quart du XIXe siècle. Le manque d'installations sanitaires à Santos, sans compter la lente modernisation des coutumes au Brésil, incite à penser que le « culte de la mer » a mis quelques décennies à gagner cette ville.

Une fois l'élite bien établie dans le secteur du front de mer, le centre-ville, que celle-ci avait occupé jusque-là, s'est rempli de travailleurs et de petits commerçants. Les anciennes résidences se sont graduellement transformées en taudis et certaines de leurs chambres ont été louées à des familles étrangères. Le

même phénomène s'est produit dans le district de Vila Nova, qui n'accueille plus maintenant que des groupes à faible revenu. L'explosion d'un entrepôt de gaz qui a détruit des douzaines de bâtiments a aussi contribué au dépeuplement du secteur.

À la fin du XIXe siècle, la Commission des services sanitaires avait le mandat de veiller à l'inspection des logements. Elle devait superviser les cours et les terrains vagues ainsi que promouvoir la désinfection et la vaccination ; elle comptait, pour ce faire, sur les pouvoirs de police que lui garantissait le gouvernement de l'État. La Commission a ainsi fait disparaître de nombreux taudis en imposant leur démolition ; elle pouvait légitimer ses actions en invoquant le Code de la santé et le nouveau Code des postures, de 1897, deux instruments juridiques autorisant l'entrée dans un domicile pour des motifs de santé publique. Un grand nombre de personnes ont alors été déplacées au terme d'un affrontement entre des forces inégales où l'on a imputé à la population pauvre tous les problèmes de la ville (Gambeta, 1984 ; Gitahy, 1992 ; Lanna, 1996).

À partir de 1896, l'élimination des taudis s'est intensifiée ; la population a alors dû construire ses habitations à la périphérie de la ville, puis occuper les collines comme celle de Fontana et les secteurs non urbanisés comme ceux de Vila Mathias et de Macuco. Le 12 août 1896, le gouvernement municipal a adopté la loi 82, qui fixait de nouveaux paramètres esthétiques et sanitaires à respecter le long des avenues afin de bâtir une nouvelle ville moderne (Nunes, 2001).

Au cours de cette période, deux vecteurs favorisaient l'expansion urbaine. D'un côté, au nord, le vecteur de l'exclusion qui a mené la population pauvre à occuper le secteur central abandonné, les collines et les banlieues les plus proches du périmètre urbain. De l'autre côté, au sud, le vecteur de la participation et de la valorisation du marché immobilier qui s'étend vers la plage, le long de l'avenue Conselheiro Nébias. Le secteur du front de mer a d'abord accueilli les maisons bourgeoises et les palais de l'élite, des hôtels et des clubs qui lui conféraient une apparence de modernité. Après les réformes urbaines, la ville a alors été divisée entre deux principaux groupes sociaux parce qu'en même temps que ces réformes repoussaient les pauvres vers la périphérie, elles créaient les conditions favorables à l'appréciation du secteur du front de mer.

Durant cette période d'expansion, le gouvernement de l'État désirait contrôler la municipalité, ce qui a suscité un grand nombre de conflits et de crises entre les deux ordres de gouvernement. Il faut comprendre que la dynamique en question s'inscrit dans un contexte républicain, en ce sens que ce gouvernement représentait le monde du commerce du café. Le secteur privé voulait développer et accroître ses investissements en conservant le contrôle politique du gouvernement de l'État, siège du contrôle politique national.

3. La verticalisation du secteur du front de mer

Au début du XXe siècle, le front de mer est devenu un emplacement prisé de Santos. Dans ce secteur, en effet, la disposition différente des parcelles présentait le profil que recherchaient les groupes à revenu élevé (Andrade, 1989). À l'instar de ce qui s'est produit dans de nombreuses autres villes du Brésil, les riches se sont concentrés dans une zone particulière de Santos, notamment dans les endroits connus pour leur beauté naturelle et leur emplacement intéressant. La ville se trouve sur la côte ; aussi le front de mer devient-il le secteur le plus noble, celui où la valeur du marché immobilier est la plus élevée depuis la fin du XIXe siècle. Cette situation a eu des répercussions profondément politiques qui ont touché l'urbanisme, le paysage et les dimensions culturelles et esthétiques de la ville (Villaça, 2001).

La crise de 1929 a toutefois frappé de plein fouet le commerce du café et réduit l'hégémonie de l'élite caféière, surtout en raison de la nouvelle politique économique favorable à l'industrialisation. Par conséquent, les palais de cette élite ont été transformés en maisons de chambres ; le secteur du front de mer a cessé d'être réservé exclusivement à l'élite et il a commencé à accueillir des artisans, des marchands et le prolétariat industriel. La ville a dû offrir d'autres types de logements et de services pour répondre à cette nouvelle demande. Elle s'est donc diversifiée au point de vue social : l'aristocratie a continué à utiliser ses palais ; le groupe des nouveaux venus habitait les hôtels et les maisons de chambres, tandis que la population pauvre vivait dans des cabanes installées sur les plages (Seabra, 1979).

La crise a fortement réduit les possibilités économiques, mais la fonction de centre de villégiature est apparue comme une nouvelle voie pour Santos. Les milliers de touristes à revenu moyen et élevé qui ont afflué vers la région ont joué un rôle essentiel dans l'économie ; ils ont contribué à la création d'un nouvel espace urbain central. Le quartier de Gonzaga a attiré de nombreuses entreprises qui s'étaient autrefois installées au centre-ville de Santos, ce qui a perturbé presque tous les liens que les consommateurs avaient noués avec l'ancien centre-ville. Ce processus a attiré beaucoup de capitaux publics dans le secteur du front de mer et il a entraîné un désinvestissement dans le secteur du centre-ville selon un processus semblable à celui que Marshall Berman (1982, p. 99) nomme la destruction créatrice qui se révèle nécessaire pour se maintenir et faire face à des crises.

Jusqu'au milieu des années 1940, le gouvernement municipal a concentré ses efforts sur le développement de la fonction de centre de villégiature comme solution pour sortir la ville de la crise. Toutefois, l'ouverture de l'autoroute Anchieta, en 1947, a rappelé la nécessité de modifier à nouveau l'espace pour répondre aux besoins du secteur privé. Ce processus a entraîné la verticalisation

du secteur du front de mer et accéléré la prolifération des habitations insalubres et l'étalement sans réglementation de certaines zones comme le district Vicente de Carvalho, dans la ville voisine de Guarujá.

4. Les impacts de l'autoroute Anchieta

En 1947, la communication avec São Paulo est devenue plus facile avec l'inauguration de la première portion de l'autoroute Anchieta (la seconde sera ouverte quelques années plus tard, en 1953). Jusqu'à ce moment-là, la grande majorité des passagers devaient emprunter le chemin de fer parce que l'ancienne route, avec ses courbes prononcées et ses pentes abruptes, était très dangereuse. L'autoroute Anchieta a également eu un énorme impact sur le chemin de fer, car les touristes ont commencé à préférer les voyages en voiture.

La plupart des résidences sur la côte de Santos ont été achetées par des habitants de São Paulo. Cette demande croissante de « résidences secondaires » confirme l'idée, qui s'est répandue parmi les gens des classes moyenne et supérieure, selon laquelle posséder une propriété sur la côte pour les week-ends et les vacances offrait une garantie d'intimité, de confort et d'investissement pour l'avenir. Toutefois, ce type de tourisme a causé un grand problème à Santos parce que cet afflux de population durant les périodes de pointe a exigé des investissements publics considérables pour développer des infrastructures urbaines de très grande taille qui étaient inutiles le reste de l'année.

La classe ouvrière, qui n'avait pourtant rien à voir avec cette situation, continuait à vivre dans des logements insalubres dans le secteur du centre-ville où les conditions s'apparentaient à celles de la fin du XIXe siècle, tout en étant aggravées par le contact quotidien avec l'activité portuaire. Selon Carriço (2002), les logements dans les étables étaient le seul type d'habitations insalubres à avoir disparu.

L'occupation des collines s'accéléra avec l'installation d'industries de base dans la ville et la région de Santos. Les prix élevés des habitations à Santos, même dans les collines, ont favorisé l'occupation désordonnée des terrains de l'autre côté de la baie, dans le district appelé Vicente de Carvalho, en particulier dans les secteurs abandonnés de Sítio Pai Cará. L'occupation du district résultait aussi de la migration d'un grand nombre de familles déplacées venues des collines densément peuplées de Santos, dont les habitations avaient été détruites lors des pluies torrentielles de 1956. Le district Vicente de Carvalho se trouve dans la municipalité voisine de Guaruja. Aujourd'hui, la plupart de ses habitants travaillent à Santos, mais ils ne peuvent y acheter une maison. Le gouvernement de Santos se trouve donc libéré du problème d'avoir à fournir des logements à ces personnes, puisqu'il n'a plus à faire face à ce phénomène urbain notamment en adoptant des politiques de logement pour les personnes à faible revenu.

À partir de la moitié du XXe siècle, lorsque les techniques ont permis de construire des bâtiments plus hauts, le gouvernement de Santos a promulgué diverses lois afin de promouvoir la densification des terrains dans le secteur du front de mer. Malgré l'augmentation des densités, le prix des propriétés y est demeuré élevé non seulement en raison des actions du marché immobilier, mais aussi à cause des particularités du sous-sol qui exigent des investissements substantiels pour creuser des fondations.

Il est important de signaler la loi 1.831 adoptée en 1956, loi qui a modifié le décret-loi n° 403 afin d'autoriser la verticalisation du secteur du front de mer en changeant la forme de ses parcelles. Cette loi est très importante parce qu'elle a été promulguée à la suite des pressions exercées par le marché immobilier qui, avec l'ouverture de l'autoroute Anchieta, a préparé la voie à l'exploitation plus poussée du potentiel touristique de Santos. La nouvelle règle d'utilisation du sol a mené à la construction d'un « mur qui entoure la mer », comme le soutient Seabra (1979). Si la construction a beaucoup profité à l'économie de la région avec la création d'emplois, elle a aussi occasionné de grandes pertes pour la population de Santos, en particulier pour ses groupes minoritaires.

Selon Carriço (2006), si on la compare à d'autres municipalités de la région, Santos a enregistré les prix les plus élevés pour le logement durant le XXe siècle. Seabra (1979) a aussi noté que, durant cette période, les prix des terrains étaient beaucoup moins élevés à Santos qu'à São Paulo, mais que le prix final des propriétés se rapprochait beaucoup de celui observé dans la capitale. Il est clair que les capitaux privés, avec l'appui du gouvernement municipal, ont continué d'exercer une influence directe sur l'organisation de la ville et sur l'accroissement des disparités spatiales.

5. La consolidation des politiques de privatisation

En 1969, durant la dictature militaire, la ville de Santos est devenue une zone de sécurité nationale ; elle a alors perdu son autonomie politique et elle n'a pu élire démocratiquement son maire qu'en 1985. Au cours de cette période, la ville était administrée par des intervenants que nommait le gouvernement fédéral. Elle a également subi un profond déclin économique qui était attribuable en grande partie à l'augmentation de la pollution causée par les industries, le port et les habitations insalubres. Cette détérioration de la qualité de l'environnement et l'ouverture de nouvelles voies d'accès à d'autres parties de la côte du nord ont affaibli la position de la ville à titre de principale destination touristique de l'État de São Paulo.

Un an plus tôt, en 1968, la ville de Santos avait approuvé un plan d'aménagement urbain et une série de règlements extrêmement radicaux qui rehaussaient le potentiel de construction de la côte, mais qui accentuaient les disparités

urbaines, car elle avait omis, dans ses plans officiels, les habitations insalubres. Sur la scène politique nationale, un grand nombre de mouvements sociaux ont toutefois émergé pour revendiquer l'amorce d'une démocratisation. Des années plus tard, la nouvelle Constitution de 1988 a ouvert la porte à des revendications relatives à la gestion urbaine. La « Réforme visant la modification urbaine populaire », qui affirmait la fonction sociale de la ville, a réussi à faire inscrire ce thème à l'ordre du jour parlementaire (articles 182 et 183). À cette époque, le résultat le plus important fut le texte de loi constituant la ville, approuvé seulement en 2001, qui représentait un pas de géant en matière de lutte contre la ségrégation et de garantie du droit à la ville pour tous.

En raison de l'histoire de l'intervention militaire à Santos, la révision du plan d'aménagement urbain de 1968 s'est effectuée trente ans plus tard, en 1998, et elle a mené à la formulation d'un nouveau plan au terme d'un processus extrêmement chaotique. Les deux gouvernements en place avant la promulgation de ce nouveau plan étaient tous deux dirigés par la gauche (soit le Parti des travailleurs avec Telma de Souza, de 1989 à 1992, puis avec David Capistrano Filho, de 1993 à 1996) ; ils ont tenté de régler les problèmes urbains au moyen de deux lignes directrices générales visant à renverser l'ordre de priorité établi pour l'affectation des ressources publiques et à élargir la participation populaire à la prise de décisions en matière de politiques publiques. Les discussions ont toutefois abouti à une série d'impasses entre le gouvernement municipal et les représentants du marché immobilier, qui ont réussi à arrêter le processus en cours jusqu'à la fin du mandat de Capistrano. Le gouvernement subséquent, dirigé par le conservateur Beto Mansur (du Parti progressiste), a alors remanié le plan d'aménagement de manière à répondre aux besoins du secteur privé. Le plan a enfin reçu l'approbation officielle le 23 novembre 1998, au cours d'une séance perturbée et après une seule discussion publique (Carvalho, 2001).

Le plan d'aménagement urbain de 1998 est devenu un outil essentiel pour la mise en pratique des politiques d'exception résultant de la convergence des intérêts du secteur privé et des intérêts de l'État. Il marque la consolidation du *privatisme* comme modèle de gestion urbaine et l'intégration de Santos dans le modèle international consistant à gérer les villes comme des entreprises.

Le plan de 1998 s'inspirait des techniques américaines de gestion des affaires qui avaient d'abord été appliquées dans certaines villes aux États-Unis et en Angleterre, mais qui s'étaient généralisées après l'expérience du réaménagement de Barcelone effectué en 1992 afin de préparer cette ville à accueillir les Jeux olympiques. Ses lignes directrices visent à rendre les villes concurrentielles à l'échelle internationale en incitant l'administration publique à adopter des mesures de gouvernance propres aux entreprises, mesures qui ont plutôt pour effet d'aggraver les disparités spatiales. Il s'agit d'un impact que plusieurs études ont bien documenté. Depuis 1998, Santos oriente sa politique urbaine sur

deux axes : réaménager le centre-ville, un secteur favorisé de la fin du XIXe siècle jusqu'au début du XXe siècle, et améliorer à nouveau le front de mer, le secteur d'intérêt du marché immobilier à partir du milieu du XXe siècle.

5.1. Le secteur du front de mer au XXIe siècle

Depuis que Petrobras a découvert du pétrole dans la baie de Santos en 2008, le secteur du front de mer est redevenu la cible du marché immobilier. Le gouvernement municipal a ainsi modifié la règle d'utilisation du sol (article 19 de la loi complémentaire n° 312) afin d'autoriser de plus grands profits sur les terrains en retirant les zones communes des immeubles en copropriété du calcul du territoire bâti. Les bâtiments construits depuis lors ont atteint des coefficients jusqu'à neuf fois supérieurs à la superficie de la parcelle.

Le discours du marché immobilier de Santos vantant tous les profits à tirer du pétrole, un discours auquel souscrit le gouvernement municipal, a provoqué une flambée des prix des propriétés dans toute la ville. Des indices nationaux montrent que l'ensemble du marché immobilier du Brésil a été renforcé sous l'impulsion de la croissance économique et de l'augmentation du crédit hypothécaire. Les répercussions de la spéculation sont visibles à Santos, en particulier la perte de population enregistrée avec le départ des habitants vers les municipalités voisines, un phénomène que confirme le plus récent recensement (2010). Cette situation est en train de vouer Santos à une forme d'isolement social puisqu'elle la transforme en endroit où peu de groupes peuvent se permettre de vivre.

Les problèmes urbains de Santos prennent donc des dimensions régionales. Ils exercent une influence directe sur la situation du logement dans les villes avoisinantes et sur le flot accru de circulation entre ces villes et Santos parce que cette dernière demeure le principal centre d'emplois de la région.

5.2. Le réaménagement du centre-ville

Outre le secteur du front de mer, les politiques urbaines de Santos privilégient le centre-ville comme axe de développement. Le programme de réaménagement de la zone historique centrale s'appelle « Alegra Centro ». Ce programme soutient les efforts de revitalisation de cette zone afin d'en faire le cœur du développement économique et social de toute la ville, suivant les recommandations de Jordi Borja, le défenseur du modèle catalan. Selon Borja, le centre est l'espace qui permet de distinguer une ville des autres et qui la rend concurrentielle pour attirer les capitaux. Dans cette perspective, les villes doivent donc se présenter comme des produits susceptibles d'être vendus aux investisseurs, aux touristes et aux usagers « solvables » (Arantes, 2000 ; Harvey, 2003 ; Hobsbawn, 2006 ; Vainer, 2000). Même si le programme en question figurait dans le plan d'aménagement urbain

de 1968, c'est seulement après l'adoption du plan d'aménagement de 1998 que certains secteurs ont reçu la désignation de « corridors de protection culturelle » ; ces corridors ont été par la suite élargis pour devenir des « zones de protection culturelle ». Afin de séduire les investisseurs privés, le gouvernement municipal mène des campagnes de marketing où il utilise, en général, la culture comme argument pour attirer les capitaux privés.

Dans le cadre du projet « Alegra Centro », les personnes qui veulent rénover des bâtiments peuvent obtenir des incitatifs fiscaux et s'adresser à un bureau d'assistance technique. Toutefois, les incitatifs sont garantis dans la mesure où l'usage auquel servira le bâtiment après sa rénovation correspond aux activités autorisées par le gouvernement municipal. Or ces activités autorisées sont le commerce et les services, mais non le logement. Bien que le secteur soit rempli d'habitations à loyer modique, le programme encourage les propriétaires à en changer l'usage ; en d'autres termes, il entraînera le déplacement d'un grand nombre de personnes pauvres. Ainsi, la possibilité d'attirer des usagers solvables dépend directement de l'expulsion des usagers insolvables, selon un processus bien connu d'embourgeoisement.

Durant toutes ces années, les pauvres ont été exclus du projet, bien qu'ils soient des résidants du quartier. Ils ont été forcés de quitter leurs habitations, sans que le gouvernement municipal soit tenu de les reloger. C'est seulement en juillet 2010 (soit sept ans après la création du projet Alegra Centro) que la municipalité a présenté une étude de base visant à créer un programme d'habitation complémentaire. Ce programme appelé « Alegra Centro Habitação » ne peut toutefois pas régler la question de l'inclusion sociale en raison de la hausse de la valeur du prix des terrains au centre-ville stimulée par le principal projet « Alegra Centro ».

Notons qu'un autre projet vise à revitaliser le vieux port. Désigné sous l'appellation « Port et marina de Santos » (Complexe nautique et entreprise), ce projet bénéficie d'un financement du gouvernement de l'État et du gouvernement fédéral.

Conclusion

Il ressort de ce survol que les pauvres ont été tenus à l'écart des projets d'amélioration de la ville depuis plus d'un siècle. Ils l'ont été une première fois lors de l'épisode des réformes urbaines de la fin du XIXe siècle et du début du XXe. Ils l'ont été une deuxième fois lors de la vague de développement dans les années 1940 et 1950. Et ils le sont encore aujourd'hui alors que les problèmes de logement affectent la ville et la région de Santos. La convergence des intérêts de l'État et des intérêts du secteur privé, qui a donné naissance à des politiques d'exception dans la ville, aggrave ou accélère les processus d'exclusion de certains groupes

sur le territoire. Cette logique du capital va à l'encontre de la responsabilité de l'État envers toutes les classes sociales et de sa responsabilité de combattre les inégalités.

De nos jours encore, on ne peut que constater que le gouvernement municipal prend peu de mesures, voire aucune mesure, pour minimiser les impacts de la valorisation du marché immobilier sur les groupes économiquement vulnérables. Comme les politiques de logement du Brésil sont conçues principalement en fonction de la propriété privée, durant les périodes d'augmentation des prix du logement, il devient plus difficile de demeurer en ville. À Santos, cette situation s'aggrave en raison du manque de politiques publiques susceptibles de stabiliser et de retenir les minorités dans la ville. Par conséquent, il convient de conclure que la géographie de l'exclusion que l'on peut observer dans la région de Santos résulte directement des politiques d'exception en place.

À une époque où la population du Brésil participe de plus en plus à la revendication des droits civils, dont le droit à la ville, la mise en œuvre de politiques qui combinent capitaux publics et privés, et qui vont à l'encontre du développement social, retarde le moment où les citoyens obtiendront la dignité universelle à laquelle ils aspirent. L'expérience passée de Santos mérite d'être étudiée de nouveau, surtout dans le contexte de la révision actuelle du plan d'urbanisme de 1998.

CHAPITRE 20

RUPTURES ET CONTINUITÉS DES INÉGALITÉS URBAINES
Les *gated communities* en Amérique latine

VIVIANA RIWILIS
Chargée de cours, Institut d'urbanisme,
Université de Montréal, Montréal, Canada

UN REGARD SUR L'HISTOIRE DES VILLES PERMET D'ÉTABLIR UNE ANALOGIE entre les quartiers résidentiels fermés (QRF) contemporains et les villes médiévales entourées de murailles. Toujours sous un angle historique, on remarque aussi que certains éléments du discours des promoteurs de QRF sont inspirés des modèles d'utopies urbaines du XIXe siècle, notamment de ceux qui annonçaient l'harmonie sociale grâce à l'organisation spatiale. Ce n'est donc pas l'originalité, mais plutôt la prolifération du modèle des QRF sur l'ensemble de la planète (ou presque) qui est étonnante de nos jours. De plus, la popularité croissante de modèles résidentiels sécurisés évoque un phénomène social complexe abordé par divers champs disciplinaires : dans les analyses de nature plus sociologique, ils sont présentés sous l'angle communautaire (Caldeira, 1996 ; Low, 2003), sous l'angle de la ségrégation (Arizaga, 2000 ; Roitman, 2005) ou encore comme des formes résidentielles qui menacent la cohésion sociale (Séguin, 2003). Dans le domaine politique et administratif, on associe la prolifération des ensembles résidentiels privés au fort consensus dont jouissent les politiques de privatisation d'inspiration néolibérale (Glasze, 2005 ; McKenzie, 2005 ; Pirez, 2002), en considérant les associations de propriétaires comme des « gouvernements privés ».

Notre terrain d'étude sera celui de la municipalité de Tigre dans la région métropolitaine de Buenos Aires. Selon le recensement réalisé en 2001, cette municipalité compte 300 385 habitants, dont 58,3 % ont accès au réseau d'eau

potable et 13,7 %, au système d'égouts. Il faut noter que ces valeurs demeurent inférieures à la moyenne de la région métropolitaine (excluant la ville de Buenos Aires), où 68,1 % de la population a accès au réseau d'eau potable, et 39,2 %, au système d'égouts (INDEC, 2001). Située dans la deuxième couronne métropolitaine, cette municipalité a connu une forte croissance des quartiers résidentiels privés, ces derniers passant de quatre en 1991 à soixante en 2001. Dirigée pendant dix-neuf ans par un maire indépendant et doté d'une très forte personnalité, la municipalité de Tigre a justifié l'implantation de QRF par un discours qui faisait valoir les avantages d'une possible augmentation de l'assiette fiscale. Ce discours proclamait aussi que ces gains permettraient d'améliorer la qualité des services publics et des équipements collectifs de la population défavorisée de la municipalité. Or, cela n'est pas forcément le cas. En effet, on peut se demander si la présence de nouvelles couches sociales et la construction de résidences à valeur élevée contribuent vraiment à augmenter les ressources locales (à travers les taxes foncières) et, conséquemment, à redistribuer la richesse sociale par l'amélioration des services publics de la municipalité. Autrement dit, les QRF, malgré leur enclavement physique, contribuent-ils à la mise en place d'une certaine forme de solidarité sociale ou, au contraire, contribuent-ils à accroître la fragmentation urbaine ? Voilà la question.

D'entrée de jeu, il faut dire que l'effet de l'implantation des QRF sur l'inégale accessibilité aux ressources de la ville s'inscrit dans le processus plus large des transformations politiques et administratives mises en place depuis les années 1990, processus caractérisé par la privatisation des services publics et la décentralisation administrative. Cette mise en contexte s'avère très pertinente pour comprendre les inégalités croissantes des métropoles latino-américaines où se conjuguent néolibéralisme, diffusion rapide du modèle des QRF et zones périphériques largement sous-équipées.

Nous présenterons, dans un premier temps, les débats théoriques autour des ruptures urbaines associées à ce nouveau modèle résidentiel. Ensuite, nous expliciterons les limites que ces perspectives comportent lorsqu'il s'agit d'étudier l'implantation des QRF dans le contexte latino-américain. Dans un deuxième temps, nous exposerons les résultats obtenus concernant l'accessibilité à l'eau potable selon qu'on habite dans un QRF ou à l'extérieur de ces quartiers résidentiels privés.

1. Le phénomène des QRF

La dénomination QRF[1] désigne un modèle résidentiel qui, à partir des années 1990, s'est développé dans plusieurs métropoles de la planète. D'origine étasunienne, ces ensembles d'habitations généralement unifamiliales offrent un accès exclusif

1. « *Gated communities* » en anglais, « *barrios cerrados* » ou « *barrios privados* » en espagnol et « *condominios fechados* » en portugais.

aux sites résidentiels contrôlés par différents systèmes de sécurité : poste de garde avec gardiens armés, barrières avec mécanismes d'ouverture électroniques, caméras de surveillance, etc. Blakely et Snyder (1997) les définissent à partir de trois caractéristiques : 1) l'accès contrôlé ; 2) la présence d'une clôture qui délimite physiquement l'ensemble ; 3) l'existence d'une association de propriétaires qui administre les espaces et les services en commun. Ces ensembles privatisent l'espace public et restreignent l'accès à l'ensemble des ressources urbaines qui, à l'extérieur des QRF, sont accessibles à toute la population d'une localité (rues, trottoirs, parcs, écoles, etc.).

Pour Low (2003), ce nouveau concept d'habitat s'articule autour de cinq éléments : la sécurité, l'isolement, l'homogénéité sociale, les équipements (*amenities*) et les services spécialisés. McKenzie (2003) voit dans la prolifération des QRF un reflet du fort consensus autour des idéologies néolibérales qui, en s'appuyant sur la privatisation, ont fait glisser les fonctions et les rôles traditionnels du domaine public vers le privé. D'ailleurs, en raison de l'exclusion sociale (Low, 2003), de la privatisation de l'espace public et de la ségrégation (Atkinson et Blandy, 2005) qui leur sont associées, les QRF sont souvent considérés comme une manifestation de symptôme des pathologies urbaines (Le Goix, 2005).

2. Ruptures et continuités : où est la nouveauté ?

Nous avons repéré deux types d'explications de la diffusion des QRF :

1. les explications qui s'attachent aux préférences et aux stratégies des habitants (approche micro) ; ces explications analysent les QRF à partir de la recherche d'une communauté idéale, de l'entre-soi, de l'homogénéité sociale, de la lutte contre l'insécurité urbaine, du maintien de la valeur des investissements, etc. ;
2. les explications qui s'intéressent aux transformations de l'État (approche macro) et qui voient dans la prolifération des QRF le résultat des actions de l'État local et qui avancent que les municipalités encouragent l'implantation des ensembles résidentiels privés dans leur territoire en raison de possibles gains fiscaux.

Représentant l'approche micro, Blakely et Snyder (1997, p. 3) affirment que les QRF reflètent largement la conception américaine de la communauté et de la citoyenneté. Ces auteurs remarquent que la société américaine est à la recherche d'une communauté idéale dans laquelle l'homogénéité sociale a une valeur prépondérante. Du côté de la perspective macro, Donzelot (1999) affirme que les QRF rompent les contacts avec la société en fragmentant la ville. Et, selon Navez-Bouchanine (2002), les QRF sont devenus une matérialisation de la fragmentation urbaine : une rupture systématique, voire irréversible, de l'espace urbain. Bien entendu, les habitants des QRF utilisent les murs pour tenir à l'écart tous

ceux qui sont différents, car cette différence est perçue comme un danger. Selon Chevalier et Carballo (2004, p. 334), les résidants des QRF excluent les personnes différentes et construisent des regroupements électifs qui représentent un nouveau phénomène social et spatial.

Dans le contexte latino-américain, Borja[2] affirme que l'omniprésence des QRF représente une négation de la ville, car l'homogénéité sociale associée à la faible densité appauvrit la vie urbaine. Svampa (2001) fait une analyse d'entretiens réalisés avec les résidants de plusieurs quartiers fermés à Buenos Aires. L'auteure relève que l'importance de la communauté intra-muros repose sur la tranquillité et la confiance d'être entre égaux. Par ailleurs, les habitants semblent ressentir la nécessité d'affirmer leur choix en soulignant les bénéfices d'une communauté et d'une nouvelle vie sociale intra-muros, à savoir la confiance, la solidarité et les activités partagées.

Pour mieux saisir la portée de la prolifération des QRF en Amérique latine, il faut tenir compte des particularités du modèle urbain latino-américain, modèle qui diffère du modèle nord-américain : alors qu'en Amérique du Nord, dans le schème centre/périphérie, les pauvres se concentrent généralement au centre et les riches, à la périphérie, en Amérique du Sud les riches se concentrent généralement au centre et les pauvres, à la périphérie. Par exemple, à Buenos Aires, ce sont les secteurs populaires qui ont été les protagonistes de la suburbanisation (1940-1970). Ce sont notamment ces secteurs qui ont défini l'actuelle structure urbaine de la périphérie, laquelle est basée, en bonne partie, sur l'autoconstruction et n'a guère accès aux services publics (Torres, 2001). Par contre, à partir de 1990, l'implantation des QRF a amené en périphérie une population plutôt riche ainsi que la prestation de services (privés) urbains haut de gamme. La proximité physique des moins et des mieux nantis qui résulte de cette implantation fait ressortir de forts contrastes sociaux laissant naturellement voir une explication du phénomène à partir d'une logique de fragmentation urbaine.

Un survol des déclinaisons du terme fragmentation urbaine nous amène à réaliser que cette expression est chargée de présupposés qui limitent l'analyse d'un phénomène tout nouveau. Remy (2002) soutient que son utilisation exprimerait une nostalgie par rapport à un modèle de ville en transformation. Poche (1998, cité par Remy, 2002, p. 105) affirme que la fragmentation peut aussi être observée comme « une dynamique collective qui reposerait sur la construction des univers particuliers qui ont une propension à se fédérer autour des enjeux communs ». La vie sociale serait donc, selon cette vision, le résultat d'une combinaison de forces qui s'opposent (centripètes et centrifuges), d'un jeu de distances et de proximités.

2. Voir aussi une interview parue dans le journal *Clarín*, le 9 mai 2007. « Los vecinos tienen derecho a protestar, pero hay que tener en cuenta a los otros ciudadanos », <http://www.clarin.com/diario/2007/05/09/um/m-01415477.htm>.

Voilà pourquoi il faut rester prudent avec les tendances à considérer les QRF comme une matérialisation de la rupture de l'espace métropolitain. Le risque est de créer des liens mécaniques entre la configuration de l'espace physique et de l'espace social, autrement dit d'annoncer qu'une fragmentation de l'espace physique comporte forcément une fragmentation de l'espace social sans entreprendre des analyses en profondeur. C'est pourquoi il est utile d'amorcer une réflexion concernant la continuité de ce type résidentiel, tout comme certains ont mis l'accent sur les ruptures. À Buenos Aires, par exemple, un regard plus large sur les logiques résidentielles des couches supérieures conduit à découvrir des tendances qui évoquent les stratégies des QRF.

3. Les continuités des stratégies résidentielles

Pour vérifier l'hypothèse suivant laquelle il existerait certaines continuités dans les logiques résidentielles des couches nanties avant et après le développement des QRF, il est bon de se pencher sur le cas de la ville de Buenos Aires vers la fin du XIXe siècle. À cette époque, la bourgeoisie *porteña*[3] habitait, dans le secteur sud de la ville, les actuels quartiers de San Telmo et de Monserrat. Les textes savants mentionnent qu'une épidémie de fièvre jaune a entraîné leur déplacement vers le nord de la ville[4]. Cependant, Sebrelli (2003) signale l'existence d'autres facteurs sociaux, politiques et économiques plus significatifs qui ont poussé la création du nouveau « *Barrio Norte* » (quartier nord), notamment de l'actuel secteur de *La Recoleta*. À ce moment-là, précise Sebrelli, l'arrivée des capitaux de l'extérieur et les fortes vagues migratoires ont favorisé l'apparition d'une nouvelle bourgeoisie industrielle[5]. Ces premières manifestations du capitalisme moderne ont transformé les aspirations de classes supérieures et ont fortement influencé la transformation de l'habitat résidentiel. Les nantis ont désiré quitter l'austérité espagnole des vieilles maisons du quartier sud pour le luxe des grandes bâtisses de style français ou anglais. Cela a eu comme résultat la création d'un nouveau quartier de riches, conçu pour garder ensemble et protéger une nouvelle élite urbaine (Sebrelli, 2003). En effet, on constate que la forme presque labyrinthique des rues de *La Recoleta* désorientait les non-résidants. La forme de ce nouveau quartier marquait véritablement une rupture de la trame urbaine, puisqu'à la monotonie orthogonale de la ville de Buenos Aires on opposait des rues en courbes, des fontaines et des rues finissant en cul-de-sac.

3. Habitants et personnes originaires de Buenos Aires. Le mot fait référence au port (*porteños*) de Buenos Aires.
4. Voir Novick et Caride (2001) ; Hardoy et Gutman (2007) ; Torres (1978).
5. Par opposition à la bourgeoise traditionnelle de l'Argentine axée sur l'agriculture et l'élevage de bétail.

Ce survol historique nous permet de retrouver déjà à cette époque certains éléments caractéristiques récurrents des QRF, à savoir une nouvelle forme urbaine qui rompt avec la trame existante et une forte homogénéité sociale renforcée par la création de barrières – formelles et symboliques – qui excluent les non-résidants. En outre, il est intéressant de souligner les ressemblances entre la raison explicative qui a justifié, d'une part, la construction du *Barrio Norte* et, d'autre part, celle des QRF, à savoir la sécurité. Dans le premier cas, la sécurité a été axée sur la santé – la crainte de l'épidémie de fièvre jaune – et dans le deuxième, plutôt sur la protection contre l'insécurité urbaine (les agressions, les cambriolages, etc.). Les raisons basées sur l'insécurité urbaine ont beaucoup contribué à expliquer la prolifération des QRF. Plusieurs auteurs considèrent l'insécurité comme l'un des facteurs déterminants dans leur acceptation, puis dans leur prolifération. Selon Caldeira (1996), le choix résidentiel des habitants des QRF est guidé par la quête d'une sécurité relative des biens et des personnes. Low (2003) montre, à partir de résultats d'entretiens[6], que les résidants ont peur d'être volés, agressés ou attaqués. Ceux-ci associent la différence à la criminalité : ceux qui sont économiquement ou ethniquement différents sont souvent perçus comme des criminels. L'auteure conclut que dans les métropoles contemporaines la distance physique entre « riches et pauvres » est tellement minime que l'idée de la proximité engendre la peur. C'est pourquoi les résidants des QRF construisent des murs, pour tenir « les autres » à l'écart.

Revenons aux continuités des logiques résidentielles. Pinçon-Charlot et Pinçon (1989) affirment que les « beaux quartiers » ont toujours procuré l'un des plaisirs les plus universels : celui d'être en compagnie de ses semblables, de partager avec eux le quotidien à l'abri des remises en cause et des promiscuités gênantes. De plus, l'entre-soi a toujours contribué à la reproduction des positions dominantes : le monde parfait et homogène des beaux quartiers – des QRF ici – n'est rompu que par les gardiens, les jardiniers, les femmes de ménage, le personnel de service, etc., ce qui renforcerait la supériorité des classes dominantes (Pinçon-Charlot et Pinçon, 1989). Sur ce point, la nouveauté des QRF est d'avoir séduit une partie de la classe moyenne avec un discours qui auparavant était réservé aux élites, un discours valorisant l'exclusivité, l'entre-soi, le statut social, etc., un discours qui aujourd'hui est présent chez les professionnels, les fonctionnaires, les gestionnaires, etc., qui habitent les QRF, une classe moyenne supérieure qui représente les gagnants de la nouvelle économie (Svampa, 2001).

Bref, ces constats concernant la continuité des logiques résidentielles confirment que la construction de barrières ne constitue pas un instrument unique de différenciation sociale. Le refus de la mixité, la désolidarisation, la ségrégation urbaine, etc., qui caractériseraient les QRF ne leur sont pas exclusifs. Alors, comment analyser les inégalités urbaines associées à l'implantation de QRF dans

6. Cette étude porte sur les QRF de trois villes caractérisées par une population nombreuse et une grande mixité culturelle, villes ayant connu une forte croissance de la criminalité urbaine.

les périphéries défavorisées de Buenos Aires ? Pour répondre à cette question, nous nous servirons d'une approche macrosociale en nous penchant sur les transformations de l'État dans le domaine de l'accès à l'eau potable.

4. La transformation du rôle de l'État

L'analyse du cadre légal des QRF dans la région métropolitaine de Buenos Aires fait ressortir l'apparition d'un tout nouveau pragmatisme normatif qui marque un ensemble de réglementations créées ou modifiées dans l'objectif de faciliter l'implantation des QRF. Cette approche pragmatique conduit l'État à utiliser son territoire comme un instrument de stimulation du développement économique. Pirez (2006, p. 33) explique que, jusqu'aux années 1970, l'État orientait les interventions des acteurs privés vers l'« intérêt général » ou, en contrepartie, il s'occupait lui-même d'assurer une bonne accessibilité aux ressources de la ville. En ce sens, à partir de 1940, l'expansion des périphéries métropolitaines a résulté, d'une part, de l'action des développeurs immobiliers privés qui offraient des lotissements populaires et, d'autre part, de l'État qui a garanti l'accessibilité à la périphérie en subventionnant le train de banlieue[7]. L'un des principaux effets observés de cette politique a été une certaine intégration sociale des secteurs populaires, même si une redistribution manifestement inégale des ressources demeurait, notamment concernant la qualité des services urbains.

Par contre, dans le modèle de gestion contemporaine, Pirez (2006) affirme que la privatisation de la production urbaine signifie une subordination de l'État aux décisions des acteurs privés dont la suprématie, selon l'auteur, est associée à trois facteurs : 1) le recul de l'État qui favorise la production privée de l'espace urbain ; 2) une modification de l'intervention de l'État marquée par le passage de l'intérêt général à des intérêts économiques particuliers ; 3) la puissance des acteurs privés (renforcée par des capitaux internationaux), puissance qui accroît leur pouvoir vis-à-vis de l'État et des autres acteurs. C'est de ce côté, nous semble-t-il, qu'il faut se tourner pour comprendre la portée de la transformation du rôle de l'État.

5. Les QRF dans la municipalité de Tigre

Dans la région métropolitaine de Buenos Aires, la construction des QRF a débuté vers 1990 et, grâce à une acceptation assez généralisée de cette formule, le phénomène s'est amplifié rapidement. Thuillier (2005) estime qu'il existait, en 2000, dans la grande région de Buenos Aires, plus de 350 ensembles résidentiels fermés déployés sur une superficie totale de 300 km^2. Or, l'auteur signale qu'en 1995 il

7. Voir Clichevsky (1999) et Torres (1978).

y avait moins de 100 quartiers privés sur une superficie totale de 80 km^2. Dans la municipalité de Tigre, nous avons repéré entre 1990 et 2000 la construction de plus de 60 QRF couvrant une superficie totale de 33,7 km^2 et comprenant plus de 32 000 lots[8]. Selon un haut fonctionnaire de la municipalité interviewé, cette prolifération résulte d'une stratégie municipale plus large. En effet, Ricardo Ubieto[9], maire de la municipalité depuis 1987, a mis en place un plan de développement stratégique dont l'idée était d'offrir un cadre légal visant sans ambiguïté à attirer les investissements privés :

> La participation de la commune de Tigre a été intellectuelle. Nous avons planifié le développement de la municipalité et après, nous avons attendu que les entrepreneurs arrivent avec leurs investissements. La commune a créé une stratégie : celle d'avoir une réglementation claire, un cadre juridique adéquat et d'offrir un bon service, une bonne administration. Notre objectif final est le développement ordonné de la municipalité pour améliorer la qualité de vie de l'habitant. C'est pourquoi je dis que l'ordre territorial, c'est l'objectif et, dans la conjoncture actuelle, le quartier fermé est le moyen. Ce que nous voulons ultimement, c'est que notre municipalité se développe de manière ordonnée de façon à améliorer la qualité de vie de nos citoyens. Si demain apparaissait une nouvelle forme architecturale susceptible de favoriser notre développement, nous ferions exactement la même chose (Riwilis, 2010, p. 146 ; Extrait d'entretien, traduction libre).

En ce qui concerne la réglementation d'urbanisme de la municipalité de Tigre, il faut obtenir un permis de construction avant de commencer des travaux dans la municipalité. Ce permis est obtenu contre le versement d'un droit de construction calculé à partir du coût moyen de la construction, droit que les propriétaires versent à la Dirección de Obras Particulares de la municipalité de Tigre, dont un haut fonctionnaire affirme :

> Tigre est la commune qui a le plus grandi au cours des quinze dernières années dans toute la province de Buenos Aires. Chaque mois, la direction approuve 5 000 m^2 de constructions résidentielles et récolte entre 600 000 et 800 000 pesos en droits de construction. Quand une construction est terminée, son propriétaire doit payer des taxes municipales. Une année après la fin de la construction, cela se traduit donc par une augmentation des revenus de la municipalité (Riwilis, 2010, p. 149 ; Extrait d'entretien, traduction libre).

L'augmentation des recettes fiscales associées à l'implantation des QRF a été, selon ce fonctionnaire, un facteur très important dans l'élaboration des politiques sociales municipales :

8. À partir de l'information (octobre 2006) de la revue *Verde Country*, <http ://www.verdecountry.com>.
9. Ubieto représentait un « parti de voisins » indépendant (situation inhabituelle en Argentine où les mêmes partis politiques sont représentés aux paliers fédéral, provincial et municipal). Ubieto avait commencé sa carrière en 1979 comme maire de Tigre pendant la dictature militaire, <http ://www.clarin.com/diario/2006/11/16/um/m-01311021.htm>, consulté le 12 décembre 2006.

Pour la commune de Tigre, la création des QRF est très importante parce qu'elle permet d'augmenter les revenus municipaux alors que nous avons une grande partie de notre population qui vit dans la pauvreté. Pour ces derniers, les travaux de la municipalité sont importants. Nous avons construit des salles de soins de santé primaires, des écoles, des routes, etc. C'est notre politique de développement : nous avons besoin de quelqu'un qui apporte pour redistribuer. C'est la seule façon de redistribuer. Ainsi, chaque municipalité a une salle de sport avec piscine chauffée grâce à l'action de la municipalité. Ailleurs, on tente de favoriser le développement afin d'augmenter la qualité de vie des citoyens. Au musée d'art de Tigre, l'entrée est gratuite pour tous les citoyens de Tigre afin que tous, y compris les plus pauvres, aient accès à l'art (Riwilis, 2010, p. 149 ; Extrait d'entretien, traduction libre).

Rios et Pirez (2008, p. 15) soutiennent que ce discours de l'État local qui encourage des investissements privés a deux objectifs. Le premier est facile à saisir : il s'agit d'augmenter les revenus municipaux (taxes de services de proximité et permis de construction). Le deuxième objectif laisse entrevoir une volonté (un désir) de transformation du profil socioéconomique de la municipalité. Nora Libertun (2006) a analysé le lien, dans la municipalité de Tigre, entre la variation du nombre des ménages sous le seuil de pauvreté et la multiplication des QRF (tableau 20.1). À partir des données du recensement (INDEC), l'auteure a montré que la population défavorisée y reste stable, en valeurs absolues, bien qu'elle baisse en proportion, entre les années 1981, 1991 et 2001, alors que le nombre de QRF augmente dans la municipalité. Le maire de la municipalité de Tigre, M. Ubieto, explique dans un article de la revue *Tigris*[10] paru en 2005 :

Si nous n'avions pas pris la décision de faciliter l'implantation des quartiers résidentiels fermés et avec tous ces terrains vacants susceptibles d'être envahis illégalement, Tigre aurait pu devenir une honte, un immense bidonville (*Tigris*, 2005 ; traduction libre).

Bref, l'implantation des QRF semble correspondre à une stratégie plutôt économique : contrairement aux bidonvilles, les QRF contribuent à l'augmentation des revenus municipaux et ils ne requièrent pas de « dépenses sociales », ce qui présente un immense avantage pour les municipalités.

Tableau 20.1. Variation du nombre de ménages défavorisés et du nombre de QRF dans la municipalité de Tigre, 1981-2001

	1981		1991		2001	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Nombre de QRF	4		4		60	
Ménages sous le seuil de la pauvreté	14 292	28 %	14 828	23 %	14 018	18 %
Nombre total de ménages	50 502	100 %	54 370	100 %	79 807	100 %

Source : Nora Libertun (2006, p. 12).

10. « Cara a cara con Ubieto », *Tigris*, 26 juin 2005, <http://www.eidico.com.ar/eidico/index/>.

6. Accessibilité aux services urbains : l'eau potable dans la municipalité de Tigre

Pirez (2000) a élaboré une approche intéressante qui permet d'analyser l'accessibilité aux ressources des villes latino-américaines à partir du degré d'exclusion. L'auteur distingue deux types d'exclusion : l'exclusion relative et l'exclusion absolue. L'exclusion relative implique un accès physique au réseau offrant la ressource, mais sans que l'usager obtienne un service de bonne qualité (pannes intermittentes, quantité et qualité déficientes, etc.). L'exclusion absolue correspond à une absence physique du réseau ou à certaines conditions qui empêchent une partie de la population d'avoir accès au service : coûts très élevés, statut non défini des occupants des résidences (absence de titre de propriété ou de contrat de location, etc.). Dans le cas qui nous occupe, nous étudierons l'inégal accès à l'eau potable à Tigre, selon qu'on habite ou non un QRF, parce que l'eau potable constitue une ressource urbaine essentielle, dont la gestion en dit long sur le processus de privatisation et sur la transformation des municipalités. Afin de mieux saisir le contexte, nous exposerons les enjeux de l'approvisionnement en eau potable pour ensuite décrire certains cas représentatifs qui mettront en lumière les différences observées.

La privatisation du réseau d'eau potable de la région métropolitaine de Buenos Aires a débuté en 1993. Ce réseau était, jusqu'en 2006, l'un des plus grands services publics privatisés de la planète (ETOSS, 1993)[11]. Cela témoignait du pouvoir économique du nouveau gestionnaire, Aguas Argentinas, un consortium de capitaux nationaux et internationaux. Toutefois, en 2006, à cause de la mauvaise gestion du réseau, l'État central a annulé le contrat et repris en main le réseau en créant l'entreprise AySA.

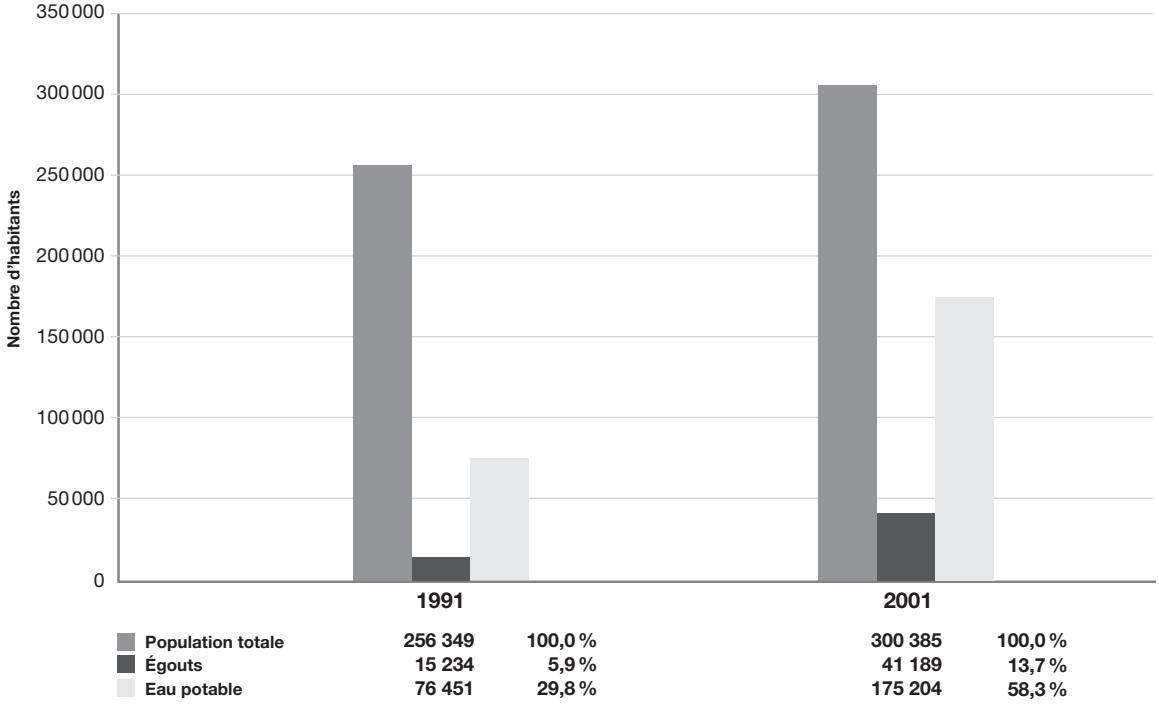
Dans la municipalité de Tigre, en 1991, selon l'INDEC (figure 20.1), seulement 29,8 % de la population avait accès au réseau d'eau potable et seulement 5,9 %, au système d'égouts[12]. Dix ans plus tard, en 2001, le service offert a doublé : 58,3 % accède au réseau d'eau potable et 13,7 %, au système d'égouts. À noter que ces

11. À partir de 1989, le décret 23 696 de réforme de l'État a régi la privatisation du service d'eau potable et des égouts. Le territoire desservi incluait la Ciudad Autonoma de Buenos Aires et 13 municipalités de la région métropolitaine, dont la municipalité de Tigre. La privatisation a octroyé au consortium international Aguas Argentinas l'approvisionnement, la distribution et la commercialisation de l'eau potable, ainsi que la gestion des égouts.

12. Ce texte n'aborde pas l'accessibilité au système d'égouts. Cependant, comme nous présenterons plus loin des questions en lien avec la contamination des nappes phréatiques, il nous semble important de relever certaines données statistiques relatives à l'accessibilité à ce service.

valeurs sont inférieures à la moyenne de la région métropolitaine (excluant la ville de Buenos Aires[13]). Dans cette région, 68,1 % de la population a accès au réseau d'eau potable, et 39,2 % au système d'égouts (INDEC, 2001).

Figure 20.1. **Population ayant accès à l'eau potable et aux égouts dans la municipalité de Tigre, 1991-2001**



	1991		2001	
Population totale	256 349	100,0 %	300 385	100,0 %
Égouts	15 234	5,9 %	41 189	13,7 %
Eau potable	76 451	29,8 %	175 204	58,3 %

Source : Riwilis (2010), d'après les données de l'INDEC, 1991 et 2001.

À partir des données statistiques, des observations sur le terrain et des entretiens ont été menés. Les résultats obtenus montrent que l'augmentation du service n'a fait qu'accentuer les inégalités urbaines. En effet, l'information obtenue sur le terrain est très probante : des quartiers défavorisés sillonnés par

13. Les données de la région métropolitaine (GBA) élaborées par l'INDEC excluent, généralement, la ville de Buenos Aires (Ciudad Autonoma de Buenos Aires – CABA).

le réseau, mais sans connexion à ce dernier, et ce, notamment autour des QRF ; des problèmes de contamination des nappes phréatiques qui constituent l'unique source d'eau potable de la population exclue du réseau. Bref, les nouvelles zones desservies visent exclusivement les QRF.

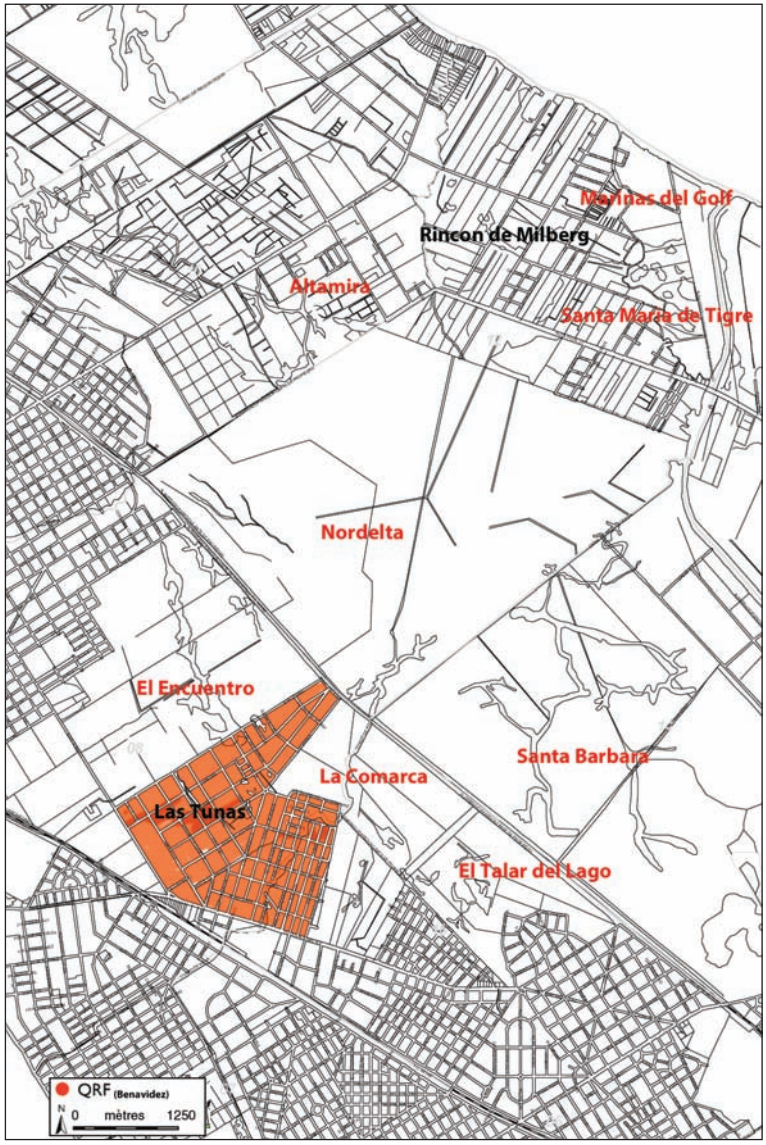
Il convient de noter que, malgré leur caractère urbain, de vastes zones de la région métropolitaine de Buenos Aires ne sont pas desservies par le réseau d'eau potable et leurs habitants sont laissés pour compte. Autrement dit, dans la région de Buenos Aires, comme dans la plupart des métropoles sud-américaines, l'accès à l'eau de chaque ménage dépend de sa capacité économique. On y observe des situations très diverses, par exemple, concernant la construction des puits (profondeur, système de filtrage, etc.). Aucun contrôle sur la qualité de l'eau des puits n'est effectué.

Évoquons à ce sujet un cas très représentatif qui relie la contamination d'eau potable et la desserte en eau potable des nouvelles zones du quartier Las Tunas de Tigre, soit celui de l'école primaire 26 Sargento Cabral[14]. Cette école située dans un quartier défavorisé risque de voir contaminer les nappes phréatiques dont elle tire son eau. À la demande de la directrice, des contrôles de la qualité de l'eau ont été faits pour la première fois en juin 2007. Ils ont donné des résultats alarmants. La teneur en arsenic y était de 100 µg/L[15]. En juillet 2007, l'entreprise responsable de l'approvisionnement en eau potable (AySA) a effectué son propre contrôle et les résultats ont été plus favorables. La teneur en arsenic n'était plus que de 17 µg/L. Or, la même journée, la directrice de l'école a fermé l'établissement. Après deux semaines d'inactivité, l'institution a obtenu l'autorisation d'un raccordement (non prévu) aux conduites d'eau potable en construction sous le trottoir de l'école. Or, ces travaux visaient à alimenter en eau potable les nouveaux QRF du quartier Las Tunas (figure 20.2).

14. Las Tunas, un quartier d'une superficie de 6 km^2, compte 25 000 habitants. Selon l'organisme communautaire Centro de Servicios, plus de 50 % de la population est sans emploi, et le décrochage scolaire ainsi que la malnutrition augmentent la vulnérabilité sociale.

15. Selon Santé Canada, l'arsenic est considéré comme étant cancérigène pour les humains ; la concentration maximale acceptable (CMA) d'arsenic dans l'eau potable est de 0,01 mg/L (10 µg/L). Voir <http://www.hc-sc.gc.ca/ewh-semt/pubs/water-eau/arsenic/guideline-recommandation-fra.php>. L'Organisation mondiale de la santé soutient également qu'il est prouvé que l'arsenic est cancérigène pour l'être humain (0,01 mg/L est une valeur guide). Voir <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs210/fr/>.

Figure 20.2. **Les QRF situés dans les quartiers Las Tunas et Rincon de Millberg de la municipalité de Tigre**



Source : Riwilis (2010) à partir d'Image 2008, Digital Google.

Le problème de la contamination de l'eau est bien connu dans le quartier (figure 20.3). Après avoir pris connaissance en 2004[16] de la forte contamination à l'arsenic des nappes phréatiques du secteur, l'organisme communautaire Centro de servicios[17] a construit neuf robinets communautaires. Ces robinets publics vont jusqu'à 70 mètres de profondeur pour trouver de l'eau propre et ils desservent les 25 000 habitants du quartier. Cette solution exclut les écoles du quartier qui éprouvent le même problème de contamination. Le directeur de *Verde Tigre*, un autre organisme communautaire, affirme :

> Les puits communautaires ne sont qu'une solution temporaire et inefficace. La qualité de leur eau est toujours mise en doute par la population. De plus, les difficultés liées au transport des contenants d'eau entre les robinets publics et les résidences limitent leur utilisation (Riwilis, 2010, p. 196 ; extrait d'entretien, traduction libre).

Figure 20.3. Les égouts à ciel ouvert du quartier Las Tunas

Source : <http://www.eltigreverde.blogspot.com>.

16. La fondation Nordelta S.A. a construit, en 2002, le premier puits d'eau accessible à 150 familles du quartier. L'objectif était de démarrer une entreprise sociale pour produire de la nourriture à base de soja. Avant la mise en marché du produit, un laboratoire privé a détecté la présence d'arsenic et déterminé que l'eau était la source de la contamination. Le projet a avorté et l'information a été cachée. Cependant, en 2004, le document a été découvert par les organisations communautaires El Verde Tigre et Centro de Servicios Las Tunas.
17. Entretiens réalisés avec les cadres de l'ONG en octobre 2007.

Nous avons dénombré 54 QRF construits entre 1991 et 2001 dans la municipalité de Tigre. Ces quartiers fermés comprennent 12 000 lots connectés au réseau d'eau potable[18]. Seulement dans le quartier Las Tunas, plus de 3 500 maisons ont été construites dans les quatre QRF[19] suivantes : *Santa Barbara*, 1400 unités ; *El Encuentro*, 529 unités ; *La Comarca*, 396 unités ; *Talar del Lago*, 1248 unités (figure 20.1). L'ensemble des 3 500 maisons sont alimentées en eau potable, alors que le service n'est toujours pas disponible dans les quartiers populaires. Il est donc clair que le prolongement du réseau d'aqueduc entre 1991 et 2001 a fait partie d'une politique d'accessibilité privilégiant les QRF.

Conclusion

L'étude du cas de la municipalité de Tigre illustre comment la récente multiplication des QRF dans les périphéries défavorisées des métropoles latino-américaines s'est produite dans un contexte d'inégalités urbaines croissantes. De plus, nous avons souligné que le phénomène des QRF s'inscrit dans le prolongement des stratégies résidentielles passées des couches nanties et dans celui d'une longue tradition d'inégalité. L'étude du cas de Tigre a aussi mis en lumière l'interaction entre la diffusion des QRF, la transformation du rôle de l'État et les politiques de privatisation des services publics.

L'accès privilégié des QRF situés dans la municipalité de Tigre au réseau d'eau potable montre la persistance et peut-être même l'augmentation des écarts historiques existant dans l'accès à l'eau potable, écarts liés aux inégalités sociales. Certes, le discours tenu par l'État local exprime sa volonté de redistribuer les gains fiscaux ; cependant, il n'est pas évident que le degré de redistribution augmente au même rythme que les revenus fiscaux. L'analyse du cas de Tigre, cette municipalité aux prises avec des problèmes liés à la pauvreté, disposant d'une maigre assiette fiscale, jette un éclairage sur l'articulation entre l'État municipal, les acteurs privés (les promoteurs immobiliers des QRF) et la redistribution de la richesse. Cet éclairage semble donner tout son sens au texte « Thesis on the Theory of the State » d'Offe et Ronge (1975). Dans ce texte, les auteurs ont souligné, d'une part, que la construction du pouvoir politique dépend indirectement (à partir de mécanismes fiscaux et du financement des partis politiques) du volume de l'accumulation privée, mais que, d'autre part, le pouvoir politique ne peut pas organiser la production privée, car cette dernière ne dépend que des décisions du domaine privé. Il en résulte un déséquilibre qui favorise les intérêts privés des nantis au détriment des intérêts collectifs.

18. Selon la loi 8912/77, les nouveaux lotissements doivent posséder les infrastructures de base.
19. Il y a aussi Nordelta, un méga QRF ayant son propre réseau d'eau potable accessible exclusivement aux résidants.

UN MONDE EN MUTATION

LUC-NORMAND TELLIER
Professeur associé, Département d'études urbaines et touristiques,
École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal, Montréal, Canada

LA GRANDE QUESTION QUI A ÉTÉ POSÉE AU TOUT DÉBUT DE CE LIVRE EST la suivante : compte tenu des mutations qu'elles connaissent, les métropoles canado-américaines et latino-américaines sont-elles en train de converger ou, tout au contraire, sont-elles en train de suivre, les unes et les autres, de plus en plus, leurs propres voies ? S'il est vrai que l'on ne trouve toujours ni « *villas miseria* » ni « *vilas* » ni « favelas » ni communautés d'occupation ni même de « *gated communities* » au Canada et que les cas du Brésil, de l'Argentine, de la Colombie, du Mexique et des États-Unis demeurent fort dissemblables, une impression très nette se dégage de ce livre, et c'est celle d'une certaine convergence des expériences métropolitaines des uns et des autres.

En effet, si les bidonvilles n'existent pas vraiment au Canada, les sans-abri et la mendicité y sont de plus en plus répandus. La mendicité qu'on n'y voyait jamais, il y a trente ou quarante ans, y est maintenant omniprésente dans les centres-villes des grandes métropoles comme elle l'est, depuis plus longtemps encore, dans celles des États-Unis. De même, si les banlieues bourgeoises étaient encore exceptionnelles en Amérique latine, il y a trente ou quarante ans, elles ont tendance à y proliférer aujourd'hui comme elles le font depuis les années 1950 aux États-Unis et au Canada.

1. Évolution des systèmes urbains

La première partie de l'ouvrage a fait éclater quelques idées reçues mentionnées en introduction :

- Il n'y a, dans les Amériques, aucune évidence que la « mondialisation » favorise les pays riches : les trois pays les plus riches, les États-Unis, le Canada et le Chili, ont eu au cours des dernières années des taux de croissance du PIB significativement plus bas que ceux de pays moins nantis comme l'Uruguay, le Pérou, le Paraguay, la Bolivie, le Brésil, l'Équateur, l'Argentine et la Colombie.
- Il n'y a, dans les Amériques, aucune évidence que la « métropolisation » favorise les grandes métropoles établies aux dépens des petites et des villes moyennes. Tant en termes de population que de production, tant au Nord qu'au Sud, les grandes métropoles voient et verront vraisemblablement leurs poids diminuer progressivement sur le continent, alors que leur rôle dans les secteurs supérieurs demeure déterminant, ce qui montre que le phénomène de la métropolisation est un phénomène beaucoup plus qualitatif que quantitatif. La « métropolisation » correspond plutôt à un phénomène de multiplication des métropoles, de « polymétropolisation », et d'émergence de villes prenant place parmi les métropoles de second rang.
- Il n'y a, dans les Amériques, aucune évidence que la dichotomie « Amérique anglo-saxonne riche » (Canada et États-Unis) – « Amérique latine pauvre » soit structurelle et irrémédiable. Au contraire, c'est non seulement le Brésil qui est en train d'émerger, mais bien aussi l'ensemble des pays andins (Chili, Pérou, Équateur et Colombie) et même des pays de l'intérieur comme le Paraguay et la Bolivie ou un petit pays comme l'Uruguay.
- Il n'y a aucune évidence que le développement exogène et « exocentré » de l'Amérique du Sud, suivant lequel les liens avec les pays développés d'Europe et de l'Amérique du Nord jouent un plus grand rôle que les liens avec les autres pays sud-américains, continuera à se distinguer du développement endogène et « endocentré » de l'ensemble canado-étasunien marqué par la « conquête de l'Ouest ». Plusieurs indices (la mise en valeur du Cerrado brésilien et de l'Amazonie, la montée des pays andins et le mouvement vers l'ouest des centres de gravité de la population et de la production) suggèrent qu'en Amérique du Sud la domination traditionnelle des métropoles littorales (et, en particulier, des métropoles littorales atlantiques) est remise en cause par l'émergence de nouveaux axes de développement intracontinentaux et que ces axes peuvent être porteurs de mouvements majeurs vers l'ouest, comme c'est le cas en Amérique du Nord depuis la fondation de Québec en 1608.

S'il demeure vrai que, du point de vue économique, les métropoles sud-américaines dominent plus significativement le système urbain de leur aire continentale que ne le font les métropoles nord-américaines, il n'en apparaît pas moins que les évolutions métropolitaines se ressemblent de plus en plus au Nord et au Sud. Dans ce dernier, de nouveaux pôles métropolitains « régionaux » montent dans la hiérarchie urbaine continentale (Bogotá, Medellin, Fortaleza, etc.), tandis qu'au Nord un phénomène du même ordre est discernable avec Houston et Toronto. Et, dans les deux cas, la métropolisation suscite des débats similaires sur la mise en place de nouvelles formes de gouvernance, au sein de périmètres qui seraient mieux en adéquation avec les nouvelles réalités urbaines en formation. Dans les deux cas (comme aussi en Europe), les évolutions morphologiques inhérentes à la métropolisation appellent en retour des évolutions institutionnelles et de gouvernance.

2. Évolution des agglomérations métropolitaines

L'accent a été mis dans ce livre sur l'évolution des agglomérations de trois grandes métropoles latino-américaines : Buenos Aires, Bogotá et Mexico. Ces trois cas ne représentent pas l'ensemble des cas observables en Amérique latine (ils ne sont pas représentatifs de La Havane, par exemple), mais ils sont représentatifs de la grande majorité des métropoles de celle-ci. Même si l'on trouve actuellement des gouvernements de gauche au Brésil, en Argentine, en Bolivie et au Venezuela (sans oublier Cuba) et si, même au Chili, le gouvernement de Michelle Bachelet (au pouvoir de 2006 à 2010) était de gauche, il n'en demeure pas moins que les années 1970 et 1980 ont été marquées, de façon générale, en Amérique latine par le remplacement des politiques de « substitution des importations » et du protectionnisme par le « néolibéralisme », l'adoption de politiques de « dérégulation », l'ouverture de l'économie sur l'extérieur, la décentralisation administrative et la privatisation des entreprises d'État.

Ces politiques se sont inscrites dans le vaste courant de la « mondialisation » et elles ont eu les répercussions importantes suivantes sur l'évolution des agglomérations latino-américaines :

- La spécialisation de la production à l'échelle du globe s'est accompagnée d'un processus de « modernisation », d'« intégration » et de restructuration économique et territoriale qui a accentué certains déséquilibres territoriaux, provoqué une fragmentation du territoire et aggravé la polarisation sociale.
- Les stratégies des grands groupes immobiliers liés au secteur financier international ont profité de la permissivité et de la complicité des organismes publics responsables afin d'imposer de nouvelles logiques spatiales à la faveur d'une remise en question des structures urbaines nationales héritées du passé.

- Dans le nouveau contexte fortement déréglementé, la spéculation s'est développée et elle a donné lieu à une expansion des banlieues et à une hausse sans précédent des prix fonciers.
- Dans les secteurs industriels et tertiaires, cela a donné lieu à la création de nouveaux espaces périurbains offrant aux grandes corporations et aux secteurs liés à l'économie « transnationale » des équipements sophistiqués et un environnement exclusif.
- Dans le secteur résidentiel, les nouvelles logiques spatiales ont donné lieu à la naissance des « quartiers résidentiels fermés » et de leurs compléments, les nouvelles centralités périurbaines créées à l'échelle de l'automobile.
- Cela s'est accompagné, chez les classes moyennes et supérieures, de changements culturels majeurs dans les façons d'habiter et de consommer, si bien qu'est de moins en moins fondée l'idée reçue suivant laquelle, de façon générale, dans l'ensemble canado-américain, les riches ont tendance à quitter les centres des métropoles pour leurs banlieues et les pauvres ont tendance à rester au centre, tandis que, dans les pays latino-américains, les riches demeurent fidèles au centre des agglomérations et les pauvres se réfugient dans la périphérie.

De fait, il semble que, par rapport à la banlieue, les Latino-Américains nantis se comportent de plus en plus comme les Canadiens et les Étasuniens disposant des mêmes moyens, ce qui a des conséquences considérables du point de vue de l'aménagement et de l'urbanisme métropolitains.

3. La ville, pour qui ?

Le nouvel attrait des classes moyennes d'Amérique latine pour la banlieue ne doit pas faire oublier un contraste, qui ressort assez clairement de divers textes de cet ouvrage, entre la fragmentation urbaine qui s'impose au Sud et la mixité, prenant à la fois la forme de la « gentrification » et celle du « *filtering down* » (qui facilite l'accès de certains quartiers aux classes populaires), qui s'observe au Nord. À propos des métropoles du Sud, il a été question de « fragmentation urbaine », de « ségrégation sociale », de « concentration de la pauvreté » et d'« exclusion sociale » tandis que, dans le cas des métropoles du Nord, on a parlé : à propos d'Oakland, du « passage d'une coalition biraciale à une coalition multiraciale » et de « gentrification » au détriment de la population noire ; à propos du quartier Cité-jardin du tricentenaire à Montréal, de « conflits de valeurs » à l'intérieur même d'un quartier « gentrifié » (les nouveaux « gentrificateurs » s'opposant aux anciens) ; et, à propos de Lakewood, à La Nouvelle-Orléans, de « mobilisation communautaire » en vue d'éviter la « paupérisation d'un quartier » et l'« évacuation » de sa population résidante.

Alors qu'au Sud on a tendance à ériger des barrières physiques entre les classes sociales, au Nord, et plus particulièrement au Canada, les évolutions dans la localisation des plus et des moins riches à l'intérieur des métropoles se font plutôt en douceur, sans barrières et, généralement, sans exclusion. Cela peut s'expliquer par des niveaux d'inégalité sociale très différents au Nord et au Sud. Le tableau 21.1 donne les valeurs du coefficient de Gini pour les principaux pays des Amériques. Plus le coefficient de Gini d'un pays est élevé, plus les inégalités de revenu y sont prononcées.

Tableau 21.1. Valeur du coefficient de Gini pour divers pays des Amériques

Pays	Coefficient de Gini	Année
Canada	0,331	1998
États-Unis	0,408	2000
Équateur	0,437	1998
Uruguay	0,446	2000
Bolivie	0,447	1999
Costa Rica	0,465	2000
Venezuela	0,491	1998
Pérou	0,498	2000
Argentine	0,522	2001
Mexique	0,546	2000
Chili	0,571	2000
Colombie	0,576	1999
Paraguay	0,578	2002
Brésil	0,593	2001

Source : United Nations Development Program, *Human Development Report 2004*, <http://hdr.undp.org/en/media/hdr04_complete.pdf>.

À la lecture de ce tableau et des textes traitant de l'appropriation de la ville par les divers groupes sociaux, il est tentant de formuler l'hypothèse suivant laquelle plus les inégalités sociales sont prononcées dans un pays, plus, dans la ville, la cohabitation des groupes sociaux aura tendance à être marquée par la fragmentation, la ségrégation, l'exclusion et les stratégies d'occupation irrégulière des terrains et des immeubles, tandis que plus les inégalités sont réduites, plus cette cohabitation est susceptible de se faire dans la mixité et à la faveur d'une évolution « douce » des occupations du sol et des immeubles. En somme, pour favoriser une évolution harmonieuse du tissu urbain des métropoles, il faut, avant

toute chose, chercher à réduire les inégalités sociales, car les métropoles sont le reflet des sociétés qui leur donnent vie. C'est le premier message des mobilisations populaires tant au Nord qu'au Sud.

Cela étant dit, la question du contrôle des droits de propriété et du cadastre reste ouverte. Il n'est pas évident qu'à elle seule, l'existence de grandes inégalités sociales puisse expliquer qu'en Amérique latine, très souvent, les municipalités et les États ont perdu le contrôle sur une bonne partie du cadastre, les droits fonciers faisant l'objet de contestations et de revendications, ce qui a favorisé le « *squatting* » et le développement des « *villas miseria* » et des « favelas ». Loin de favoriser la réduction des inégalités et la justice sociale, le laxisme en matière de cadastre ne fait qu'aggraver la fragmentation, la ségrégation, l'exclusion et la paupérisation. C'est peut-être par la reprise du contrôle du cadastre que les villes peuvent le plus directement agir sur la réduction des inégalités et sur l'augmentation de la mixité.

4. Desservir les métropoles

La gestion de l'eau et des flux de circulation représente un défi majeur pour toutes les métropoles du monde. Ce défi est à la fois administratif, fiscal, politique et technologique. Dans le domaine du transport, les avenues sont multiples : favoriser les transports collectifs en les développant et en les subventionnant, favoriser l'automobile, taxer l'essence, imposer le péage urbain, tarifer le stationnement sur rue et hors rue, imposer des écotaxes, passer des frais fixes aux frais variables (en taxant selon les kilomètres parcourus), etc.

Les études sur les métropoles du Nord comme du Sud démontrent qu'habituellement l'équité sociale est associée à l'utilisation des transports collectifs, à l'imposition d'écotaxes, à un soutien moindre à la possession d'automobiles et à une priorité plus faible accordée à la construction des routes et à l'accroissement du nombre d'espaces de stationnement. Les métropoles soucieuses de réduire les inégalités sociales optent pour cette approche et cela donne des résultats. Par ailleurs, il existe un coquetel de mesures qui semble particulièrement prometteur des points de vue environnemental et social. Ce coquetel comprend les mesures suivantes : 1) l'amélioration de l'offre de transport collectif ; 2) l'imposition de hausses des frais variables des automobilistes (par la taxation de l'essence, la taxation de l'usage de l'automobile ou l'imposition du péage urbain) compensées par une réduction des frais fixes (par exemple les frais d'immatriculation) ; 3) la tarification des stationnements au travail selon le coût réel, assortie d'une allocation forfaitaire aux travailleurs pour leurs déplacements au travail, allocation fournie par l'employeur indépendamment du choix modal des travailleurs. Ce coquetel est susceptible de réduire significativement les émissions de gaz à effet de serre et de réduire les inégalités sociales.

L'imposition de telles mesures relève des gouvernements et dépend du type de gouvernance qui prévaut à chaque endroit. Selon que les gouvernements diffuseront l'information dont ils disposent ou non, jouiront d'une grande légitimité ou non, seront passifs, peu actifs, très ouverts à la participation citoyenne ou proactifs, le choix des mesures fiscales ou techniques en matière de transport se fera différemment. Sur ce point, les différences Nord-Sud s'estompent nettement. Tous les cas de figure se trouvent dans les deux espaces. On trouve des gouvernements locaux cultivant le secret, passifs, peu actifs, très ouverts à la participation citoyenne ou proactifs dans tous les pays démocratiques. On trouve même des gouvernements corrompus et vertueux dans à peu près tous les pays démocratiques. Les mesures de répression de la corruption et les niveaux de corruption peuvent varier significativement, mais, pour le meilleur et pour le pire, la nature humaine est sensiblement la même partout. Ce qu'il faut retenir, c'est que les choix techniques et fiscaux en matière de gestion du transport urbain ne sont pas neutres : ils sont le reflet des types de gouvernance en place.

Cette remarque s'applique aussi à la gestion de l'eau et de l'assainissement, une question qui se pose avec beaucoup plus d'acuité au Sud qu'au Nord, mais qui se pose aussi, tout de même, au Nord. Le texte portant sur le Brésil à ce propos fait nettement ressortir que la gouvernance peut évoluer même sous la direction d'une même équipe gouvernementale. Ce texte reconnaît que des progrès importants ont été faits sous les deux gouvernements Lula et que ces progrès ont permis un accès à de meilleurs services pour les couches populaires des régions métropolitaines. Toutefois, sous le second mandat de l'équipe Lula, il semble qu'il y ait eu un recul en matière de contrôle des villes sur la gestion de l'eau et de l'assainissement, et que la priorité ait été accordée au financement de systèmes d'infrastructures basés sur des technologies lourdes et traditionnelles, ce qui a relégué au second plan les projets utilisant des technologies tenant compte des particularités sociales, économiques, environnementales et culturelles des territoires concernés. Cette observation ne se limite pas au cas brésilien. Dans combien d'autres pays voit-on ainsi une même équipe gouvernementale évoluer au fil du temps et tempérer peu à peu les ardeurs qui étaient les siennes au début de son exercice du pouvoir ?

5. Repenser la ville

Selon un vieux proverbe français, « le mieux est l'ennemi du bien », c'est-à-dire que l'on court le risque de gâter ce qui est bien en voulant obtenir mieux. À la lecture de certains textes critiques sur la ville contemporaine, certains pourraient croire que « le mieux est aussi l'ennemi de l'idéal ». L'idéal, bien sûr, serait une ville libre, égalitaire, non polluée, démocratique, juste et enracinée dans son milieu. Presque tous les meilleurs urbanistes, architectes, édiles municipaux et citoyens du monde ne chercheront jamais qu'à tendre vers cet idéal en cherchant le « meilleur » plutôt que l'« idéal » pur. Ceux que seul l'idéal pur pourrait contenter ne pourront donc que les critiquer sans jamais risquer d'avoir tort.

On reproche aux partisans du « meilleur » de s'inspirer de l'étranger et, en particulier, du « centre » (par opposition à la « périphérie »), ce centre étant réduit à une « Europe » théorique qui comprend le Canada et les États-Unis, mais pas l'Europe de l'Est ni l'Europe en difficulté (Grèce…). Il est difficile de ne pas être d'accord avec cela, bien que plusieurs pays de la « périphérie » servent souvent d'exemples au « centre », que l'on songe, en particulier, au Brésil avec ses Brasília, Curitiba, Porto Alegre, Niemeyer et autres.

Par ailleurs, le centre de l'époque de la colonisation n'est plus le centre d'aujourd'hui et le centre d'aujourd'hui n'est pas le centre de demain. Le monde dans lequel nous vivons est un monde en profonde mutation. L'Europe réelle est de plus en plus éloignée de l'Europe théorique ; elle est de moins en moins l'« Europe » et les anciennes colonies sont les centres d'aujourd'hui et aussi de demain. Pensons aux États-Unis et au Canada, anciennes colonies britanniques, qui font partie du centre d'aujourd'hui, ou à l'Inde et à la Chine, centre de demain, dont l'une était, au début du XXe siècle, une colonie britannique et l'autre, presque complètement soumise aux pays occidentaux.

Les Canadiens ont par rapport à tout cela une bien drôle de position : ils ne sont pas européens, bien que ceux qui critiquent l'européocentrisme les perçoivent comme tels ; ils ne sont pas colonisateurs ; ils sont même, avec leur reine du Royaume-Uni et du Canada, plus colonisés que les habitants d'aucun autre grand pays des Amériques ; ils habitent le pays le plus égalitaire des Amériques tout en ne concevant pas que l'on puisse se passer ni de l'économie de marché ni d'une certaine dose de keynésianisme, donc de l'intervention de l'État ; et ils sont d'incorrigibles partisans du « meilleur » qui se méfient du miroir aux alouettes de l'« idéal ». Cela dit, tous conviendront que la critique est nécessaire, surtout lorsqu'on est en quête du « meilleur ».

Il est vrai qu'une « ville unique » standardisée, conventionnelle et stéréotypée s'impose à travers le monde et il est incontestable qu'elle est le reflet d'un système économique qui a fini par s'imposer même dans la Chine dite « communiste » et qui s'impose maintenant même au Vietnam et à Cuba. Ce système a ses lacunes et ses laideurs. Cela, personne ne le conteste, mais il faut bien se rendre compte que, s'il s'impose, ce n'est pas parce qu'il est l'« idéal », mais bien parce que les multiples systèmes, tant de gauche que de droite, qu'on lui a opposés, stalinisme, maoïsme, polpotisme, titisme-titoïsme, castrisme, corporatisme, franquisme, nazisme, ont presque tous fini par s'effondrer de l'intérieur ou par se réformer au point d'en devenir méconnaissables (cas du maoïsme et bientôt du castrisme).

Peut-être la résilience de l'économie de marché tient-elle, avant tout, au fait que, contrairement aux autres systèmes, elle admet la critique et qu'elle sait en tirer parti pour s'adapter. La critiquer, ce n'est pas la saper ; c'est plutôt la consolider en lui permettant de s'adapter. Aussi, faut-il, encore et toujours, s'en prendre à l'*unicum* mercantile qui est à la base de la ville contemporaine, car on permet ainsi à la ville d'évoluer et de se renouveler en prenant mieux en compte la place du patrimoine, celle des femmes, celle des moins nantis, celle des sans-abri, celle des marginaux, celle de la culture et celle du travail dans la ville.

BIBLIOGRAPHIE

ABREU, Mauricio de A. (1987). *Evolução urbana do Rio de Janeiro*, 4e éd., Rio de Janeiro, Instituto Pereira Passos (IPP).

ALFONSO, Óscar A. (2001). « Pautas de localización industrial en la Sabana », dans Óscar A. Alfonso (dir.), *Ciudad y región en Colombia : nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*, Bogotá, Universidad externado de Colombia.

ALMEIDA, Rafael Gonçalves, Matheus da Silveira GRANDI et Marianna PERNANDES MOREIRA (2009). « Oîkos, Ágora e ekklesía : uma introdução às fronteiras, pontes et "áreas de sombra" de um espaço ocupado por sem-teto (ocupação quilombo das guerreiras-Rio de Janeiro) », *Revista Cidade*, vol. 6, nº 9, p. 30-66.

ÁLVAREZ, Lucía (2005). *Distrito federal : sociedad, economía, política y cultura*, Mexico, UNAM, CIICH.

ALVES CALIÓ, Sonia et Iranilde José MESSIAS MENDES (2005). « Droit au logement : le mouvement des femmes au Brésil et l'expérience dans la favela Gamboa de Santo André », dans F. Hainard et C. Verschuur (dir.), *Mouvements de quartiers et environnements urbains. La prise de pouvoir des femmes dans les pays du Sud et de l'Est*, Paris, ENDA Diapol-Karthala, p. 169-186, <http://graduateinstitute.ch/webdav/site/genre/shared/Genre_docs/2864_Actes2005/2005_07_alves.pdf>, consulté le 2 mars 2011.

AMERICAN PUBLIC TRANSPORTATION ASSOCIATION – APTA (2010). *Impacts of the Recession on Public Transportation Agencies : Survey Results*, Washington (DC), APTA.

AMITRANO, Claudio Roberto (2004). « A regiao metropolitana e a área central da cidade de São Paulo no anos 1990 : estagnaçao ou adaptaçao ? », dans Nadia Somekh et Alvaro A. Comin (dir.), *Caminho para o centro*, São Paulo, EMURB.

ANAS, Alex et Govinda R. TIMILSINA (2009). *Impacts of Policy Instruments to Reduce Congestion and Emissions from Urban Transportation : The Case of São Paulo, Brazil*, Policy Research Working Paper Series 5099, The World Bank, Development Research Group, Environment and Energy Team, septembre.

ANDERSON, Perry (2004). « Union sucrée », *London Review of Books*, vol. 26, nº 18, 23 septembre, <http://www.lrb.co.uk/v26/n18/perry-anderson/union-sucree>.

ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de (1991). « O plano de Saturnino de Brito para Santos e a construção da cidade moderna no Brasil », *Espaço e Debates*, nº 34, p. 55-63.

ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de (1992). *A peste e o plano : o urbanismo sanitarista do engenheiro Saturnino de Brito*, Mémoire de maîtrise, São Paulo, FAU USP.

ANDRADE, Wilma Therezinha Fernandes de (1989). *O discurso do progresso : a evolução urbana de Santos, 1870-1930*, Thèse de doctorat, São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

ANDRADE, Wilma Therezinha Fernandes de (1995). « Santos : urbanismo na época do café : 1889-1930 », dans Maria Aparecida Franco Pereira (dir.), *Santos : Café e História*, Santos, Leopoldianum, p. 89-106.

APOIO (2000). *Caminho da Luta*, nº 8.

ARANTES, Otília (2000). « Uma estratégia fatal : a cultura nas novas gestões urbanas », dans Otília Arantes, Ermínia Maricato et Carlos Vainer (dir.), *A cidade do pensamento único*, Petrópolis, Vozes.

ARANTES, Otília, Carlos VAINER et Erminia MARICATO (2000). *A cidade do pensamento unico : desmanchando consensos*, Petropolis, Vozes.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de (2008). *Globalização e Território : uma leitura a partir do Brasil*, présentation faite à la Câmara Municipal de São Paulo, 8 mai.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de *et al.* (dir.) (2005). *Tipologia das cidades brasileiras*, Relatório de estudo contratado pelo Ministério das Cidades, Brasília, Ministério das Cidades.

ARAUJO FILHO, José Ribeiro (1965). « A expansão urbana de Santos », *A Baixada Santista : aspectos geográficos*, vol. 3, São Paulo, EDUSP.

AREL-BUNDOCK, Vincent et Pierre MARTIN (2008). « Les politiques de contrôle des émissions de gaz à effet de serre aux États-Unis. Qui fait quoi ? », Notes et analyses sur les États-Unis, Montréal, Chaire d'études politiques et économiques américaines, Université de Montréal.

ARENDT, Hannah (2001). *A condição humana*, 10e éd., Rio de Janeiro, Forense Universitária.

ARÉVALO, Decsi H. et Óscar S. Rodríguez (2001). *Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia*, Bogotá, Universidad externado de Colombia.

ARIZAGA, Maria (2000). « Murallas y barrios cerrados. La morfología espacial del ajuste », *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, vol. 166, p. 23-35.

ARRETCHE MTS (2000). *Estado federativo e políticas sociais : determinantes da descentralização*, Rio de Janeiro, Revan.

ARRONDISSEMENT PLATEAU MONT-ROYAL (2005). *Appel de propositions : Site du Carmel*, Montréal, CDEC Centre-Sud/Plateau Mont-Royal et Coalition pour la préservation du site du Carmel.

ASCHER, François (2001). *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, Paris, Éditions de l'Aube.

ASCHER, François (2003). « Métropolisation », dans Jacques Lévy et Michel Lussault (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 613-615.

ASSOCIAÇÃO VIVO O CENTRO (2008). *São Paulo Centro XXI entre história e projeto*, janvier, <http://www.vivaocentro.org.br/download/publicacoes/Sãopaulocenroxxi.pdf>.

ATKINSON, Rowland et Sarah BLANDY (2005). « Introduction : International perspectives on the new enclavism and the rise of gated communities », *Housing Studies*, vol. 20, nº 2, p. 117-186.

BAILLARGEON, Stéphane (2004). « Héritage Montréal demande le classement du Carmel : le groupe demande aussi un moratoire sur les ventes d'immeubles patrimoniaux », *Le Devoir*, Montréal, 31 août, p. B8.

BAILONI, Mark (2008). « La Northern Way et les city-regions : vers une nouvelle approche politique du territoire régional en Angleterre ? », *Géocarrefour*, vol. 83, nº 2, p. 141-150.

BARDI, Ugo (2009). « Peak oil : The four stages of a new idea », *Energy*, vol. 34, p. 323-326.

BARNEKOV, Timothy, Robin BOYLE et Daniel RICH (1989). *Privatism and Urban Policy in Britain and the USA*, Oxford, Oxford University Press.

BATTERBURY, S. (2003). « Environmental activism and social networks : Campaigning for bicycles and alternative transport in West London », *Annals of the American Academy and Political Science*s, p. 150-170.

BAUMAN, Zygmunt (1998). *Globalization : The Human Consequences*, Cambridge, Polity Press.

BAUMAN, Zygmunt (2000). *Liquid Modernity*, Cambridge, Polity Press.

BAUMAN, Zygmunt (2007). *Vida Líquida*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

BEAUDET, Gérard (1991). « Urbanisme, aménagement et tradition : La protection et la mise en valeur du patrimoine en région et en banlieues », dans Annick Germain (dir.), *L'aménagement urbain, promesses et défis,* Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, p. 61-106.

BEAUDET, Gérard (1997). « Le patrimoine urbain : autopsie d'une conquête inachevée », *Urbanité*, vol. 2, nº 3, automne, p. 28-34.

BEAUDET, Gérard (2008). « Le débat public en patrimoine et le renouvellement de l'urbanisme montréalais », dans Mario Gauthier, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

BECK, Ulrich (2000). *What is Globalization ?*, Cambridge, Polity Press.

BEHRENS, Kristian *et al.* (2011). *The World in 2030 and 2060 : Demo-Economic Projections Based on the GRIEG Space-Economic Model*, rapport soumis au CRSH, février.

BEIER, Markus et Antje MATERN (2006). « Shaping regional governance in metropolitan regions – The role of spatial planning », dans Franck Eckhard (dir.), *The City and the Region*, Berlin, Peter Lang, p. 221-233.

BENESSAIEH, Karim (2004). « Cloître des Carmélites : Le promoteur rencontre la Ville », *La Presse Actualités*, Montréal, 20 octobre, p. A15.

BERMAN, Marshall (1982). *All that is Solid Melts into Air*, New York, Simon & Schuster.

BERNARDINI, Sidney (2006). *Os planos da cidade : as políticas de intervenção urbana em Santos – de Estevan Fuertes a Saturnino de Brito (1892-1910)*, São Carlos, RIMA / FAPESP.

BERNIER, Nicole F. (2003). *Le désengagement de l'État-providence*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, coll. « Politique et Économie ».

BLAIR, John P. et Robert PREMUS (1987). « Major factors in industrial location : A review », *Economic Development Quarterly*, vol. 1, nº 1, p. 72-85.

BLAKELY, Edward J. et Mary Gail SNYDER (1997). *Fortress America : Gated Communities in the United States*, Washington (DC), Lincoln Institute of Land Policy, Brookings Institution Press.

BLOTEVOGEL, Hans H. (2005). « Metropolregionen », dans Akademie für Raumforschung und Landesplanung (dir.), *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover, ARL, p. 462-467.

BLUME, Luis Henrique dos Santos (1998). *A moradia da população pobre e a reforma urbana em Santos no final do século XIX*, Mémoire de maîtrise, São Paulo, Faculdade de História da PUC-SP.

BONDI, Liz et Damaris ROSE (2003). « Constructing gender, constructing the urban : A review of Anglo-American feminist urban geography », *Gender, Place and Culture,* vol. 10, nº 3, p. 229-245.

BONDUKI, Nabil (2008). « Política habitacional e inclusão social no Brasil : Revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula », *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, <http ://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>, consulté le 22 mai 2011.

BONIBURINI, Ilaria (dir.) (2009). *Alla Ricerca della Citta' Vivibile*, Florence, ALINEA editrice, p. 23-26.

BORNSTEIN, Lisa (2007). « Lessons from Canadian and U.S. cities on working together around strategic projects », *Confrontation, Collaboration, Community Benefits*, 43rd ISOCARP Congress.

BORNSTEIN, Lisa *et al.* (2009). *Synthèse des recherches. Les mégaprojets au service des communautés*, Montréal, McGill, Alliance de recherche université-communautés, <http ://www.mcgill.ca/files/urbanplanning/CURA.Booklet.Final.pdf>, consulté le 18 juin 2010.

BOURDEAU-LEPAGE, Lise et Jean-Marie HURIOT (2005). « La métropolisation : thème et variations », dans Marie-Andrée Buisson et Dominique Mignot (dir.), *Concentration économique et ségrégation spatiale*, Bruxelles, De Boeck, p. 39-64.

BOURDIEU, Pierre (dir.) (1997). *A Miséria do Mundo*, Petrópolis, Vozes.

BOURDIEU, Pierre et Loïc WACQUANT (2002). « Sobre as artimanhas da razão imperialista », *Estudos Afro-Asiáticos*, vol. 24, nº 1, p. 15-33.

BOUTINET, Jean-Pierre (2005). *Anthropologie du projet*, Paris, Presses universitaires de France.

BOYER, Robert et Yves SAILLARD (dir.) (1995). *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

BRADFORD, Amory (1968). *Oakland's not for Burning ?*, New York, McKay.

BRENNER, Neil (1999). « Globalisation as reterritorialisation : The re-scaling of urban governance in European Union », *Urban Studies*, vol. 36, nº 3, p. 431-451.

BRÉSIL (2002). *O desafio da universalização do saneamento ambiental no Brasil*, Brasília, Ministère des Villes, <http ://www.cidades.gov.br>.

BRÉSIL (2005). « Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências », *Diário Oficial da União*, Brasília, Governo do Distrito Federal, 8 avril.

BRÉSIL (2007a). « Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico ; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 ; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978 ; e dá outras providências », *Diário Oficial da União*, Brasília, Governo do Distrito Federal, 6 janvier.

BRÉSIL (2007b). « Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei 11.107/2005 », *Diário Oficial da União*, Brasília, Governo do Distrito Federal, 21 janvier.

BRIFFAULT, Richard (1996). «The local government boundary problem in metropolitan areas », *Stanford Law Review*, vol. 48, nº 5.

BRITTO, Ana Lucia (2009a). « Relatório setorial saneamento básico no Brasil », dans Claudio Maciel (dir.), *Perspectivas de investimento em complexo urbano : Projeto PIB – Perspectivas de Investimento no Brasil*, Rio de Janeiro, Instituto de economia da UFRJ.

BRITTO, Ana Lucia (2009b). «Território e governo : possibilidades de novos arranjos institucionais e escalas espaciais na gestão do saneamento », dans *XIII Encontro Nacional da ANPUR*, Florianópolis, Anais do XIII ENANPUR.

BROCHU, Johanne (2011). *La conservation du patrimoine urbain, catalyseur du renouvellement des pratiques urbanistiques ? Une réflexion théorique sur l'appropriation de la notion de patrimoine urbain par l'urbanisme*, Thèse de doctorat, Montréal, Université de Montréal.

BROWNING, Rufus P., Dale Rogers MARSHALL et David H. TABB (dir.) (1984). *Protest is not Enough : The Struggle of Blacks and Hispanics for Equality in Urban Politics*, Berkeley, University of California Press.

BROWNING, Rufus P., Dale Rogers MARSHALL et David H. TABB (dir.) (2003). *Racial Politics in American Cities*, 3e éd., New York, Longman.

BRUECKNER, Jan K. et Luz Amparo SAAVEDRA (1998). « Do local governments engage in strategic property-tax competition ? », *National Tax Journal*, vol. 54, nº 3, p. 231-253.

CAIN, Bruce E. (2000). « Legislative redistricting and African American interests : New facts and conventional strategies », dans Gerald David Jaynes (dir.), *Immigration and Race : New Challenges for American Democracy*, New Haven, Yale University Press, p. 195-216.

CALDEIRA, Teresa (1996). « Un nouveau modèle de ségrégation spatiale : les murs de São Paulo », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 147, p. 65-77.

CÂMARA, Breno P. (2006). *Insegurança pública e conflitos urbanos na cidade do Rio de Janeiro (1993-2003)*, Mémoire de maîtrise, Rio de Janeiro, Université fédérale de Rio de Janeiro.

CARDOSO, Fernando H. et Enzo FALETTO (1970). *Dependência e Desenvolvimento na América Latina : Ensaio de Interpretação Sociológica,* Rio de Janeiro, Zahar Editores.

CARDOSO, Ruth C. (1983). « Movimentos sociais urbanos : balanço crítico », dans Bernardo Sorj et M.H. Tavares de Almeida (dir.), *Sociedade e Política no Brasil pós-64*, São Paulo, Brasiliense.

CARRIÇO, José Marques (2002). *Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da região metropolitana da Baixada Santista*, Mémoire de maîtrise, São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

CARRIÇO, José Marques (2006). *Baixada Santista : transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980,* Thèse de doctorat, São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

CARRIER, Mario, Jean MERCIER et Fanny TREMBLAY-RACICOT (2011). « La gouvernance environnementale et le transport urbain durable », *Télescope*, vol. 17, nº 2, p. 209-227.

CARRIÈRE, Jean-Paul (2005). « Une réflexion sur la construction du polycentrisme en Europe : apports et limites du rapport *Potentials for Polycentric Development in Europe* », *Territoires 2030*, nº 1, p. 47-64.

CARRIÈRE, Jean-Paul (2010). *La dynamique de métropolisation en Europe : de nouveaux enjeux de gouvernance. Réflexions à partir des cas britannique (City Regions) français (Métropoles) et allemand (Metropolregionen)*, Colloque MIPD, IPPUR–UFRJ, Rio de Janeiro, 26-29 août.

CARVALHO, Sonia Nahas (2001). *Plano Diretor em Santos : política negociada*, <http ://www.scielo.br/scielo.php ?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100014>.

CASTELLS, Manuel (1999). *L'ère de l'information. Tome II – Le pouvoir de l'identité*, Paris, Fayard.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA – CESOP (2005). *Reporte temático No. 2 Comercio Ambulante*, Mexico, Cámara de Diputados LIX Legislatura.

CERVERO, Robert (2002). « Induced travel demand : Research design, empirical evidence, and normative policies », *Journal of Planning Literature*, vol. 17, p. 3-20.

CERVERO, Robert (2003). « Road expansion, urban growth, and induced travel : A path analysis », *Journal of the American Planning Association*, vol. 69, nº 2, printemps, p. 145-163.

CERVERO, Robert et Michael DUNCAN (2006). « *Which reduce vehicle travel more : Jobs-housing balance or retail-housing mixing* », *Journal of the American Planning Association*, vol. 72, automne, p. 475-490.

CERVERO, Robert, Onésimo SANDOVAL et John LANDIS (2002). «Transportation as a stimulus of welfare-to-work : Private versus public mobility », *Journal of Planning Education and Research*, vol. 22, nº 1, p. 50-63.

CHARLIER, Sophie (2011). « Empoderamiento des femmes par l'économie populaire solidaire : participation et visibilité des femmes en Bolivie », dans Isabelle Guérin, Madeleine Hersent et Laurent Fraisse (dir.), *Femmes, économie et développement, de la résistance à la justice sociale*, Paris, Erès – IRD, p. 155-184.

CHEVALIER, Jacques et Cristina CARBALLO (2004). « Fermetures résidentielles et quête de l'entre-soi, entre Nord et Sud des Amériques », *L'espace géographique*, vol. 4, t. 33, p. 325-335.

CHOAY, Françoise (1980). *La règle et le modèle. Sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*, Paris, Seuil.

CHOAY, Françoise (1992 [1999]). *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Seuil.

CHOKO, Marc-Henri (1988). *Une cité-jardin à Montréal*, Montréal, Méridien, coll. « Histoire urbaine ».

CICCOLELLA, Pablo (1999). « Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa », *EURE*, vol. 25, nº 76.

CINALLI, Manlio (2003). « Socio-politically polarized contexts, Urban mobilization and the Environmental movement : A comparative study of two Campaigns of Protest in Northern Ireland », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27, nº 1, p. 158-177.

CISTERNA, Carolina (dir.) (2011). *Despojos. La Dinámica territorial de la Argentina posneoliberal,* miméo.

CLICHEVSKY, Nora (1999). «Tierra vacante en Buenos Aires : Entre los loteos populares y las áreas exclusivas », *International Seminar on Vacant Land : Challenges and Opportunities*, Rio de Janeiro, Brazil, Lincoln Institute of Land Policy.

COLLIN, Jean-Pierre (1986). *La cité coopérative canadienne-française, Saint-Léonard de Port-Maurice, 1955-1963*, Montréal, Institut national de la recherche scientifique / Presses de l'Université du Québec.

COMBES, Pierre-Philippe, Thierry MAYER et Jacques-François THISSE (2006). *Économie géographique. L'intégration des régions et des nations*, Paris, Economica.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA – CEPAL (2001). *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, Editorial Alfaomega.

CONFÉRENCE DES GOUVERNEURS DE LA NOUVELLE-ANGLETERRE ET DES PREMIERS MINISTRES DE L'EST DU CANADA – CGNA/PMEC (2008). *Plan d'action visant les transports et la qualité de l'air,* CGNA/PMEC.

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS – CEMT (2002). *Transports urbains durables : la mise en œuvre des politiques. Rapport final*, Genève, OCDE.

CONSEIL DES MONUMENTS ET SITES DU QUÉBEC (2005). « Avis et prises de position », *Continuité*, nº 104, p. 56-58, <http://id.erudit.org/iderudit/15461ac>, consulté le 1er décembre 2011.

CONSEIL DU PATRIMOINE (2008). *Avis de propriété du 5601 des Cèdres, Cité-Jardin A08-RPP-02*, 28 mai.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN – CONAPO (2007). *Delimitación de las áreas metropolitanas de México*, Mexico, CONAPO.

CORBIN, Alain (1989). *O território do Vazio : a praia e o imaginário ocidental*, São Paulo, Companhia das Letras.

CORBOZ, André (2000). « Ville Mont-Royal, cité-jardin vitruvienne », *Journal de la société pour l'étude de l'architecture au Canada*, vol. 25, nº 2, p. 3-16.

CORONIL, Fernando (2005). « Natureza do pós-colonialismo : do eurocentrismo ao globocentrismo », dans Edgardo Lander (dir.), *A colonialidade do saber : eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas*, Buenos Aires, CLACSO, p. 105-132.

COUTRAS, Jacqueline (1996). *Crise urbaine et espaces sexués*, Paris, Armand Colin.

CROWLE, W. (1993). *Routes : An Interpretative History of Public Transportation in Metropolitan Seattle*, Seattle, Metro Transit.

CUADRADO-ROURA, Juan R., José Miguel Fernández GÜELL et Eduardo ROJAS (2005). *Gobernar las Metrópolis*, New York, Banque interaméricaine de développement.

DA CUNHA, Antonio (2003). « Développement durable : éthique du changement, concept intégrateur, principe d'action », dans Antonio DA CUNHA et Jean RUEGG (dir.), *Développement durable et aménagement du territoire*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 83-100.

DARDOT, Pierre et Christian LAVAL (2009). *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte.

DAUDÉ, Éric *et al.* (2009). « Spatial risks and complex systems : Methodological perspectives », dans M.A. Aziz Alaoui et Cyrille Bertelle (dir.), *From System Complexity to Emergent Properties*, Berlin, Springer, p. 165-178.

DAUPHINÉ, André et Damienne PROVITOLO (2007). « La résilience : un concept pour la gestion des risques », *Annales de géographie*, vol. 2, nº 654, p. 115-125.

DAVIS, Mike (2006). *Planet of Slums : Urban Involution and the Informal Working Class*, Londres, Verso.

DELLA PORTA, Donatella et Massimiliano ANDRETTA (2002). « Changing forms of environmentalism in Italy : The protest campaign on the high speed railway system », *Mobilization*, vol. 7 nº 1, p. 59-77.

DIAS, Leila C. (1995). *Réseaux d'information et réseau urbain au Brésil*, Paris, L'Harmattan.

DINIZ, Clélio Campolina (2008). *Brasil Industrial : novo padrão de localização alcança Nordeste*, présentation faite à Brasília.

DOIMO, Ana Maria (1993). « O movimento popular e as ONGs na trama de redes sociais movimentalistas », *Anais do XVII Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu.

DONZELOT, Jacques (1999). « La nouvelle question urbaine », *Esprit*, vol. 258, p. 87-114.

DOUZET, Frédérick (2007). *La couleur du pouvoir : immigration et ségrégation à Oakland, Californie*, Paris, Belin.

Drouin, Martin (2009). « Un lieu calme et de paix au coeur de la tourmente : le débat autour de la sauvegarde du Carmel de Montréal (2003-2007) », *JSSAC | JSÉAC*, vol. 34, nº 2, p. 45-60.

Duarte, Fabio, Rodrigo Firmino et Olga Prestes (2011). « Learning from failures : Avoiding asymmetrical views of public transportation initiatives in Curitiba », *Journal of Urban Technology*, vol. 187, juillet-octobre, p. 81-98.

Dubois, Jérôme, Nicolas Douay et José Da Silva (2006). *La gouvernance métropolitaine : réalisation d'un état des connaissances, critique et prospectif, sur les enjeux de la métropolisation*, Marseille, MTETM.

Duhau, Emilio et Ángela Giglia (2008). *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*, Mexico, Siglo XXI y Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

Duquette, Michel, Maurilio Galdino, Charmain Lévy, Bérengère Marques-Pereira et Florence Raes (2005). « Collective action at the crossroads : The empowerment of the left », dans Michel Duquette (dir.), *Collective Action and Radicalism in Brazil : Women, Urban Housing and Rural Movements*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, p. 156-205.

Dussel, Enrique (1994). *1492 : El encubrimiento del Otro : Hacia el origen del « mito de la modernidad »*, La Paz, Plural Editores.

Earl, Jennifer, Andrew Martin, John D. McCarthy et Sarah A. Soule (2004). «The use of newspaper data in the study of collective action », *Annual Review of Sociology*, nº 30, p. 65-85.

Eckstein, Susan Eva (1989). « Power and popular protest in Latin America », dans Susan Eva Eckstein (dir.), *Power and Popular Protest*, Los Angeles, University of California Press.

Economia e Energia (2007). « Balanço de carbono nas atividades energéticas do Brasil », *Revista Economia e Energia*, nº 62, <http ://ecen.com/eee62/eee62p/ecen_62p.htm>.

Eliade, Mircea (1965). *Le sacré et le profane*, Paris, Gallimard.

Emelianoff, Cyria et Cristina Carballo (2002). « La liquidation du patrimoine ou la rentabilité du temps qui passe », *Les annales de la recherche urbaine*, nº 92, p. 49-58.

Ente tripartito de Obras y Servicios Sanitarios – ETOSS (1993). *Memoria y balance 1993*, Buenos Aires, ETOSS.

Environmental Protection Agency – EPA (2010). *Inventory of U.S. Greenhouse Gas Emissions and Sinks : 1990-2008*, US. EPA, <http ://www.epa.gov/climatechange/emissions/downloads10/us-ghg-inventory-2010_report.pdf>, consulté le 25 juin 2010.

Escobar, Arturo et Sonia Alvarez (1995). *The Making of Social Movements in Latin America : Identity, Strategies, and Democracy,* Boulder, Westview Press.

Escobar, Arturo et Wendy Harcourt (2005). « Practices of difference. Introducing women and the politics of place », dans Arturo Escobar et Wendy Harcourt (dir.), *Womens in the Politics of Place*, Bloomfield, Kumarian Press, p. 1-17.

ESPON Project 1.1.1 (2005). *Potentials for Polycentric Development in Europe*.

ESPON Project 2.3.2 (2005). *Urban and Territorial Governance.*

European Commission (2003). *EUR 20198 – External Costs, Research Results on Socio-Environmental Damages Due to Electricity and Transport*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Farthing, Stuart (2010). « Comparative studies of metropolitan governance : A preliminary littérature review », Séminaire franco-anglais *Régions métropolitaines et City-regions : quelle gouvernance pour quel périmètre ?*, 17-18 juin, Tours.

Fasenfest, David, Jason Booza et Kurt Metzger (2004). *Living Together : A New Look at Racial and Ethnic Integration in Metropolitan Neighborhoods, 1990-2000*, Washington (DC), The Brookings Institution.

Favreau, Louis (1989). *Mouvement populaire et intervention communautaire de 1960 à nos jours. Continuités et ruptures*, Montréal, Centre de formation populaire et Éditions du Fleuve.

Felstiner, William, Richard Abel et Austin Sarat (1991). « L'émergence et la transformation des litiges », *Politix*, nº 16, p. 41-54.

Fernandes, Ana Cristina (2007). *Tipologia das cidades. Brasileiras*, Rio de Janeiro, Letra Capital et Observatório das Metrópoles.

Fideicomiso de estudios estratégicos sobre la ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal (2000a). *La Ciudad de México hoy. Bases para un diagnóstico*, Mexico, Corporación mexicana de impresión.

Fideicomiso de estudios estratégicos sobre la ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal (2000b). *La industria manufacturera en el DF hacia el siglo XXI. Propuesta de revitalización y desarrollo de áreas industriales*, Mexico, miméo.

Field Poll (2000). *The expanding latino electorate*, communiqué nº 1960, 1er mai.

Fillieule, Olivier (2007). *On n'y voit rien. Le recours aux sources de presse pour l'analyse des mobilisations protestataires,* Travaux de Science Politique - Political Science Working Paper Series, nº 29, Lausanne, Institut d'Études Politiques et Internationales, Université de Lausanne.

Fix, Mariana, Pedro Arantes et Giselle Tanaka (2003). *City Report. Slums and Poverty : São Paulo*, Londres, DPU/UN-Habitat.

Florida, Richard (2005). *Cities and the Creative Class*, New York, Routledge.

Fouchier, Vincent (2005). «Tendances longues de l'évolution économique des métropoles françaises. Une notion sur la notion de taille critique », *Territoires 2030*, nº 1, p. 29-45.

Frank, André Gunder (1972). *Le développement du sous-développement : l'Amérique latine*, Paris, Maspéro.

FREY, Klaus (2000). « Políticas públicas : um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil », *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 21, juin, p. 211-259.

FREY, Klaus et Fábio DUARTE (2005). « Démocratie participative et gouvernance interactive au Brésil », *Espaces et sociétés*, vol. 123, p. 99-112.

FREY, William H. et Reynolds FARLEY (1996). « Latino, Asian and Black segregation in U.S. metropolitan areas : Are multiethnic metros different ? », *Demography*, vol. 33, nº 1, p. 33-50.

FUJITA, Masahisa, Paul KRUGMAN et Anthony J. VENABLES (1999). *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, Cambridge, The MIT Press.

FURTADO, Celso (2001). *Formação econômica do Brasil*, São Paulo, Companhia Editora Nacional.

GALVÃO JUNIOR, Alceo de Castro *et al.* (2009). « Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil », *RAP – Rev. Brasileiro Adm. Pública*, vol. 43, nº 1, p. 207-227.

GAMBETA, Wilson Roberto (1984). « Desacumular a pobreza : Santos, limiar do século », *Espaço e Debates*, nº 11, p. 17-27.

GARAU, Pietro (2008). « Urban planning trends in the North », texte non-publié rédigé à l'intention de UN-HABITAT's Global Report on Human Settlements 2009 *Planning Sustainable Cities*.

GARAU, Pietro (2010). « La Citta' Unica », texte présenté au XXV Cycle students, Programma di Dottorato in Pianificazione Territoriale e Urbana, Dipartimento DATA, Sapienza Universita, Rome, Italie.

GARZA, Gustavo (1985). *El proceso de industrialización en la Ciudad de México. 1821 – 1970*, Mexico, El Colegio de México.

GARZA, Gustavo (1987). *Atlas de la ciudad de México*, Mexico, Colmex.

GERMAIN, Annick (1988). « Patrimoine et avant-garde. Le cadre bâti : entre le passé et l'avenir », *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 6, nº 2, p. 115-129.

GERMAIN, Annick, Richard MORIN et Gilles SÉNÉCAL (2004). « L'évolution du mouvement associatif montréalais : un retour au territoire programmé par l'État ? », *Lien social et Politiques*, nº 52, p. 129-138.

GITAHY, Maria Lucia Caira (1992). *Ventos do Mar : trabalhadores do porto, movimento operário e cultura urbana em Santos, 1889-1914*, São Paulo, UNESP.

GLAESER, Edward L. et Jesse M. SHAPIRO (2001). *City Growth and the 2000 Census : Which Places Grew and Why*, Washington (DC), The Brookings Institution.

GLASZE, Georg (2005). « Some reflections on the economic and political organisation of private neighbourhoods », *Housing Studies*, vol. 20, nº 2, p. 221-233.

GOHN, Maria da Gloria (1992). *Movimentos Sociais e Educacao*, São Paulo, Cortez.

GONÇALVES, Alcindo (1995). *Lutas e Sonhos : Cultura política e hegemonia progressista em Santos, 1945-1962*, São Paulo, UNESP.

GONÇALVES, José Reginaldo Santos (2002). *A retórica da perda*, Rio de Janeiro, UFRJ / Iphan.

GOTTMANN, Jean (1966). *América*, Barcelone, Labor.

GOUVEIA, Taciana (2005). « Mulheres : sujeitos ocultos das cidades-nas cidades », *Articulação de Mulheres Brasileiras-uma articulação feminista anti-racista*, <http ://www.articulacaodemulheres.org.br/publique/media/mulheressujeitos%20ocultos.pdf>, consulté le 1er juin 2011.

GRAHAM, Daniel J. et Stephen GLAISTER (2002). «The demand for automobile fuel : A survey of elasticities », *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 36, nº 1, p. 1-36.

GROUPE CARDINAL-HARDY (2004). *Le monastère des Carmélites*, Montréal, Carmel de Montréal.

GROUPE D'EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAL SUR L'ÉVOLUTION DU CLIMAT – GIEC (2007). « Résumé à l'intention des décideurs », dans *Changements climatiques 2007 : Les éléments scientifiques*, Contribution du Groupe de travail I, II et III au quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

GROUPE DE TRAVAIL « INSTRUMENTS DE POLITIQUES PUBLIQUES » (2007). *Legitimacy and Information Asymmetries : Explaining the Choice of Policy Instruments in Modern, Advanced Societies*, Document de travail, Québec, Département de science politique, Université Laval.

GRUZINSKI, Serge (1988). *La colonisation de l'imaginaire. Sociétés indigènes et occidentalisation du Mexique espagnol, XVIe-XVIIIe siècles*, Paris, Gallimard.

GUAY, Louis (1994). « La dégradation de l'environnement et l'institutionnalisation de sa protection », dans Fernand Dumont, Simon Langlois et Yves Martin (dir.), *Traité des problèmes sociaux*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, p. 81-101.

GUNNINGHAM, Neil (2005). « Reconfiguring. environmental regulation », dans Pearl Eliadis, Margaret M. Hill et Michael Howlett (dir.), *Designing Government : From Instruments to Governance*, Montréal, McGill-Queen's University Press, p. 333-352.

HABER, Paul (2009). « La migración del Movimiento Urbano Popular a la política de partido en el México contemporáneo », *Revista mexicana de sociología*, vol. 71, nº 2, avril-juin, p. 213-245.

HABERMAS, Jürgen (1981). *The Theory of Communicative Action*, vol. 2 : *Lifeworld and System : A Critique of Functionalist Reason*, Boston, Beacon Press.

HAINARD, François et Christine VERSCHUUR (2004). *Femmes dans les crises urbaines. Ruses, luttes et stratégies*, Paris, Karthala.

HALBERT, Ludovic (2009). *L'avantage métropolitain*, Paris, Presses universitaires de France.

HAMEL, Pierre (2005). « La métropole contemporaine et ses controverses », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 49, nº 138, p. 393-408.

HAMEL, Pierre (2008). *Ville et débat public – Agir en démocratie*, Québec, Presses de l'Université Laval.

HARDOY, Jorge Enrique et Margarita GUTMAN (2007). *Buenos Aires, 1536-2006*, Buenos Aires, Ediciones Infinito.

HARDT, Michael et Antonio NEGRI (2000). *Empire*, Cambridge, Harvard University Press.

HARRISON, Kathryn (2001). « Volontarisme et gouvernance environnementale », dans Edward A. Parson (dir.), *Gérer l'environnement*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 209-247.

HARVEY, David (1973). *Social Justice and the City*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

HARVEY, David (1982). « O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas », *Espaço & Debates*, nº 6, juin-septembre, p. 6-35.

HARVEY, David (2003). *Condição pós moderna*, São Paulo, Loyola.

HARVEY, David (2008). *O neoliberalismo : história e implicações*, São Paulo, Loyola.

HEALEY, Patsy (2009). « City regions and place development », *Regional Studies*, vol. 43, nº 6, p. 831-843.

HELLER, Léo (2009). « O papel da União na política de saneamento básico : entre o que se deve e o que se pode esperar », dans Berenice de Souza Cordeiro (dir.), *Coletânea sobre a Lei 11.445/2007*, Brasília, Ministère des Villes, p. 89-99.

HESS, Daniel Baldwin (2001). « Effect of free parking on commuter mode choice », *Transportation Research Record*, 1753, Paper No. 01-0448, p. 35-42.

HESTON, Alan, Robert SUMMERS et Bettina ATEN (2009). *Penn World Table Version 6.3*, Philadelphie, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania.

HIMANEN, Veli *et al*. (2004). « Impacts of transport on sustainability : Towards an integrated Transatlantic evidence base », *Transport Reviews*, vol. 24, nº 6, novembre, p. 691-705.

HIPSHER, Patricia (1998). « Democratic transitions as protest cycles : Social movement dynamics in democratizing Latin America », dans David S. Meyer et Sidney Tarrow (dir.), *The Social Movement Society*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.

HOBSBAWN, Eric (1996). *A era do capital : 1848-1875*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

HOBSBAWN, Eric et Terence RANGER (2006). *A invenção das tradições*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

HOFFMAN-MARTINOT, Vincent et Jefferey SELLERS (2007). *Politique et métropole, une comparaison internationale*, Paris, CNRS Éditions.

HOLLING, Crawford S. (2001). « Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems », *Ecosystems*, vol. 4, nº 5, août, p. 390-405.

HOOD, Christopher (2007). « Intellectual obsolescence and intellectual makeovers : Reflections on the tools of government after two decades », *Governance*, vol. 20, nº 1, p. 127-144.

HOWARD, Ebenezer (1998). *Les cités-jardins de demain*, Paris, Sens et Tonka.

HOWLETT, Michael (2005). « What is a policy instrument ? Tools, mixes and implementation styles », dans F. Pearl Eliadis, Margaret M. Hill et Michael Howlett (dir.), *Designing Government : From Instruments to Governance*, Montréal, McGill-Queen's University Press, p. 31-50.

HSU, Shi-Ling, Joshua WALTERS et Anthony PURGAS (2008). « Pollution tax heuristics : An empirical study of willingness to pay higher gasoline taxes », *Energy Policy*, vol. 36, p. 3612-3619.

HUYGHE, Marie (2010). « City-regions et régions métropolitaines : la difficile comparaison de deux espaces régionaux de développement », Tours, Projet de fin d'études – EPU.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍTICA – IBGE (2008). *Pesquisa nacional de saneamento básico 2008*, Brasília, IBGE.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍTICA – IBGE (2010). *Sinopse do censo demográfico*, Brasília, IBGE.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADITÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA – INEGI (2004). *Encuesta Nacional de Empleo 2003*, Aguascalientes, INEGI.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADITÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA – INEGI (2010). *Encuesta Nacional de ocupación y empleo,* Aguascalientes, INEGI.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÓMICA APLICADA – IPEA (2007). *Boletim de Políticas Sociais – acompanhamento e análise nº 13, edição especial*, São Paulo, IPEA.

ISIN, Engin F. (2000). « Democracy, citizenship and the city », dans Engin F. Isin (dir.), *Democracy, Citizenship and the Global City*, Londres, Routledge, p. 1-21.

JACOBS, Allan et Donald APPLEYARD (1996). « Toward an urban design manifesto », dans Richard LeGates (dir.), *The City Reader*, New York, Routledge, p. 164-175.

JACQUES, Chloé (2011). *Le développement de la métropolisation au Portugal. Quels périmètres et quelles gouvernances pour les « áreas metropolitanas » ?*, Tours, PFE, Université de Tours.

JAKOB, Alberto Augusto Eichman (2003). *Análise sócio-demográfica da constituição do espaço urbano da região metropolitana da Baixada Santista no período de 1960-2000*, Thèse de doctorat, Campinas, Programa de Pós Graduação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

JAYNES, Gerald D. (dir.) (2000). *Immigration and Race : New Challenges for American Democracy*, New Haven, Yale University Press.

JÉBRAK, Yona (2010). *La reconstruction et la résilience urbaine : l'évolution du paysage urbain*, Thèse de doctorat en Études urbaines.

JELIN, Elizabeth (1990). *Women and Social Change in Latin America*, Londres, Zebs Books.

JESSOP, Bob (1992). « Fordism and post-Fordism : Critique and reformulation », dans Allen J. Scott et Michael Storper (dir.), *Pathways to Regionalism and Industrial Development*, Londres, Routledge, p. 43-65.

JESSOP, Bob (1994). «The transition from post-Fordism and the Schumpeterian workfare state », dans Roger Burrows et Brian Loader (dir.), *Towards a Post-Fordist Welfare State ?*, Londres, Routledge, p. 13-37.

JONES-CORREA, Michael (dir.) (2001). *Governing American Cities : Inter-Ethnic Coalitions, Competition, and Conflict*, New York, Russell Sage Foundation.

JORNAL A TRIBUNA (2010a). « População de santistas diminui », 5 novembre, p. A8.

JORNAL A TRIBUNA (2010b). « Ponta da Praia : crescimento vertical », 17 novembre, p. A7.

JOUBERT, Gilles, Catherine LAPLANTE et Geneviève CHARRETTE (2009). Évaluation des coûts de la congestion routière dans la région de Montréal pour les conditions de référence de 2003, Étude réalisée pour le ministère des Transports du Québec par Les Conseillers ADEC.

JUILLET, Luc (1998). « Les politiques environnementales canadiennes », dans Manon Tremblay (dir.), *Les politiques publiques canadiennes*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 161-204.

KAMAL-CHAOUI, Lamia (2005). « Gouvernance et compétivité des métropoles : quel rôle pour les gouvernements centraux ? », *Territoires 2030*, p. 203-215.

KATZENSTEIN, Mary Fainsod (1998). *Faithful and Fearless : Moving Feminist Protest inside the Church and Military*, Princeton, Princeton University Press.

KENNEDY, Christopher, Eric MILLER, Amer SHALABY, Heather MACLEAN et Jesse COLEMAN (2005). «The four pillars of sustainable urban transportation », *Transport Reviews*, vol. 25, nº 4, p. 394-414.

KENWORTHY, Jeffrey R. (2006). «The eco-city : ten key transport and planning dimensions for sustainable city development », *Environment & Urbanization*, International Institute for Environment and Development (IIED), vol. 18, nº 1, p. 67-85.

KLANDERSMAN, Bert et Dirk OEGEMAM (1987). « Potentials, networks, motivations and barriers steps toward participation in social movements », *American Sociological Review*, vol. 52, p. 519-531.

KLINK, Jeroen (2005). « Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y governabilidad », dans Juan R. Cuadrado-Roura, José Miguel Fernández Güell et Eduardo Rojas (dir.), *Gobernar las Metrópolis*, New York, Banque interaméricaine de développement.

KNIELING, Jörg (2003). « Planungsstrategien in der Metropolregion Hamburg : Stadt-regionale Entwicklung durch Großprojekte, Festivalisierung und neue Leitbilder », dans Barbara Zibell (dir.), *Raum ohne Zukunft ? – Was wird aus Stadt – Region – Kultur – Landschaft, Schriftenreihe des Kompetenzzentrums fu¨ r Raumforschung und Regionalentwicklung in der Region Hannover*, Francfort, Peter Lang Verlag, p. 137-161.

KNIELING, Jörg (2006). « Metropolregion Hamburg – Auf dem Weg zu einer Metropolitan Governance ? », Forum Wohneigentum – Zeitschrift fu¨ r Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft, *vhw H.1*, p. 101-106.

KNIELING, Jörg et Antje MATERN (2006). « Good governance in metropolitan areas in Europe », *Unveröffentlichte Studien im Auftrag des Europarats*, Hambourg.

KOOPMANS, Ruud (2007). « Protest in time and space : The evolution of waves of contention », dans David A. Snow, Sarah A. Soule et Hanspeter Kriesi (dir.), *The Blackwell Companion to Social Movements*, New York, Blackwell Publishing.

KOSACOFF, Bernardo (2007). *Hacia un nuevo modelo industrial*, Buenos Aires, Capital Intelectual, coll. « Claves para todos ».

KOWARICK, Lucio (2000). *Escritos Urbanos*, São Paulo, Editora 34.

KOWARICK, Lucio (2004). *Os Cortiços no centro de São Paulo : historia & etnographia*, miméo.

KRIESI, Hanspeter (2007). « Political context and opportunity », dans David A. Snow, Sarah A. Soule et Hanspeter Kriesi (dir.), *The Blackwell Companion to Social Movements*, New York, Blackwell Publishing.

KRIESI, Hanspeter, Ruud KOOPMANS, Jan Willem DUYVENDAK et Marco G. GIUGNI (1995). *New Social Movements in Western Europe*, Londres, UCL.

KRISCHKE, Paulo J. (dir.) (1984). *Terra de Habitação X Terra de espoliação*, São Paulo, Cortez.

KRUGMAN, Paul R. et Anthony J. VENABLES (1995). « Globalization and the inequality of nations », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 100, p. 857-880.

LACOSTE, Yves (1995). *Dictionnaire de géopolitique*, 2e éd., Paris, Flammarion.

LACOUR, Claude et Sylvette PUISSANT (1999). *La métropolisation – croissance, diversité et fractures*, Paris, Anthropos – Economica.

LAFARGUE, Jérôme (2005). *La protestation collective*, Paris, Armand Colin, coll. « Sciences sociales ».

LANDER, Edgardo (dir.) (2005). *A colonialidade do saber : eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas*, Buenos Aires, CLACSO.

LANNA, Ana Lúcia Duarte (1996). *Uma cidade na transição. Santos : 1870-1913*, São Paulo/Santos, Hucitec e Prefeitura Municipal de Santos.

LATENDRESSE, Anne (2005). « La ville, un espace investi par les femmes et les groupes de femmes ? », dans Marie-Blanche Tahon et Céline Widmer (dir.), *Les femmes entre la ville et la cité*, Montréal, Éditions du Remue-ménage, p. 69-86.

LAVOIE, Marc (2005). *La economía postkeynesiana : un antídoto al pensamiento único*, Barcelone, Icaria Editorial – Antrazyt.

LE GOIX, Renaud (2005). « Gated communities as predators of public resources : The outcomes of fading boundaries between private management and public authorities in southern California », dans Georg Glasze, Chris Webster et Klaus Frantz (dir.), *Private Neighbourhoods : Global and Local Perspectives*, Londres, Routledge, p. 76-91.

LEBLOND, Audrey (2011). *La contribution du patrimoine dans l'élaboration de projet urbain : le cas du Carmel de Montréal*, Essai pour la maîtrise en ATDR, Québec, Université Laval.

LECOCQ-MÜLLER, Nice (1965). « A população regional », dans Aroldo Edgard de Azevedo (dir.), *A Baixada Santista : aspectos geográficos*, vol. 2, São Paulo, Edusp, p. 141-193.

LEFEBVRE, Henri (1968). *Le droit à la ville*, 3e éd., Paris, Anthropos.

LEFEBVRE, Jean-François, Yves GUÉRARD et Jean-Pierre DRAPEAU (1995). *L'autre écologie : économie, transports et urbanisme, une perspective macroécologique*, Québec, Éditions MultiMondes.

LEFEBVRE, Jean-François et Georges A. TANGUAY (2011). *Urban Transportation Policy Alternatives to Reduce GHG and Congestion : An Empirical Canadian Study*, miméo, version préliminaire.

LEFEBVRE, Jean-François, Georges A. TANGUAY et Nicholas PINEL (2011). *Efficiency and Equity of Road GHG Mitigation Measures : An International Perspective*, miméo, version préliminaire.

LEVINSON, David M. et Kevin J. KRIZEK (2008). *Planning for Place and Plexus-Metropolitan Land Use and Transport*, New York et Londres, Routledge.

LEVY, Albert (1995). *Contribution au projet urbain : composition et instruments d'urbanisme*, Paris, Laboratoire Théorie des mutations urbaines, Institut français d'urbanisme – Université Paris VIII.

LEVY, Charmain (2005). «The housing movement in the city of São Paulo : Crisis and revival », dans Michel Duquette *et al.*, *Collective Action and Radicalism in Brazil*, Toronto, University of Toronto Press.

LIBERTUN DE DUREN, Nora (2006). « Planning à la carte : The location patterns of Gated Communities around Buenos Aires in a decentralized planning context », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, p. 308-327.

LIND, Amy (1997). « Gender development and urban social change : Women's community action in global cities », *World Development*, vol. 25, nº 8, p. 1205-1223.

LITMAN, Todd (1997). « Distance-based vehicle insurance as a TDM strategy », *Transportation Quarterly*, vol. 51, nº 3, été, p. 119-138.

LITMAN, Todd (2002). « Evaluating transportation equity », *World Transport Policy and Practice*, vol. 8, nº 2, p. 50-65.

LITMAN, Todd (2005). *Pay-As-You-Drive Vehicle Insurance : Implementation, Benefits and Costs*, Victoria, Victoria Transport Policy Institute, 14 novembre.

LITMAN, Todd (2006). «Transportation market distortions », *Berkeley Planning Journal*, vol. 19, p. 19-36.

LITMAN, Todd (2008). *Pay-As-You-Drive Pricing in British Columbia*, Victoria, Victoria Transport Policy Institute, 18 novembre.

LITMAN, Todd (2009). *Distance-Based Vehicle Insurance as a TDM Strategy*, Victoria, Victoria Transport Policy Institute, 10 juin.

LOMBARDO, Sonia (1987a). « México-Tenochtitlán en 1519 », dans Gustavo Garza (dir.), *Atlas de la ciudad de México*, Mexico, Colmex, p. 47-57.

LOMBARDO, Sonia (1987b). « Fundación de la ciudad de México : 1521-1556 », dans Gustavo Garza (dir.), *Atlas de la ciudad de México*, Mexico, Colmex, p. 58-60.

LOMBARDO, Sonia (1987c). « Esplendor y ocaso colonial de la ciudad de México », dans Gustavo Garza (dir.), *Atlas de la ciudad de México*, Mexico, Colmex, p. 61-63.

LOW, Setha M. (2003). *Behind the Gates : Life, Security and the Pursuit of Happiness in Fortress America*, New York, New York University Press.

MACEDO, Marcia (2002). « Relações de Gênero no contexto urbano : um olhar sobre as mulheres », <http://www.capina.org.br/download/pub/msmtxtgenero.pdf>, consulté le 10 juin 2011.

MACEDO, Silvio, Fabio ROBBA et Eugênio QUEIROGA (2006). Projeto « Quadro do Paisagismo no Brasil/ Sistemas de Espaço Livres – QUAPÁ/SEL », non publié.

MAHEU, Louis (2005). « Mouvements sociaux et modernité avancée : le retour obligé à l'ambivalence de l'action », dans Louis Guay, Pierre Hamel, Dominique Masson et Jean-Guy Vaillancourt (dir.), *Mouvements sociaux et changements institutionnels – L'action collective à l'ère de la mondialisation*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Géographie contemporaine », p. 9-34.

MAIOLINO, Ana L.G. (2008). *Espaço Urbano : conflito e subjetividade*, Rio de Janeiro, FAPERJ.

MANIFESTO EM DEFESA DAS COMUNIDADES AMEAÇADAS DE DESPEJO FORÇADO (2011). <http ://solidariedadeocupacoesbh.wordpress.com/2010/10/27/negociacao-sim-despejo-nao/>.

MANYENA, Siambabala Bernard (2006). «The concept of resilience revisited », *Disasters*, vol. 30, nº 4, p. 434-450.

MARET, Isabelle et James AMDAL (2009). « Stakeholder participation in post-disaster reconstruction programmes, New Orleans' Lakeview : A case study », dans Gonzalo Lizarralde, Cassidy Johnson et Colin H. Davidson (dir.), *Rebuilding after Disasters : From Emergency to Sustainability*, New York, Routledge.

MARET, Isabelle et Thomas CADOUL (2008). « Résilience et reconstruction durable : que nous apprend La Nouvelle-Orléans ? », *Annales de géographie*, vol. 5, nº 663, p. 104-124.

MARICATO, Ermínia (2000). « As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias », dans Otília Arantes, Carlos Vainer et Ermínia Maricato (dir.), *A Cidade do pensamento único*, Petrópolis, Vozes.

MARICATO, Ermínia (2005). *Balanço de 30 meses de governo*, Brasília, Ministère des Villes.

MARICATO, Ermínia (2007). *Nunca fomos tão participativos*, <http ://www.cartamaior.com.br/templates/coluna>, consulté le 6 février 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (2009). « A regulação no setor saneamento », dans Berenice de Souza Cordeiro (dir.), *Coletânea sobre a Lei 11.445/2007*, Brasília, Ministère des Villes, p. 165-191.

MARQUES-PEREIRA, Bérengère (1996). « Diversité des sens et perspectives de la citoyenneté sociale des femmes en Amérique latine et au Brésil », dans Bérengère Marques-Pereira et Alain Carrier (dir.), *La citoyenneté sociale des femmes au Brésil. Action collective, reproduction, informalité et domesticité*, Paris, L'Harmattan, p. 9-32.

MARQUES-PEREIRA, Bérengère (2003). *La citoyenneté politique des femmes*, Bruxelles, Armand Colin.

MÁRQUEZ LÓPEZ, Lisett et Emilio PRADILLA COBOS (2008). « Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana : un debate conceptual necesario », *Cuadernos del CENDES*, Universidad Central de Venezuela, nº 69, septembre-décembre, p. 21-45.

MARSAN, Jean-Claude et Caroline TANGUAY (2004). *Le monastère des carmélites, Montréal,* Étude patrimoniale, Montréal, miméo.

MASSEY, Doreen Barbara (1994). *Space, Place and Gender*, Cambridge, Polity Press.

MATERN, Antje (2006). «Tasks and challenges of metropolitan regions in Germany », Beitrag zum Tagungsband des Internationalen Kolloquiums *The Role of Metropolitan Networking in the Process of Transformation in the CADSES Area*, Belgrade.

MAZIVIERO, Maria Carolina (2008). *Memória e identidade urbana em santos : usos e preservação de tipologias arquitetônicas da Avenida Conselheiro Nébias*, Thèse de maîtrise, São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

MCADAM, Dough (1982). *Political Process and the Development of Black Insurgency* (1930-1970), Chicago, The University of Chicago Press.

MCCLAIN, Paula D. et Steven C. TAUBER (1998). « Black and Latino socioeconomic and political competition : Has a decade made a difference ? », *American Political Science Review*, vol. 26, nº 2, p. 237-252.

MCKENZIE, Evan (2003). « Common-interest housing in the communities of tomorrow », *Housing Policy Debate*, vol. 14, nºs 1-2, p. 203-234.

MCKENZIE, Evan (2005). « Planning through residential clubs : The homeowners associations », *Institute of Economic Affairs*, p. 28-31.

MÉNDEZ, Jesús (2002). « Diagnóstico del mercado de trabajo », Fracción del PRD en el Senado de la República, Mexico, miméo.

MERCIER, Guy (2001). «The useful ambiguity of urban heritage », *Journal of the Society for the Study of Architecture in Canada*, vol. 26, nºs 3-4, p. 37-44.

MESTRUM, Francine (2001). « L'"empowerment", le pouvoir et la capacité d'action », dans Bérengère Marques-Pereira et Patricio Nolasco (dir.), *La représentation politique des femmes en Amérique latine*, Paris, L'Harmattan, p. 17-25.

MIESZKOWSKI, Peter M. et Edwin S. MILLS (1993). «The causes of metropolitan suburbanization », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, nº 3, p. 135-147.

MIGNOLO, Walter (1995). *The Darker Side of the Renaissance*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

MIGNOLO, Walter (2003). « La colonialidad a lo largo y a lo ancho : El hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad », dans Edgardo Lander (dir.), *La colonialidad del saber : Eurocentrismo y ciencias sociales perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, CLACSO.

MIGNOLO, Walter (2004). « Os esplendores e as misérias da "ciência" : colonialidade, geopolítica do conhecimento e pruri-versalidade epistêmica », dans Boaventura de Sousa Santos (dir.), *Conhecimento prudente pra uma vida decente : « Um discurso sobre as ciências » revisitado*, São Paulo, Cortez, p. 667-709.

MILBERT, Isabelle (2003). «Vulnérabilité et résilience des métropoles : "elles sont si fragiles" », dans Antonio Da Cunha et Jean Ruegg (dir.), *Développement durable et aménagement du territoire*, Lausanne, PPUR, p. 313-330.

MILLIET, Sergio (1982). *Roteiro do café e outros ensaios*, São Paulo, Hucitec.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS – MDDEP (2011). *État des lieux de la lutte contre les changements climatiques au Québec*, Québec, Gouvernement du Québec.

MINISTÉRIO DAS CIDADES – MINISTÈRE DES VILLES (2010). *Déficit de logement*, <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagens oculto/NOTA_DEFICIT2008_FJP_jul2010.pdf>, consulté en septembre 2010.

MOLLENKOPF, John (2001). « New York : The great anomaly », dans Rufus P. Browning, Dale Rogers Marshall et David H. Tabb (dir.), *Racial Politics in American Cities*, 3e éd., Boston, Allyn and Bacon, p. 115-141.

MOLYNEUX, Maxine (2007). « Organisations populaires et réseaux de solidarité de femmes : la redécouverte d'une ressource pour les politiques », dans Christine Verschuur (dir.), *Genre, mouvements populaires et environnement. Cahiers Genre et développement*, Paris, L'Harmattan, p. 385-403.

MONBEIG, Pierre (1984). *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*, São Paulo, Hucitec.

MOSER, Caroline (2007). « Les femmes, les distinctions hommes et femmes et la politique de développement urbain », dans Christine Verschuur (dir.), *Genre, mouvements populaires et environnement. Cahiers Genre et développement*, Paris, L'Harmattan, p. 69-87.

MOURA, Rosa *et al.* (2007). *Hierarquização e identificação dos espaços urbanos*, Rio de Janeiro, Letra Capital et Observatório das Metrópoles.

MUMFORD, Lewis (1961). *The City in History : Its Origin, Its Transformations and Its Prospects*, Harcourt, Brace and World.

NAVEZ-BOUCHANINE, Françoise (2002). « Émergence d'une notion : quelques repères historiques. La fragmentation : sources et définitions », dans François Navez-Bouchanine (dir.), *La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?*, Paris, L'Harmattan, p. 19-44.

NEVEU, Érik (2005). *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

NEWMAN, Peter (2006). «The environmental impact of cities », *Environment and Urbanization*, vol. 18, nº 2, p. 275-295.

NEWMAN, Peter et Jeffrey KENWORTHY (1988). «The Transport Energy Trade-off : Fuel-t Traffic versus Fuel-efficient Cities », *Transportation Research Part-A*, vol. 22, nº 3, p. 163-174.

NEWMAN, Peter et Jeffrey KENWORTHY (1989). *Cities and Automobile Dependence. An International Sourcebook*, Hants, Gower Publishing Company Limited.

NINACS, Bill A. (2008). *Empowerment et intervention : développement de la capacité d'agir et de la solidarité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

NOVEMBER, Valérie (2002). *Les territoires du risque : le risque comme objet de réflexion géographique*, Berne, Peter Lang.

NOVICK, Alicia et Horacio CARIDE (2001). « La construction de la banlieue à Buenos Aires, 1925-1947 », dans Hélène Rivière D'Arc (dir.), *Nommer les nouveaux territoires urbains*, Paris, Maison des sciences de l'homme – UNESCO, p. 105-133.

NUNES, Luiz Antonio de Paula (2001). *Saber técnico e legislação : a formação do urbanismo em Santos – 1894 a 1951*, Mémoire de maîtrise, São Paulo, FAU USP.

OAKLAND POLICE DEPARTMENT (1992-2008). Data Compiled for the Author, Oakland, Crime Statistics Analysis.

OATES, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.

OCUPAÇÃO DANDARA (2011). <http://ocupacaodandara.blogspot.com/>, consulté le 20 juillet 2011.

OFFE, Claus et Volker RONGE (1975). «Theses on the theory of the state », *New German Critique*, vol. 6, p. 137-147.

OHMAE, Kenichi (1995). *The End of the Nation State : The Rise of Regional Economies*, New York, Free Press.

OLIVEIRA FILHO, Abelardo (2005). *Institucionalização e desafios da política nacional de saneamento : um balanço prévio*, <http://www.assemae.org.br/artigostécnicos>.

ONU-HABITAT (2007). *Droits des femmes au sol, à la propriété et au logement : guide global pour les politiques publiques*, <http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx ?nr=2356&alt=1>, consulté le 5 juillet 2011.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2006). *L'impact environnemental des transports : comment le découpler de la croissance économique*, Genève, OCDE.

OSTROM, Vincent, Charles M. TIEBOUT et Robert WARREN (1958). «The organization of government in metropolitan areas : A theoretical inquiry », *The American Political Science Review*, vol. 55, p. 831-842.

OTTAVIANO, Gianmarco et Jacques-François THISSE (2005). « New economic geography : What about the N ? », *Environment and Planning A*, vol. 37, p. 1707-1725.

OXAAL, Zoe et Sally BADDEN (1997). « Gender and empowerment definitions, approaches and implications for policy », Brighton, Institute of Development Studies, University of Sussex, <http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/re40c.pdf>, consulté le 12 mai 2010.

PANERAI, Philippe et David MANGIN (2005[1999]). *Le projet urbain*, Marseille, Parenthèses.

PARÉ, Sylvie (2011). « Dealing with residential turnover and transition : The case of Montreal's Cité-jardin du Tricentenaire », Texte de la conférence UAA 2011, présenté lors de la conférence annuelle, mars.

PARRY, Ian W.H. (2005). « Is pay-as-you-drive insurance a better way to reduce gasoline than gasoline taxes ? », *Resources for the Future*, RFF DP 05-15.

PASTERNAK, Suzana (2007). « Análise comparativa da questão da habitação nas metrópoles », dans Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro et Orlando Alves dos Santos Junior (dir.), *As metrópoles e a questão social brasileira*, Rio de Janeiro, Renavan, p. 233-254.

PELLING, Mark (2003). *The Vulnerability of Cities. Natural Disasters and Social Resilience*, Londres, Earthscan Publications.

PETERSON, Lorin et Noah Cleveland DAVENPORT (1950). *Living in Seattle*, Seattle, Seattle Public Schools.

PHILLIPS, Joseph P. et Ernest P. GOSS (1995). «The effect of state and local taxes on economic development : A meta-analysis », *Southern Economic Journal*, vol. 62, p. 320-333.

PICCINI, Andrea (1999). *Cortiços na cidade : conceitos e preconceitos na reestruturaçao do centro urbano de São Paulo*, São Paulo, Annablume.

PIERRE, Jon et B. Guy PETERS (2000). *Governance, Politics and the State*, Londres, Macmillan Press.

PINÇON-CHARLOT, Monique et Michel PINÇON (1989). *Dans les beaux quartiers*, Paris, Seuil.

PIREZ, Pedro (2000). *Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos*, Santiago de Chile, CEPAL.

PIREZ, Pedro (2002). « Buenos Aires : Fragmentation and privatization of the metropolitan city », *Environment & Urbanization*, vol. 14, nº 1, p. 145-158.

PIREZ, Pedro (2006). « La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires », *Economia, sociedad y territorio*, vol. 6, nº 21, p. 31-54.

POLÈSE, Mario (2010). *The Resilient City* : *On the Determinants of Successful Urban Economies*, INRS-UCS, Document de travail.

PORTES, Alejandro et Kelly HOFFMAN (2003). « Latin American class structures : Their composition and change during the neoliberal era », *Latin American Research Review*, vol. 38, nº 1, p. 41-82.

PORTES, Alejandro et Bryan R. ROBERTS (2005). «The free-market city : Latin American urbanisation in the years of the neoliberal experiment », *Studies in Comparative International Development*, vol. 40, nº 1, printemps, p. 43-82.

PRADILLA COBOS, Emilio (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*, Mexico, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

PRADILLA COBOS, Emilio (2011). « Zona metropolitana del Valle de México : una ciudad baja, porosa, dispersa y de poca densidad », dans Emilio Pradilla Cobos (dir.), *Ciudades compactas, dispersas, fragmentad*as, Mexico, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco y Miguel Ángel Porrúa Editor, p. 257-293.

PRADILLA COBOS, Emilio et Lisett MÁRQUEZ LÓPEZ (2004). « Estancamiento económico, desindustrialización y terciarización informal en la Ciudad de México, 1980-2003, y potencial de cambio », dans Ana Clara Torres Ribeiro, Hermes Magallaes Tavares, Jorge Natal y Rosalía Piquet (dir.), *Globalizacao e territorio. Ajustes periféricos*, Rio de Janeiro, IPPUR et Arquímedes Edicoes, p. 143-161.

PRADILLA COBOS, Emilio et Ricardo PINO HIDALGO (2004). « Ciudad de México : de la centralidad a la red de corredores urbanos », dans Manuel Sánchez de Carmona et Consuelo Córdoba (dir.), *Anuario de espacios urbanos*, Mexico, DCyAD, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, p. 69-98.

PRADILLA COBOS, Emilio *et al.* (2008). « Centros comerciales, terciarización y privatización de lo público », *Ciudades*, nº 79, juillet-septembre, Mexico, RNIU, p. 44-53.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE – PBH (1996). *Plano Diretor*, Belo Horizonte, Prefeitura municipal de Belo Horizonte.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE – PBH (2007). *Anuário Estatístico de Belo Horizonte 2000*, Belo Horizonte, Prefeitura municipal de Belo Horizonte, <http ://www.pbh.gov.br>.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE – PBH (2009). *Urbel – Área de atuação*, <http ://portalpbh.pbh.gov.br/pbh>, consulté le 25 juin 2011.

PRESSMAN, Jeffrey L. et Aaron B. WILDAVSKY (1979). *Implementation – Oakland Project*, 2e éd., Berkeley, University of California Press.

PROOST, Stef et Kurt VAN DENDER (2001). «The welfare impacts of alternative policies to address atmospheric pollution in urban road transport », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 31, nº 4, p. 383-411.

QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar de (2008). « Metropolis brasileiras. Como gobernar las urbes sin civitas ? », *Nueva Sociedad*, nº 212, novembre-décembre, p. 97-111. Résumé sur le site <http ://www.observatoriodasmetropoles.br>.

QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar de et Orlando ALVES DOS SANTOS JUNIOR (dir.) (2007). *As metrópoles e a questão social brasileira*, Rio de Janeiro, Renavan.

QUIJANO, Aníbal (2002). « Colonialidade, poder, globalização e democracia », *Novos Rumos*, vol. 17, nº 37, p. 4-28.

RAMAKRISHNAN, S. Karthick et Thomas J. ESPENSHADE (2001). « Immigration incorporation and political participation in the United States », *International Migration Review*, vol. 35, p. 870-909.

RAMONET, Ignacio (1995). « La pensée unique », *Le Monde diplomatique*, <http ://www.monde-diplomatique.fr/1995/01/RAMONET/1144>, consulté en janvier 2011.

Remy, Jean (2002). « La fragmentation ou métamorphose de la ville », dans François Navez-Bouchanine (dir.), *La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?*, Paris, L'Harmattan.

Rio de Janeiro (2010). *Diagnostico participativo. Sistematização e análise das informações*, Núcleo de Assessoria, Planejamento e Pesquisa NAPP.

Rios, D. et Pedro Pirez (2008). « Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre : producción de espacio urbano de alta calidad ambiental », *Eure*, vol. XXXIV, nº 101, p. 99-119.

Riwilis, Viviana (2010). *Chronique d'une ségrégation annoncée : le cas de Nordelta, une ville privée dans la municipalité de Tigre, Buenos Aires,* Thèse de doctorat, Montréal, INRS-UCS.

Rodrigues, Luiz Melo (1965). « Vicente de Carvalho », dans Aroldo Edgard de Azevedo (dir.), *A Baixada Santista : aspectos geográficos*, vol. 3, São Paulo, Edusp.

Rodrigues, Olao (1971). *Almanaque de Santos*, Santos, Ariel Editora e Publicidade.

Roitman, Sonia (2005). « Who segregates whom ? The analysis of a gated community in Mendoza, Argentina », *Housing Studies*, vol. 20, nº 2, p. 303-321.

Rolnik, Raquel (2008). « Pactuar o território : desafio para a gestão de nossas cidades », *Cadernos Adenauer*, vol. IX, nº 2, août, p. 61-69.

Rolnik, Raquel (2011). « Democracy on the edge : Limits and possibilities in the implementation of an urban reform agenda in Brazil », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35, nº 2, p. 239-255.

Rozenblatt, Céline et Patricia Cicille (2003). *Les villes européennes. Analyse comparative*, Paris, La Documentation française, DATAR.

Rubiano Briñez, Melba (2008). *Análisis de los determinantes de la localización de las unidades económicas en el área de influencia de Bogotá. Informe final de consultoría*, Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación.

Salamon, Lester M. (dir.) (2002). *The Tools of Government : A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press.

Santos, Boaventura de Sousa (dir.) (2004). *Conhecimento prudente pra uma vida decente : « Um discurso sobre as ciências »*, São Paulo, Cortez.

Santos Junior, Orlando Alves dos et Luiz César de Queiroz Ribeiro (2005). « Democracia e cidade : divisão social da cidade e cidadania na sociedade brasileira », *Análise Social*, vol. 174. p. 87-109.

Sassen, Saskia (1991). *The Global City*, New York, Princeton University Press.

Schwarz, Roberto (1977). *Ao vencedor as batatas : forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*, São Paulo, Duas Cidades.

Seabra, Odette Carvalho de Lima (1979). *A muralha que cerca o mar : uma modalidade de uso do solo urbano,* Thèse de maîtrise, São Paulo, Faculdade de filosofia, Letras e ciências humanas da USP.

Sebreli, Juan José (2003). *Buenos Aires, vida coditiana y alienación. Buenos Aires, ciudad en crisis*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Secretaría de desarrollo económico, Gobierno del Distrito Federal (2001a). *Primer informe de trabajo*, Mexico, Corporación Mexicana de Impresión.

Secretaría de desarrollo económico, Gobierno del Distrito Federal (2001b). *Primer informe de trabajo. La Ciudad de México en cifras*, Mexico, Corporación Mexicana de Impresión.

Self, Robert O. (2003). *American Babylon : Race and the Struggle for Postwar Oakland*, Princeton, Princeton University Press.

Shoemaker, Pamela J. (1991). *Communication concepts 3 : Gatekeeping*, Newbury Park, Sage.

Shoup, Donald (1997). « Evaluating the effects of employer-paid cashing out parking : Eight case studies », *Transport Policy*, vol. 4, nº 4, p. 201-216.

Shoup, Donald (2005). *The High Cost of Free Parking*, New York, American Planning Association Press.

Silva, Sidney Antonio da (2006). « Bolivianos em São Paulo : entre o sonho e a realidade », *Estudos Avançados*, vol. 20, nº 57, mai-août, p. 157-170.

Silva, Susana Veleda (2000). « Os estudos de gênero no Brasil : Algumas considerações », *Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, nº 262.

Silva Londoño, Diana Alejandra (2010). « Comercio ambulante en el Centro histórico de la ciudad de México (1990-2007) », *Revista mexicana de sociología*, vol. 72, nº 2, avril-juin, p. 195-224.

Silveira, María Laura (2009). « Región y división territorial del trabajo : desafíos en el período de la globalización », *Revista del Centro de investigaciones en desarollo humano*, vol. 17, nº 2, décembre, p. 434-455.

Simmel, Georg (1903). « The sociology of conflict », *American Journal of Sociology*, vol. 9, p. 490-525.

Simões Júnior, José Geraldo (1994). *Revitalizaçao de centros urbanos*, São Paulo, Polis.

Singer, Paul (1973). *Economia política da urbanização*, São Paulo, Brasiliense.

Smith, Neil (1993). « Homeless/global : Scaling places », dans Jon Bird *et al.* (dir.), *Mapping the Futures : Local Cultures, Global Changes*, New York, Routledge, p. 87-119.

SNOW, David A. et Robert D. BENFORD (2000). « Framing processes and social movements : An overview and assessment », *Annual Review of Sociology*, vol. 26, p. 611-639.

SNOW, David A., Robert D. BENFORD, E. Burke ROCHFORD et Steven K. WORDEN (1986). « Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation », *American Sociology Review*, vol. 51, p. 464-481.

SOARES, Vera (2009). « O feminismo e o machismo na percepção das mulheres brasileiras », dans Gustavo Venturi, Marisol Recamán et Suely de Oliveira (dir.), *A mulher brasileira, nos espaço público e privado*, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, p. 161-182.

SONENSHEIN, Raphael J. (1993). *Politics in Black and White : Race and Power in Los Angeles*, Princeton, Princeton University Press.

SONENSHEIN, Raphael J. (2004). *The City at Stake : Secession, Reform, and the Battle for Los Angeles*, Princeton, Princeton University Press.

SONENSHEIN, Raphael J. et Mark H. DRAYSE (2008). «The political geography of coalitions in the age of immigration : The case of Los Angeles », dans Frederick Douzet, Thad Kousser et Kenneth P. Miller (dir.), *The New Political Geography of California*, Berkeley, Public Policy Press, p. 99-127.

SONENSHEIN, Raphael J. et Susan H. PINKUS (2005). « Latino incorporation reaches the urban summit : How Antonio Villaraigosa won the 2005 Los Angeles mayor's race », *PS : Political Science and Politics*, vol. 38, nº 4, p. 713-721.

SOUND TRANSIT (2011). *Transit Development Plan 2011-2016 and 2010 Annual Report*, <http ://www.soundtransit.org/Documents/pdf/newsroom/2010_TDP_2011AnnualRpt.pdf>, consulté le 20 septembre 2011.

SOUZA, Celina (2005). « Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988 », *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, p. 105-121.

SOUZA, Marcelo Lopes de (2006). «Together with the state, despite the state, against the state. Social movements as "critical urban agents" », *City*, vol. 10, nº 3, p. 327-342.

SOUZA, Marcelo Lopes de (2010). *Mudar a cidade. Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*, 6e éd., Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

SOUZA-LOBO, Elisabeth (1991). « Mouvements des femmes et représentation politique au Brésil (1980-1990) : le genre de la représentation », *Recherches féministes*, vol. 4, nº 2, p. 75-86.

STEG, Linda (2003). « Factors influencing the acceptability and effectiveness of transport pricing », dans Jens Schade et Bernhard Schlag (dir.), *Acceptability of Transport Pricing Strategies*, Oxford, Elsevier, p. 187-202.

SUBIRATS, Joan et Quim BRUGUÉ (2006). « Políticas sociales metropolitanas », dans Juan R. Cuadrado-Roura, José Miguel Fernández Güell et Eduardo Rojas, *Gobernar las metrópolis*, New York, Banque interaméricaine de développement.

SURO, Roberto et Audrey SINGER (2002). *Latino Growth in Metropolitan America : Changing Patterns, New Locations*, Washington (DC), The Brookings Institution.

SVAMPA, Maristella (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires, Biblos.

SWYNGEDOUW, Erik (1997). « Neither global nor local : "glocalization" and the politics of scale », dans Kevin R. COX (dir.), *Spaces of Globalization : Reasserting the Power of the Local*, New York, The Guilford Press, p. 137-166.

SWYNGEDOUW, Erik (2000). « Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling », *Environment and Planning D : Society and Space*, vol. 18, p. 63-76.

SZMRECSANYI, Maria Irene de Queiroz Ferreira (1984). « Produção, apropriação e organização do espaço na economia cafeeira : contrastes entre o Vale do Paraíba e o Oeste Paulista (1800-1930) », *Sinopses*, nº 5, p. 200-235.

SZMRECSANYI, Maria Irene de Queiroz Ferreira (1993). « Rio e São Paulo : raízes da substituição da metrópole nacional », *Revista USP*, vol. 5, nº 17, p. 186-209.

TABLE RONDE NATIONALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE – TRNEÉ (2002). *Les instruments économiques au service de la réduction à long terme des émissions de carbone d'origine énergétique*, Ottawa, Gouvernement du Canada.

TAPIO, Petri (2005). «Towards a theory of decoupling : Degrees of decoupling in the EU and the case of road traffic in Finland between 1970 and 2001 », *Transport Policy*, vol. 12, p. 137-151.

TARROW, Sidney (1992). « Mentalities, political culture and collective action frame : Constructing meaning through action », dans Aldon D. Morris, et Carol McClurg Mueller (dir.), *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven et Londres, Yale University Press, p. 174-202.

TARROW, Sidney (1996). *Power in Movement*, Cambridge, Cambridge University Press.

TELLIER, Luc-Normand (1995). « Projecting the evolution of the North American urban system and laying the foundations of a topodynamic theory of space polarization », *Environment and Planning A*, vol. 27, p. 1109-1131.

TELLIER, Luc-Normand (2009). *Urban World History : An Economic and Geographical Perspective*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

TELLIER, Luc-Normand et Boris POLANSKI (1989). «The Weber problem : Frequency of different solution types and extension to repulsive forces and dynamic processes », *Journal of Regional Science*, vol. 29, nº 3, p. 387-405.

THUILLIER, Guy (2005). « Gated communities in the metropolitan area of Buenos Aires, Argentina : A challenge for town planning », *Housing Studies*, vol. 20, nº 2, p. 255-271.

TICKELL, Adam et Jamie A. PECK (1995). « Social regulation after Fordism : Regulation theory, neo-liberalism and the global-local nexus », *Economy and Society*, vol. 24, nº 3, p. 357-386.

TIEBOUT, Charles M. (1956). « A pure theory of local expenditures », *The Journal of Political Economy*, vol. 64, nº 5, p. 416-424.

TILLY, Charles (1978). *From Mobilization to Revolution*, Reading, Addison-Wesley.

TILLY, Charles (1986). « Action collective et mobilisation individuelle », dans Pierre Birnbaum et Jean Lecas (dir.), *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la FNSP, p. 213-243.

TILLY, Charles (2004). *Social Movements, 1768-2004*, Boulder, Paradigm Publishers.

TODOROV, Tzvetan (1982). *La conquête de l'Amérique : la question de l'autre*, Paris, Seuil.

TOMAS, François (1998). « Vers une nouvelle culture de l'aménagement des villes », dans Jean-Yves Toussaint (dir.), *Projet urbain : ménager les gens, aménager la ville,* Bruxelles, Mardaga, p. 15-34.

TORRES, Horacio (1978). « El mapa social de Buenos Aires en 1943, 1947 y 1960. Buenos Aires y los modelos urbanos », *Desarrollo Económico*, vol. XVIII, nº 70, p. 1-50.

TORRES, Horacio (2001). « Los cambios socio-territoriales en Buenos Aires durante la década de 1990 », *EURE – Revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, vol. 27, nº 80, p. 35-56.

TORRES GÊMEAS BH, <http ://www.youtube.com/watch ?v=_ccw1d8jud8>, consulté le 25 juin 2011.

TOURAINE, Alain (1978). *La voix et le regard*, Paris, Seuil.

TOURAINE, Alain (2006). *Globalisation économique et fragmentation sociale*, Barcelone, Centre de cultura contemporanea de Barcelona.

TRANSIT COOPERATIVE RESEARCH PROGRAM (2000). *Bus Rapid Transit : Case Studies in Bus Rapid Transit*, Washington (DC), Transportation Research Board, <http ://www.onlinepubs.trb.org/tcrp/tcrp90v1_cs/Curitiba.pdf>, consulté le 3 septembre 2011.

TRANSPORTS QUÉBEC (2007). *Effet de serre et changements climatiques*, Québec, Gouvernement du Québec, <http//www.mtq.gouv.qc.ca/portal/page/portal/ministere/ministere/ environnement/changements_climatiques/effet-serre-changements_climatiques>, consulté le 25 juin 2010.

UN HABITAT (1996). *An Urbanizing World – Global Report on Human Settlements*, New York, Routledge.

UN HABITAT (2003). *The Challenge of Slums – Global Report on Human Settlements*, New York, Routledge.

UNITED NATIONS FUND FOR POPULATION ACTIVITIES – UNFPA (2008). *Estado de la población mundial 2007 : liberar el potencial del crecimiento urbano*, New York, UNFPA.

UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION, <http ://unstats.un.org/unsd/default.htm>.

UNITED STATES BUREAU OF THE CENSUS (1980[1990]) (2000[2010]). *Decennial Census. Summary Tape File 1*, Washington (DC), U.S. Census Bureau.

UNITED STATES BUREAU OF THE CENSUS (2005-2007). *American Community Survey*, Washington (DC), U.S. Census Bureau.

VAINER, Carlos (2000). « Pátria, empresa e mercadoria », dans Otília Arantes, Ermínia Maricato et Carlos Vainer (dir.), *A cidade do pensamento único*, Petrópolis, Vozes, p. 75-103.

VAINER, Carlos (2001). *Espaço intra-urbano no Brasil*, São Paulo, Studio Nobel/FAPESP, Lincoln Institute.

VAINER, Carlos (2006). *Projeto rede sul-americana sobre conflitos urbanos*, Rio de Janeiro, ETTERN/IPPUR/UFRJ, non publié.

VALLADARES, Licia et Edmond PRETECEILLE (2003). *Análisis e problemas metodológicas no estudo do sistema urbano, do mecado do trabalho e da violência urbano o caso do Brasil*, Princeton et Austin, Center for Migration and Development, Princeton University and Center for Migration and Urbanization, University of Texas.

VAN DENDER, Kurt (2009). « Energy policy in transport and transport policy », *Energy Policy*, vol. 37, p. 3854-3862.

VARONE, Frédéric (2000). « Les choix des instruments de l'action publique : analyse comparée des politiques énergétiques en Europe et en Amérique du Nord », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 7, nº 1, p. 167-201.

VEDUNG, Evert (1998). « Policy instruments : Typologies and theories », dans Marie-Louise Bemelmans-Videc *et al*. (dir.), *Carrots Sticks and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation*, New York, Transaction Publishers, p. 21-57.

VELTZ, Pierre (2005). *Mondialisation, économie et territoires, l'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France.

VERSCHUUR, Christine (2011). « Mouvements et organisations populaires en milieu urbain : identités de genre et brèches pour le changement », dans Isabelle Guérin, Madeleine Hersent et Laurent Fraisse (dir.), *Femmes, économie et développement, de la résistance à la justice sociale*, Paris, Erès et IRD, p. 185-207.

VEYRET, Yvette (2004). *Géographie des risques naturels en France. De l'aléa à la gestion*, Paris, Hatier.

VICKREY, William (1968). « Automobile accidents, tort law, externalities and insurance : An economist's critique », *Law and Contemporary Problems*, vol. 33, p. 464-470.

VILLAÇA, Flávio (2001). *Espaço intra-urbano no Brasil*, São Paulo, Studio Nobel/FAPESP, Lincoln Institute.

WALLERSTEIN, Immanuel (1991). *Unthinking Social Science : The Limits of Nineteenth-Century Paradigms*, Cambridge, Polity Press.

WASYLENKO, Michael J. (1990). « Evidence of fiscal differentials and intrametropolitan firm relocation », *Land Economics*, vol. 56, nº 3.

WEKERLE, Gerda R. (2000). « Women's rights to the city », dans Engin F. Isin (dir.), *Democracy, Citizenship and the Global City*, New York, Routledge, p. 203-217.

WEKERLE, Gerda R. (2004). « Framing feminist claims for urban citizenship », dans Lynn Staeheli, Eleonore Kofman et Linda Peake (dir.), *Mapping Gender, Making Politics : Feminist Perspectives on Political Geography*, New York, Routledge, p. 245-260.

WENZEL, Tom (1995). *Analysis of National Pay-As-You-Drive Insurance Systems and Other Variable Driving Charges*, Berkeley, Lawrence Berkeley Laboratory, Energy and Environment Division, University of California.

WILLIAMS, Heather L. (2001). *Social Movements and Economic Transition : Markets and Distributive Conflict in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press.

WOLFE, Jeanne (1981). *The Progress of Housing Reform : Three Early Experiments in Montreal,* Montréal, McGill.

WOLFE, Jeanne (1994). « Retour sur le passé : un survol historique de l'urbanisme canadien », *Plan Canada,* nº 6, p. 2-36.

YUVAL-DAVIS, Nira (2000). « Citizenship, territoriality and the gendered construction of difference », dans Engin F. Isin (dir.), *Democracy, Citizenship and the Global City*, New York, Routledge, p. 171-188.

LUC-NORMAND TELLIER est le directeur-fondateur du Département d'études urbaines et touristiques de l'Université du Québec à Montréal et le président-fondateur de l'Association pour la promotion de l'enseignement et de la recherche en aménagement et en urbanisme – section Amériques. Il est titulaire d'un doctorat en science régionale de l'Université de Pennsylvanie.

CARLOS VAINER est professeur à l'Institut de recherche et de planification urbaines et régionales de l'Université fédérale de Rio de Janeiro (UFRJ). Titulaire d'un doctorat en développement économique et social de l'Université de Paris I – Panthéon-Sorbonne, il dirige le Forum de science et culture de l'UFRJ, l'Observatoire de conflits urbains et l'ETTERN (Laboratoire État, travail, territoire et nature).

LES MÉTROPOLES DES AMÉRIQUES

du Nord et du Sud sont-elles en train de suivre, de plus en plus, les unes et les autres, leurs propres voies ou, tout au contraire, sont-elles en train de converger ? Elles sont, du moins, en pleine mutation et les étudier en regard de leurs similitudes et de leurs différences contribue sans aucun doute à ébranler les idées reçues à leur sujet.

Ce livre aborde l'évolution des systèmes urbains et des agglomérations métropolitaines des Amériques, les inégalités sociales qui se manifestent entre les habitants, l'engagement dans le développement durable en lien avec les transports et l'accès à l'eau ainsi que des réflexions sur la ville et ses modèles. Regroupant des contributions de chercheurs internationaux, il traite de ces questions à partir de l'exemple de douze métropoles d'Amérique, soit cinq métropoles brésiliennes, Belo Horizonte, Curitiba, Rio de Janeiro, São Paulo et Santos, la métropole argentine de Buenos Aires (à travers les zones de Zárate, Campana et Tigre), trois métropoles étatsuniennes, La Nouvelle-Orléans, San Francisco (par le biais d'Oakland) et Seattle, la métropole mexicaine de Mexico, la métropole colombienne de Bogotá et, enfin, la métropole canado-québécoise de Montréal.

Peu à peu, le lecteur sera amené à réévaluer les clivages radicaux qu'il pensait trouver entre le Nord et le Sud, notamment en regard des effets de la mondialisation ou par rapport à la composition sociale des banlieues.

ONT COLLABORÉ

Luis ADRIANI
Óscar A. ALFONSO R.
Ana Lucia BRITTO
Johanne BROCHU
Alice CALHAU GUIMARÃES
Marcos CANCIANI
Lucia CAPANEMA ALVARES
Marianne CARLE-MARSAN
Mario CARRIER
Jean-Paul CARRIÈRE
Helena CARRIQUIRIBORDE
Jean CRÊTE
Berenice DE SOUZA CORDEIRO
Julien DOMINGUE
Frédérick DOUZET
Fabio DUARTE
Raquel FARIA RODRIGUES
Jean-Marc FONTAN
Pietro GARAU
Matías Donato LABORDE
Jean-François LEFEBVRE
Charmain LEVY
Lisett MÁRQUEZ LÓPEZ
Maria Carolina MAZIVIERO
Jean MERCIER
Céline-Coralie MERTENAT
Altamiro MOL BESSA
Felipe MORENO GALVÁN
Richard MORIN
Sylvie PARÉ
Emilios PRADILLA COBOS
Viviana RIWILIS
Luc-Normand TELLIER
Isabelle THOMAS
Sebastião TOLENTINO
Fanny TREMBLAY-RACICOT
Sandra URSINO
Carlos VAINER

ISBN 978-2-7605-3476-6

PUQ.CA