Document généré le 17 juil. 2025 18:29

International Review of Community Development
Revue internationale d'action communautaire

Participation populaire et gestion de l'habitat en Amérique latine
Citizen Participation and Housing Management in Latin America
Participación popular y gestión del ambiente de vida en América Latina

Noëlle De Roo Lemos

Numéro 4 (44), automne 1980

Logement et luttes urbaines

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1035060ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1035060ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (imprimé)
2369-6400 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

De Roo Lemos, N. (1980). Participation populaire et gestion de l'habitat en Amérique latine. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (4), 189–199. https://doi.org/10.7202/1035060ar

Résumé de l'article

À partir d'exemples de participation populaire à la gestion de l'habitat, tant rural qu'urbain, au Mexique surtout, l'article démontre que les programmes pour l'amélioration de l'habitat ne doivent pas être de simples expédients politiques destinés à tranquilliser les populations, mais plutôt le résultat d'efforts visant à améliorer l'ensemble des conditions de vie. La participation populaire ne peut pas être qu'une intervention plus ou moins volontaire de la population dans l'exécution de tâches programmées mais bien un processus actif d'intervention dans la structure du pouvoir. Les projets de développement de la vallée de Chamal (Tamaulipas, Mexique), des architectes aux pieds nus sont pour l'auteur des exemples positifs de participation populaire sur lesquels elle base se réflexion.

Tous droits réservés © Lien social et Politiques, 1980

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Participation populaire et gestion de l'habitat en Amérique latine

N. De Roo Lemos

Parmi les résolutions adoptées par les pays participants à la XVIIe Session de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Amérique Latine (CEPAL) [1], *l'étude de la « participation populaire à l'organisation et au développement des communautés rurales et urbaines en tant qu'élément de la structure institutionnelle » a été recommandée comme thème d'investigation prioritaire* [2]. *C'est cette préoccupation qui, dans le cadre du projet Habitat-Cida consacré aux « Aspects Sociaux du Milieu Humain en Amérique Latine »* [3], *nous avait portée à esquisser une typologie relative à la participation populaire à la gestion de l'habitat (défini comme un espace occupé par une population). Une telle étude s'imposait, en effet, étant donné le type de développement de ce continent, ses répercussions sur l'appauvrissement général des collectivités rurales et l'afflux massif de squatters vers les villes. L'habitat, à l'exception de certaines zones plus favorisées, connaît en général de graves lacunes dans le domaine des biens et des services (terre et logement, eau potable, énergie, installations sanitaires, amélioration des routes et des transports) et seule, dans un contexte que nous avons cherché à déterminer, une participation populaire semble permettre d'y faire face. Loin d'être exhaustive, cette étude devait essentiellement constituer une grille d'analyse destinée à servir de base à de futures enquêtes sur le sujet* [4]. *Le présent article vise à explorer quelques-unes des avenues de recherche de la problématique alors énoncée.*

Tout en essayant de ne pas revenir sur ce qui a déjà été dit sur l'habitat, en particulier dans les recherches des Nations Unies et dans le projet Habitat-Cida lui-même, nous chercherons à démontrer comment l'étude de la participation populaire dans ce domaine ne peut se faire sans analyser la valeur des programmes relatifs à l'habitat même. De la même manière qu'il a été démontré que des programmes pour l'amélioration de l'habitat ne doivent pas être de simples expédients politiques destinés à tranquilliser les populations mais plutôt le résultat d'efforts faits pour améliorer la conjoncture socio-économique, la participation populaire dans sa gestion ne doit pas être une intervention plus ou moins volontaire des gens dans l'exécution des tâches programmées, mais bien un processus de participation réelle et active des populations dans la structure du pouvoir et dans la prise de décisions.

Une telle participation est indispensable si l'on veut que les projets d'amélioration de l'habitat, non seulement puissent répondre aux besoins concrets des populations, mais évitent d'accentuer ou de provoquer des conflits ou des contradictions locales, ce qui, comme nous le préciserons, est fréquent et conduit à la démobilisation. Ce type de participation, cependant, ne se concrétise pas aisément puisque partout citoyens et administrateurs s'affrontent en des stratégies diverses pour gagner du pouvoir les uns sur les autres. En Amérique Latine, tout particulièrement, bien que la participation populaire soit l'un des thèmes les plus évoqués par

les gouvernements ou les organismes intéressés à des projets d'habitat populaire, eux-mêmes souvent associés au développement communautaire (*desarrollo de la comunidad*), la structure actuelle de centralisation du pouvoir de ces sociétés limite les possibilités d'action populaire à des domaines marginaux ou illusoires. De la même manière, alors que l'habitat reflète les failles de l'infrastructure sociale, la participation populaire dans sa gestion servira de test en vue de détecter celles du système qui prétend en être le garant. Mais il existe un autre obstacle à la concrétisation d'une telle forme de participation réelle. Il s'agit de l'attitude des populations elles-mêmes qui, malgré des conditions de pouvoir propices (gouvernement orienté vers le changement et favorable à ce type d'action), resteront surtout préoccupées de réalisations concrètes en réponse à des besoins vitaux et ne s'engageront que sous certaines conditions dans un processus de changement en profondeur.

Nous n'analyserons donc pas la participation comme une fin en soi, étant donné son caractère le plus souvent illusoire, mais nous l'aborderons en fonction des objectifs des projets institutionnels, d'une part, et des populations, d'autre part. Dans un premier temps, nous rapportons deux expériences concrètes de participation au Mexique. Les interrogations qu'elles font surgir nous amèneront, dans un second temps, à l'application de notre problématique aux milieux ruraux puis urbains. Celle-ci rendra compte de la difficulté d'une participation populaire réelle dans la gestion de l'habitat.

DEUX FORMES DE PARTICIPATION POPULAIRE DANS LA GESTION DE L'HABITAT

Développement communautaire intégral : la vallée de Chamal [5]

Dans la vallée de Chamal (Tamaulipas), un projet de développement communautaire a abordé de façon intégrée les problèmes de l'habitat mais aussi de l'activité économique, de la santé, de l'éducation, etc. Ce projet a été défini à la suite d'une analyse détaillée du contexte local dont voici un aperçu.

La vallée compte neuf communautés soit environ neuf mille habitants, paysans éjidaux [6], journaliers et petits propriétaires pour la plupart. La canne à sucre, le maïs, le sésame, la tomate et les arbres fruitiers constituent les principales cultures. Le climat est semi-tropical et peut atteindre 42°C par temps chaud ou 0°C en hiver.

Vers la fin du siècle dernier la vallée a été entièrement colonisée par les Américains qui ont alors assujetti la population locale à leurs conditions de travail. Même si lors des luttes révolutionnaires un fort mouvement d'occupation des terres a vu le jour, les Américains possèdent néanmoins aujourd'hui encore les meilleures terres. L'influence étrangère s'est répercutée dans le domaine religieux puisque la majorité de la population est évangéliste. Elle a également radicalement changé les formes de production traditionnelles. La désintégration sociale qui s'ensuit est considérable.

Lors d'une première enquête, en 1972, seul un *ejido* progressait grâce à un financement bancaire, le reste de la population vivait dans la misère et se voyait forcée d'aller régulièrement vendre sa force de travail aux Etats-Unis (*braceros*). Sur le plan municipal, la représentativité populaire était nulle.

Antécédants et élaboration du programme

En 1972, un groupe de *pasantes* (étudiants gradués) d'un Institut Technologique de l'Etat du Tamaulipas se rendit faire son service social dans la vallée. Au bout de trois mois, sans fonds et pratiquement sans programme, ils avaient réussi à susciter un début de participation populaire et en 1973 un plan de développement intégral communautaire fut mis sur pied avec l'appui de diverses institutions. On devait notamment s'attacher à des problèmes économiques, sociaux, juridiques, médicaux, de techniques de construction et de techniques industrielles suivant un plan d'action très détaillé. Chacun des secteurs devait être pris en charge grâce à la participation de la population.

Le programme s'est déroulé en accord avec les enquêtes réalisées dans chaque communauté, chaque *pasante* ayant élaboré son programme individuel après avis de la population. Un comité d'orientation et d'évaluation était chargé de le réviser et d'approuver son application conjoin-

tement avec ceux des huit autres communautés. Pendant deux ans, les objectifs ont été poursuivis en lien étroit avec la population locale organisée en comités féminins, juvéniles et de travaux publics. Le Comité d'orientation et d'évaluation s'est associé avec les Commissaires éjidaux de même qu'avec les représentants de chaque Comité des nouvelles coopératives, de l'Association des petits producteurs et journaliers et de celui de la *Junta* pour l'amélioration de la communauté.

Les résultats

Une prise de conscience des problèmes communs à toutes les communautés a été facilitée par des activités conjointes, des rencontres sportives ou culturelles qui ont fait naître un appui mutuel concret dans les efforts entrepris. Les réalisations ont été nombreuses, nous en résumerons quelques-unes.

La propriété du sol a été régularisée dans chaque *ejido*, des terres défrichées collectivement, des crédits obtenus et des coopératives créées. Des poulaillers pour l'élevage d'embouche ont été construits et les poulets mis en vente par des comités féminins, un local ayant été loué au marché d'une ville voisine pour la vente directe au consommateur. Un jardin potager a été créé dans chaque communauté et confié aux enfants. Ce sont eux également qui ont pris charge des clapiers, l'élevage des lapins n'étant cependant pas destiné à la commercialisation mais devant fonctionner comme instrument de formation technique. De nombreuses initiatives ont d'ailleurs eu la formation technique et l'enseignement pour objectif principal, que ce soit dans les domaines de l'hygiène, de la santé, de l'alphabétisation, de l'utilisation de semences, de l'analyse des sols, du contrôle des parasites ou d'autres encore.

On a recruté de la main-d'oeuvre pour la construction de routes et pour l'électrification des trois communes, les charges ayant été divisées entre tous. Un système de communication téléphonique ou télégraphique a été installé dans plusieurs communautés. On a également construit une école secondaire de technique d'élevage et cent hectares d'un *ejido* ont été octroyés pour son exploitation, toutes les communautés ayant contribué au défrichement du terrain.

Des relevés topographiques ont été effectués dans les zones urbaines, des maisons réaménagées en fonction de ces relevés, des rues ouvertes, encore une fois avec la participation de toute la communauté. On a construit des écoles et l'achat d'un autobus a permis le transport des enfants. Bref, le programme a eu des répercussions importantes au niveau de la région et en 1974 trois autres secteurs avoisinants ont repris la méthodologie de Chamal, en l'adaptant aux conditions locales.

Il est important d'indiquer que, comme il nous a été dit par la suite, les *pasantes* ont toujours cherché à s'assurer le concours des autorités locales. Néanmoins il est arrivé que celles-ci, soit parce qu'elles étaient en désaccord avec les modalités techniques, soit parce qu'elles craignaient pour leur autorité, retirent leur appui au projet ou même cherchent à le faire avorter. Dans de tels cas, les *pasantes* ont toujours choisi de s'appuyer sur la population. Même si les planificateurs sont depuis lors partis, le contact est néanmoins maintenu entre eux et la population sur une base consultative, à l'initiative de la collectivité elle-même qui a désormais pris en main la poursuite du projet. Une telle participation de base explique l'émergence d'expériences novatrices et la motivation des populations à modifier progressivement leurs conditions d'existence. Aujourd'hui, d'ailleurs, l'émigration régresse et les jeunes comptent rester sur place.

Il y a malheureusement quelques ombres au tableau. Bien que les grands propriétaires terriens étrangers aient essentiellement adopté une attitude d'expectative voire parfois de participation (prêt de machinerie, par exemple), ils n'en jettent pas moins progressivement et sous le couvert, les bases d'une contre-offensive, que ce soit par le canal de la religion (évangélisme), en soudoyant les promoteurs ou par divers actes de provocation. Le projet a, d'autre part, toujours recherché une indépendance financière. Lorsque des emprunts ont dû être effectués, à la suite, par exemple, d'une mauvaise année agricole, le remboursement a pu être assuré dès la récolte suivante, à la faveur d'une hausse des prix des biens de subsistance. Néanmoins, la possibilité d'avoir recours au produit des ventes comme source de financement peut être contrecarrée. C'est ainsi que les importants revenus générés par la mise en marché des boeufs d'embouche ont été réduits par la difficulté de se réapprovisionner en nouvelles têtes

de bétail car les Américains offraient un prix supérieur à celui que les paysans locaux pouvaient proposer. La confrontation inéluctable avec le mode de production dominant et une réforme agraire qui reste à (re)faire risque tôt ou tard d'aiguiser ces contradictions.

Projet de technologie appropriée : les architectes aux pieds nus [7]

Les projets de développement communautaires dans le domaine de l'habitat exigent non seulement la participation de la population au projet mais également l'exercice d'une compétence technique. L'exemple suivant pose, en ce sens, les jalons d'une technologie appropriée.

Les spécialistes, architectes, planificateurs ou administrateurs chargés de planifier l'habitat, sont concentrés dans les secteurs modernes des grands centres urbains dont ils appliquent les critères techniques et architecturaux aux zones moins développées. Les populations locales ne voient ainsi satisfaits ni leurs intérêts, ni leurs besoins. De nouvelles constructions ont souvent été dédaignées (on les a par exemple transformées en dépôts) en faveur des anciennes formes d'habitat. A la suite de tels échecs, des experts ont pris conscience qu'il est plus approprié et surtout moins coûteux d'amener les planificateurs à identifier les besoins spécifiques des populations et à partir de là à travailler avec elles, plutôt que d'essayer d'amener ces dernières à changer leur mode de vie et à acquérir des connaissances techniques dont la complexité peut leur échapper. Ainsi, parallèlement à d'autres expériences, la recherche d'une technologie appropriée va s'opérationnaliser dans la création d'un fonctionnaire de type nouveau, davantage sensible aux nécessités et aux choix populaires : aux notions de planificateur-architecte et planificateur aux pieds nus, déjà diffusées par les Nations Unies, a fait suite, plus récemment, celle d'architecte aux pieds nus.

Cette idée fait suite aux expériences du même ordre dans le champ médical, médecins aux pieds nus chinois, « paramedics » américains, où les tâches sont accomplies par du personnel ayant reçu un degré moindre de formation. Un programme semblable devrait donc être possible dans des localités où l'on ne trouve pas d'architectes mais où les gens ont normalement recours à celui ou ceux qui jouissent de talents particuliers pour la construction. Le tout viserait à rendre accessible à ces constructions « empiriques » un certain nombre de techniques qui leur permettraient d'améliorer leurs possibilités tout en ayant soin de n'en faire ni des super-charpentiers ni des semi-architectes : ils finiraient par se faire absorber soit par une entreprise soit par des tâches administratives ou bureaucratiques ce qui contredirait les objectifs du programme. C'est dans cette optique que le projet suivant a été mis sur pied à La Paz (Basse Californie du Sud), Mexique.

Les objectifs globaux du projet sont d'établir un plan expérimental de diffusion d'une technologie appropriée qui puisse en même temps véhiculer auprès des responsables gouvernementaux en matière d'établissement humain les priorités et nécessités locales de telle ou telle communauté. Un groupe d'instructeurs-moniteurs sera chargé d'entraîner, avec le support éventuel de spécialistes en matière administrative, un groupe d'administrateurs communautaires [8] et de constructeurs « empiriques » locaux. Il servira encore de support technique à ces derniers. Ces instructeurs moniteurs devront au préalable avoir subi un entraînement adéquat qui couvrira de manière globale des connaissances dans les domaines suivants : autoconstruction et organisation sociale dans les quartiers défavorisés et les communautés rurales : techniques et matériaux de construction appropriés ; méthodologie et techniques pédagogiques. Bref, ils seront à la fois spécialistes dans le domaine d'une technologie intermédiaire et dans celui du fonctionnement des établissements humains. Ils seront choisis parmi des diplômés dans des domaines rattachés à la construction ou au design urbain (architectes ou ingénieurs civils) et devront être capables d'introduire dans les communautés de nouvelles connaissances en matière de construction sans méconnaître les expériences autochtones. Pour cela il leur faudra une certaine aptitude pédagogique à stimuler les ressources professionnelles locales sans toutefois créer de dépendance. Dans la phase expérimentale on prévoit la formation d'une équipe de trente instructeurs moniteurs durant une période approximative de trois à quatre mois.

Cet élément de réponse aux besoins concrets des populations, complémentaire à ceux exprimés dans

le cas de Chamal, ne va pas lui non plus sans contradictions. Bien que prétendant opérer dans une sphère de circulation du capital différente de celle du mode de production dominant, un tel projet de technologie appropriée ne pourra à la longue, selon Burgess (1977), échapper au système économique dominant dont il deviendra, à la manière d'autres projets semblables, une composante. Sa généralisation est donc problématique dans la mesure où elle va à l'encontre des intérêts des groupes dominants.

Perspectives

Ces deux exemples, bien que le second demeure encore à l'essai, ont été évoqués non seulement pour leur complémentarité mais surtout pour les idées neuves qu'ils suggèrent : le recours au savoir-faire populaire doit effectivement nous permettre d'envisager de nouvelles hypothèses pour le futur. Cependant, les contradictions relevées dans les deux projets nous obligent maintenant à aborder la participation populaire à la gestion de l'habitat dans un cadre d'analyse plus systématique, ce que nous ferons encore à l'aide de quelques exemples précis. Nous les avons puisés parmi ceux qui nous apportaient les meilleurs renseignements, soit dans des contextes capitalistes réformistes (Mexique, Pérou), ou dans un contexte « socialiste » (Chili de l'Unité Populaire).

LA PARTICIPATION POPULAIRE À LA GESTION DE L'HABITAT

Étant donné que le type de développement actuel entraîne une paupérisation croissante des masses rurales et leur refoulement vers les villes, il est impensable de concevoir le rapport ville-campagne comme une dualité cloisonnée. Néanmoins, alors qu'en milieu urbain les besoins se font sentir de manière très pressante et que la population se voit davantage portée à se mobiliser pour y faire face, en milieu rural, l'habitat constitue une contradiction relativement moins significative au plan social et la participation est loin d'avoir le même caractère spectaculaire [9] . En outre, la participation en milieu rural peut être davantage centrée autour de projets liés aux intérêts économiques d'une communauté, alors qu'en milieu urbain cette mobilisation se limite davantage à des besoins vitaux, physiques, aux services nécessaires à chaque quartier.

Les facteurs qui entrent en ligne de compte dans l'analyse de la participation relative à l'habitat dans ces milieux sont fort nombreux et complexes. Malgré cela, il est suffisant pour notre propos, de distinguer les formes de participation à objectif quantitatif de celles à objectif qualitatif. Nous avons, en effet, d'une part des projets où la participation ne vise qu'à rechercher une caution populaire de manière à légitimer des décisions déjà prises. De telles décisions sont d'ordre le plus souvent substantiel (équipement, par exemple) même s'ils sont parfois associés à des projets de changement ou de développement régional. Le manque de participation de base, son caractère intermittent et surtout les démobilisations qui s'ensuivent en font des expériences à faible impact positif. Il existe, d'autre part, des projets où la participation « réelle » est un élément fondamental, où la mobilisation des masses est vue comme un processus évolutif dont ces dernières sortiront enrichies puisqu'elles y contribueront de manière créative et pourront suivre, sinon « contrôler », la marche du processus en cours. Leur caractère évolutif permettra de s'attaquer davantage à des changements d'ordre plus fondamental. C'est cette forme de participation que nous préconisions en introduction.

La participation en milieu rural

L'habitat en milieu rural se caractérise par un dénuement tel qu'aucun gouvernement sud-américain n'est en mesure d'y faire face financièrement. Les populations elles-mêmes exercent peu de pressions et s'organisent pour se doter des installations jugées nécessaires. L'insuffisance de ces dernières dérive surtout du manque de ressources des paysans, la plupart n'arrivant à se doter que du minimum physique nécessaire à leur survie. La population rurale croît lentement et une détérioration générale des logements, par exemple, comme celle constatée dans les milieux urbains, n'est pas à craindre, bien que l'appauvrissement général de la paysannerie et l'épuisement des ressources locales (bois...) aient provoqué une détérioration rapide en

certains endroits. Même de meilleurs revenus ne garantissent nullement le succès des efforts dans ce domaine et nombreux sont les groupes, indigènes essentiellement, qui préfèrent éviter toute apparence de prospérité qui puisse les amener à payer davantage d'impôts.

A partir des années quarante, essentiellement, les tactiques populistes de mobilisation des masses ont, selon Malloy (1978), eu comme contrepartie des programmes d'assistance comprenant, entre autres, l'expansion des services publics. On a ainsi assisté à la mise sur pied d'une série de projets dont la plupart ont été coûteux et mal adaptés aux besoins concrets des populations : lois visant à stimuler ou à obliger les propriétaires des haciendas à investir dans ce domaine, mais dont l'effet a surtout été de les encourager à réduire le nombre de familles résidentes et à faire appel à de la main-d'oeuvre étrangère à la propriété; « gratifications matérielles » qui, en plus de coûter cher, n'ont pas répondu aux besoins populaires (voir projet des architectes). C'est pour faire face à ces échecs que les experts ont conclu à la nécessité de faire intervenir les collectivités elles-mêmes dans les projets et que la participation est ainsi devenue l'un des thèmes les plus évoqués par les gouvernements et les organismes voués à l'amélioration de l'habitat. « Ironiquement », cependant, comme le dit si bien Kasperson, « la demande ne provient normalement pas des insatisfaits eux-mêmes mais de leurs gardiens auto-assignés... les programmes de participation (n'étant que) des adaptations *ad hoc* destinées à compenser les failles (des) institutions publiques » (Kasperson, 1974 : 2).

Participation à objectif quantitatif

Il existe des projets concrets où, en échange d'un minimum d'aide technique ou financière, il est relativement facile d'amener les populations rurales à participer à leur élaboration (travaux de rénovation, conduites d'eau, terrains de jeux...) mais sitôt le projet terminé, la participation cesse. Par contre d'autres projets, tel celui des routes rurales au Mexique, ont eu des répercussions à plus long terme. Un vaste programme de construction de routes rurales à l'échelle du pays a, en effet, très tôt vu le jour dans ce pays [10]. Conscients du fait que seule une minorité bénéficiait le plus souvent des programmes d'habitat, les experts ont cru qu'étant donné le contexte de la réforme agraire où des millions de paysans ont été convertis en propriétaires des terres qu'ils travaillaient, la construction d'une route serait perçue par ceux-ci comme un bénéfice direct, entraînant du même coup leur intérêt à y participer de manière active. Et en effet, nombreux ont été les cas où des populations auto-organisées et en accord avec les autorités, ont mené à terme des travaux et fourni la main-d'oeuvre nécessaire en échange d'un appui technique et financier (paiement de salaires, distribution de vivres ou autre). Cependant, même là où la participation a été active lors de la phase de construction, il est arrivé souvent que les routes n'aient pas été entretenues.

Si le salaire promis a, comme cela s'est souvent vérifié, été la principale motivation de participation, si, en outre, une fois la route terminée, nombre d'ouvriers forts de l'expérience acquise ont quitté la région à la recherche d'emplois dans ce domaine, la véritable cause de l'abandon de l'entretien des routes est ailleurs. Certes les routes ont apporté des avantages inappréciables aux communautés isolées en ce qui concerne leur accessibilité à de meilleures conditions de santé et d'hygiène, par exemple. Mais on a surtout pu constater que leur construction n'est pas exempte de contradictions : elle a entraîné, par exemple, dans la zone caféière de la Sierra de Puebla, une concentration de la propriété par l'achat massif de plantations par des gens de l'extérieur qui utilisaient des prête-noms locaux, provoquant ainsi l'évincement de la paysannerie moyenne et même de l'ancienne paysannerie aisée. Dans de tels cas, la route ne peut évidemment plus être perçue comme un bénéfice direct pour la communauté locale et il n'est pas étonnant que celle-ci renonce à l'entretenir.

Un autre exemple de participation à objectif quantitatif mérite d'être mentionné. Au Mexique toujours, dans les années soixante-dix, le gouvernement d'Echeverria, conscient du fait que le logement ne constituait pas un problème isolé, fit des efforts pour associer les programmes relatifs à l'habitat à une amélioration des conditions de vie dans les communautés rurales (INDECO, Mai, 1976 : 35). De nombreux programmes de développement communautaire intégral furent ainsi mis sur pied. Un grand nombre d'entre eux, contrairement à Chamal,

ne firent cependant appel à la participation populaire que pour légitimer des décisions déjà prises en haut lieu. Ce fut, entre autres, le cas du *Plan Nacional Cañero* [11].

Dans ce plan de développement, l'accent a été excluvisement mis sur la production de la canne à sucre provoquant ainsi la disparition de l'ancienne production d'autosubsistance. La région touchée dépend aujourd'hui de l'extérieur non seulement pour sa subsistance mais, par exemple, pour son habitat : la canne a éliminé le chaume destiné aux toitures. Lorsque celles-ci doivent être remplacées, les paysans plus riches vont acheter du chaume à l'extérieur, tandis que les plus pauvres doivent se contenter de zinc ou de plaques métalliques qui provoquent une chaleur torride à l'intérieur des habitations, dans une région aux conditions climatiques tropicales-humides. Le dirigisme des planificateurs, une conception tronquée de la participation populaire, l'ignorance des contradictions locales ont engendré la dépendance et provoqué des réactions d'indifférence mais aussi d'hostilité à l'égard du projet. Mais même l'indifférence peut être mise à profit par une minorité dirigeante locale. A la Margarita, par exemple, l'une des communautés de la zone, la démobilisation qui a succédé aux conséquences du projet n'a pas été perdue pour tout le monde : un réservoir d'eau avait déjà été construit, des conduites installées mais le raccordement restait à faire ; seul intéressé à la finalisation des travaux un dirigeant local joua de son influence comme médiateur auprès des autorités pour obtenir le raccordement et accroître par la même occasion son influence et prestige politiques.

Règle générale donc, les populations ont tendance, malgré leur méfiance traditionnelle, à accepter de participer à des projets concrets dans la mesure où elles perçoivent directement les bénéfices qu'elles peuvent en retirer. Dans la presque totalité des cas, il ne s'agit là que d'une participation épisodique qui s'achèvera une fois le projet concrétisé. Cependant, dès que surgissent des contradictions, comme dans le cas de la route de Puebla, il y aura démobilisation. La réaction populaire sera d'autant plus importante que le projet d'habitat a été associé à des programmes socio-économiques qui ne servent pas directement les intérêts de la population ou à une véritable dénaturation du concept de participation (refus de tout projet futur, hostilité au Plan Cañero). De telles expériences sont particulièrement vulnérables dès qu'elles s'intègrent dans un processus de production et n'ont pas la possibilité de s'isoler du système macro-économique [12] Les communautés de Chamal y réussissent pour le moment, et c'est pourquoi nous avons pu y observer une participation à objectif qualitatif.

Participation à objectif qualitatif

Pour comprendre le succès de l'expérience de Chamal, il faut tenir compte de plusieurs facteurs. La structure fédérale mexicaine permet d'une part une relative autonomie locale. En outre, les promoteurs locaux de Chamal ont pu compter sur des appuis politiques solides allant jusqu'à la visite du Président Echeverria lui-même. Enfin, dans le contexte de la politique « nationaliste » mexicaine, la présence de grands propriétaires locaux américains a pu avoir un effet positif sur le soutien accordé au projet par les autorités. Seul, cependant, l'isolement de Chamal par rapport au système macro-économique explique la poursuite de l'expérience dans la mesure où elle ne se heurte pas au contexte économique national. Si à cela on ajoute l'attitude des *pasantes* qui se sont appuyés sur les bases populaires quitte à déplaire aux autorités locales, on comprend le succès actuel et l'engagement de la population dans un important processus de changements structurels, les débats eux-mêmes ayant contribué à l'évolution des mentalités et stimulé l'esprit d'innovation. Mais le contexte macro-économique commence déjà à se faire sentir. On a mentionné la difficulté de concurrencer les prix américains des têtes de bétail. On peut se demander alors jusqu'où peut aller l'auto-financement local et jusqu'à quel point peuvent se généraliser de telles expériences.

Si la prise en considération du savoir-faire populaire nous permet d'envisager de nouvelles hypothèses pour le futur, les problèmes sous-jacents transcendent le plus souvent les exigences populaires et la participation ne peut, en soi, constituer un critère suffisant pour juger des résultats des actions entreprises. Cela équivaut-il à dire, comme le prétend Zertuche (1976), que si les changements induits par les projets de développement ne vont pas de pair avec une transformation des rapports de

production, ceux-ci entraîneront, à la longue, un contre-développement ? Nous ne croyons pas, en premier lieu, que des changements dans les rapports de production soient la garantie de la création d'une véritable participation populaire. De simples changements quantitatifs peuvent être, par ailleurs, un véritable facteur d'évolution pour aussi lente qu'elle soit. Le succès d'expériences isolées n'est, cependant, que le résultat de politiques populistes et rarement l'expression de systèmes organisationnels. Elles se heurterons donc, tôt ou tard, au système macro-économique. Une transformation des rapports de production s'avère donc indispensable et l'expérience de Chamal devrait, par conséquent, aller de pair avec des plans nationaux intégraux. Or, au Mexique, une réforme agraire reste à (re)faire.

La participation en milieu urbain

Étant donné les conditions d'habitation particulièrement précaires dues à l'afflux massif de ruraux vers les villes, l'habitat en milieu urbain constitue une contradiction significative dans l'ordre social. Les sans-logis et les mal logés sont amenés à s'organiser pour satisfaire d'eux-mêmes leurs besoins les plus pressants suivant des mouvements dits « spontanés » : une zone où installer des abris précaires et dont ils prendront possession au risque d'être délogés. C'est le cas des bidonvilles, *favelas*, *barriadas*... de la presque totalité des métropoles et grandes villes d'Amérique Latine. Cependant, en fonction d'un certain nombre d'éléments qui déterminent le niveau de solidarité des communautés ainsi formées et sur lesquels nous reviendrons, on constate qu'une fois atteint un minimum de sécurité physique, l'intérêt nécessaire pour le maintien d'une organisation décroît, la *barriada* cesse de progresser et se détériore rapidement.

Au long des années, cette situation s'est aggravée : accroissement du mouvement de squatters et de la menace qu'ils constituent, non seulement pour les propriétaires des terrains avoisinant les grandes métropoles, mais encore pour les autorités elles-mêmes auxquelles ces manifestants se heurtent de plus en plus durement. Force est donc pour les gouvernements d'essayer de contrôler la situation et d'investir dans la recherche de solutions aux problèmes des bidonvilles. Des enquêtes comme celle de Turner à Lima (1970) ayant fait état des inconvénients des projets institutionnels planifiés coûteux par rapport aux avantages des constructions populaires instantanées et mieux adaptées aux nécessités locales, les gouvernements ont donc mis l'accent sur l'entraide locale. Ils se sont fait aider en cela par des institutions bénévoles (*benefactoras*) nationales et internationales. Le mécanisme d'action de ces dernières a été le même partout en Amérique Latine, soit le développement communautaire et ses variantes, la promotion et la coopération populaire ; elles ont fait l'objet d'une enquête à Lima (Rodriguez, 1973), et nous nous y attarderons plus longuement après les quelques considérations supplémentaires qui suivent.

Comme nous venons de le voir, dans de tels cas la demande de participation, encore une fois, ne provient pas de la population mais des autorités. Ici. cependant, à la différence de ce qui se passe en milieu rural où l'habitat ne constitue pas une contradiction significative dans l'ordre social, les réalisations auront trait presque exclusivement aux besoins vitaux plutôt qu'aux intérêts économiques d'une communauté. Il en résulte une analyse légèrement différente de celle consacrée aux milieux ruraux.

Participation à objectif quantitatif

Schématiquement, l'appui institutionnel gouvernemental ou bénévole a en principe pour mission, comme ce fut le cas pour le Pérou récemment, d'améliorer les services en ravivant la participation par l'apport de nouvelles connaissances et formes d'organisation. Les projets sont donc, dans une première phase, à la fois réalisés par les institutions et les squatters (*pobladores*). La participation de ces derniers devra être perçue comme l'élément déterminant du succès des interventions et comme la garantie de la résolution future des problèmes qui surgissent au jour le jour. Dans une seconde phase, une fois rodés au mécanisme de la participation et de la résolution des problèmes, les *pobladores* devront pouvoir réaliser pour leur propre compte et suivant leur propre initiative les actions qu'ils jugeront nécessaires. Bien que dans la première phase les résultats quantitatifs ne soient en aucune manière négligeables, de sérieuses questions surgiront quant

à l'étape consécutive où les squatters devront eux-mêmes financer et être seuls responsables des actions entreprises. Mais voyons le fonctionnement d'un tel projet.

On postule que chaque *barriada* est une entité isolée, sans relation avec les autres, et dont les problèmes et leurs solutions sont spécifiques. Les directives viennent d'en haut et ne permettent de résoudre que les problèmes « individuels » que les organismes responsables jugent bon d'appuyer. Ainsi, même s'ils « entreprennent le tye de projets que, selon les enquêtes, les squatters désirent le plus [13] , ils favorisent aussi des projets dans les quartiers les mieux pourvus où la majorité des familles possède légalement son lot de terre et bénéficie de revenus réguliers » (Michl, 1972 : 73). Il en résulte des quartiers plus prospères, sans aucun doute, mais surtout une accentuation des disparités et de l'hétérogénéité sociales déjà importantes au départ. Discriminatoire dans sa conception, cette forme d'assistance contrôlée étouffe l'initiative locale, confronte les *poblabores* avec un mécanisme chaque fois plus important de canalisation des demandes qui, à la longue, entraînera le désintérêt et la démobilisation populaires et renforcera la tendance bureaucratique et centralisatrice du pouvoir.

De telles expériences démontrent, selon Rodriguez (1973), que seule l'aide technique et financière institutionnelle a permis de mener à terme les projets envisagés, qu'en outre les *pobladores*, seuls, ne peuvent rien et qu'enfin il est difficile de déclencher le processus de prise en charge du projet par la population tel que prévu pour la seconde phase du projet. Ces expériences ne peuvent donc se généraliser que si les gouvernements et institutions continuent d'accorder de nouveaux crédits. Cela n'est compatible qu'avec une économie nationale solidement assise : l'expérience chilienne de Frei, comparable à celle que nous venons de décrire pour Lima, n'a pas résisté à la crise déclenchée en 1967 à la suite du processus inflationniste et à l'accroissement de la dette extérieure ; en effet, après avoir été consacré dans un rôle de bienfaiteur grâce à un vaste programme de distribution de terrains à construire et de logements [14] , le gouvernement démocrate-chrétien fut amené, à la suite de cette crise économique, à reprendre les vieilles méthodes de répression à l'égard des mouvements d'occupation « sauvage » : programmes d'aide ponctuelle tant qu'il s'agit de se gagner un appui politique, répression dès qu'on n'est plus capable d'absorber la demande sociale [15] . Quant à la participation populaire, elle aussi résulte avant tout d'un très grand pragmatisme, c'est-à-dire de l'expression des nécessités vitales et de la conscience de la difficulté de faire plus, à moins d'une aide institutionnelle. Ce caractère pragmatique des squatters ne cessera, comme nous allons le voir, de se manifester même dans le cadre d'une intervention populaire dans la prise de décision.

Participation à objectif qualitatif

Le concept de marginalité des squatters, après la première phase de conquête des terrains, refère à leur passivité, à leur incapacité de s'organiser sans aide institutionnelle et, selon certains auteurs, de faire même montre d'antagonisme politique. Les squatters, en effet, semblent faire rarement preuve de beaucoup d'initiative une fois l'espace voulu occupé. Il est vrai également que « par nécessité... les migrants accordent leur support politique aux partis davantage susceptibles d'accéder au pouvoir dans un futur proche [c'est-à-dire même] à un candidat conservateur plutôt que radical, parce que leur pragmatisme les amène à réaliser qu'un parti en place est davantage capable d'apporter une assistance économique immédiate aux commuautés défavorisées » (Handelman, 1975 : 64). Le même pragmatisme, également, les a amenés à prendre conscience des avantages de soutenir les candidats de gauche au Chili, occasion qu'ils n'ont pas, bien sûr, laissé échapper. Les rapports du CIDU (Centre de Développement Urbain et Régional de Santiago du Chili) à leur tour, ont démontré qu'une participation qualitative est possible quand des occasions significatives sont offertes aux squatters.

Les *campamientos* de Santiago ont ainsi vu émerger de nouvelles formes d'organisation dans le domaine de la justice et de l'autorépression de la délinquance. Celles-ci, et d'autres pratiques socialement novatrices, ont cependant été plus nombreuses juste avant la prise en charge de certains secteurs par l'Unité Populaire : « le traitement nécessairement collectif des problèmes diminue la capacité des campements de développer une organisation diffé-

rente de celle qui correspond au processus de socialisation dans l'ensemble du pays » (Castells, 1975 : 105). Ainsi au Pérou, également, lors de la phase radicale du gouvernement militaire, certains bidonvilles se sont organisés en autogestion : création d'une caisse de crédit propre destinée à financer quelques petites entreprises autogestionnaires « utilisant à la fois la main-d'oeuvre et le marché de la *barriada*, sans passer par les circuits commerciaux classiques. La *barriada* se mit en contact avec des communautés paysannes des environs afin de passer outre à la pyramide d'intermédiaires qui triplent ou quadruplent les prix des produits agricoles » (Maliniak, 1968). Cependant, étant donné la nouvelle phase d'orientation centralisatrice mais aussi conservatrice du gouvernement, certains officiers trop zélés ont dénoncé l' « infiltration subversive » et l'un des dirigeants a été déporté.

Si la centralisation est un frein à l'innovation, l'absence de toute possibilité d'action politique qu'un gouvernement national impose aux partis radicaux ou réformistes l'est encore davantage. C'est pourquoi l'expérience péruvienne s'est avérée beaucoup moins riche que l'expérience chilienne. À ces critères fondamentaux s'ajoutent, bien sûr, comme le dit Handelman (1975), les éléments déterminants de la solidarité à l'intérieur de chaque quartier : localisation, taille, homogénéité socio-économique, origine rurale des migrants, structure de classe et histoire des origines des quartiers. Ce sont ces caractéristiques internes qui vont déterminer l'action des squatters. Or, malgré les possibilités de participation réelle qu'on vient de citer, ceux-ci montreront avant tout une prédilection pour les réalisations concrètes concernant les besoins vitaux, au point, à Santiago même, de juger leurs leaders en fonction de leur habileté à régler ces questions.

Noëlle De Roo Lemos

Nous remercions Pierre Beaucage (Université de Montréal), Louise Paré (Mexico), de même que Raul Emilio Garza et Johan Van Lengen (SAHOP/Mexico) pour les commentaires et renseignements fournis.

NOTES :

[1] La Commission Economique pour l'Amérique Latine (CEPAL) a été créée en 1948 pour collaborer avec les gouvernements latino-américains au développement de leurs pays. La CEPAL dépend du Conseil Economique et Social des Nations Unies et fonctionne en étroite coordination avec le Secrétariat des Nations Unies.

[2] Résolution 378 de la XVIIe session de la CEPAL adoptée le 5 mai 1977 dans la ville de Guatémala.

[3] Projet dépendant du programme des Nations Unies, en partie financé par CIDA (Canada) et placé sous la direction d'un coordonnateur nommé par le Secrétariat Exécutif de la CEPAL. Initié en mai 1977 dans les bureaux de la CEPAL à Mexico, le programme visait à une meilleure connaissance des problèmes caractéristiques de l'habitat sud-américain en vue de fournir aux pays membres de la CEPAL des éléments conceptuels pour la définition de leur politique relative à ce thème.

[4] Mexico 1978. Ce travail a, par la suite, servi de sujet de débat dans un cours sur les techniques de planification à l'Université Autonome de Mexico (UNAM - Xochimilco) en 1979.

[5] Nous devons ces informations à l'amabilité de Mr. R.E. Garza (D.G. *Estudios Administrativos para El Desarrollo Urbano*, SAHOP/MEXICO).

[6] *Ejido :* communauté de paysans parcellaires dont les propriétés sont inaliénables et indivisibles.

[7] Programme mis sur pied en 1978 à Mexico par la CEPAL et la SAHOP (Ministère des Etablissements Humains et des Travaux Publics) du gouvernement mexicain à l'élaboration duquel nous avons été invitée à assister. Le projet se poursuit actuellement sous la direction de son principal promoteur, Mr. Johan Van Lengen, grâce à un financement du gouvernement mexicain à la SAHOP.

[8] Leurs tâches n'avaient pas encore été bien définies lors de notre départ. Elles pourront varier selon les régions. On envisage de faire appel à des étudiants gradués (non universitaires) ou à des employés municipaux pour servir de lien entre les autorités locales et les institutions.

[9] Exception faite du cas de catastrophes naturelles comme ce fut le cas au Guatémala.

[10] Le programme de construction de routes rurales ou *Programma de Caminos de Mano de Obra* a été appuyé par l'Association pour les travaux en milieu rural (*Association pro Obras para el Desarrollo Rural)* et le gouvernement fédéral mexicain. Sa gestion était à charge du Ministère des Travaux Publics (*Secretaria de Obras Publicas).*

[11] Dans le cadre des nouveaux plans de développement qui ont vu le jour sous la présidence de L. Echeverria, de nombreux organismes ont été créés avec pour fonction d'appuyer des projets locaux. Le *Plan Nacional Cañero* fait partie de ceux appuyés par INDECO (Institut National pour le Développement de la Communauté Rurale et du Logement Populaire).

[12] Notons que ni l'autofinancement local ni même la survivance d'un esprit coopératif dans une commune agricole ne sont une garantie de résolution des intérêts collectifs même si cela peut garantir une participation et des réalisations régulières du point de vue de l'habitat. En effet, malgré l'isolement de certaines communautés, du moment que l'économie de marché y devient prédominante, le système d'entraide ne fait que

favoriser le fractionnement de la collectivité. Un système de prêt communautaire ainsi que d'anciennes formes de production telles que la corvée ou *faena* permettent, effectivement, de doter un village comme Nanacatlan dans la Sierra de Puebla de certaines installations : construction de l'hôtel de ville, rénovation de l'école, du système d'eau potable et du terrain de ballon panier (Durand, 1975). Cependant le recours à ces procédés ne permet d'une part que les réalisations jugées importantes par ceux qui détiennent le pouvoir de décision, et la collecte de deniers publics « que l'idéologie locale voit comme un « enrichissement de la communauté » ne fait d'autre part que masquer celui, réel, de la classe qui utilise le capital ou en contrôle directement la distribution » (Durand, 1975 : 203-6).

[13] Parmi les nécessités ressenties par les populations et auxquelles les institutions apportent dans une première phase leur contribution, se trouvent par exemple, une école, un système de canalisation et d'écoulement des eaux, l'implantation d'une petite industrie (cependant, étant donné le faible coût de la main d'oeuvre et le haut degré de compétence de ces ateliers sur le marché, il ne leur sera jamais permis de se développer sur une grande échelle).

[14] Les solutions ont été adoptées en fonction des revenus, soit un logement définitif pour les secteurs moyens et la concession d'un terrain, l' « *operacion sitio* », pour les secteurs populaires (solution discriminatoire au départ). En plus du terrain pour l'*operacion sitio*, le gouvernement prévoyait un plan d'urbanisation et pourvoyait chaque famille de quelques matériaux et d'un équipement social minimum. Afin de susciter la participation chez une population caractérisée par une passivité que l'on croit découler de sa marginalité, le projet a été techniquement appuyé par des agents de l'extérieur. Les résultats ont été les mêmes qu'au Pérou, c'est-à-dire participation illusoire et désillusion.

[15] L'attitude des différentes classes favorisées destinée à promouvoir les bidonvilles, et à l'intérieur de ceux-ci la participation, peut encore être dictée par une série de motivations : spéculation privée sur les matériaux et propriétés dès qu'un nouveau projet est annoncé ; limitation de la pression pour faire accroître les salaires étant donné l'absence de loyers et le maintien d'une certaine forme d'autosubsistance dans les *barriadas* ; neutralisation politique vu que l'isolement de chaque bidonville et l'intégration sociale des populations dans les problèmes de quartier constituent une alternative à l'engagement politique ; neutralisation idéologique et non émergence de sentiments revendicatifs vu l'accès progressif des squatters à quelques biens de consommation.

BIBLIOGRAPHIE

BURGESS, R., « Self help housing: a new imperialist strategy? a critique of the Turner school » *Antipode*, vol. 9/2, Sept. 1977.

CASTELLS, M., « De la prise de la ville à la prise du pouvoir : lutte urbaine et lutte révolutionnaire dans le mouvement des pobladores au Chili » in *Luttes urbaines*, FM Petite Coll. Maspéro, Paris 1975.

CGOYPCAR, « Programa de desarrollo integral de la comunidad, apoyado por el servicio social de Pasantes, en el valle de Chamal, municipio de Ocampo, Tamaulipas » por la *Coordination General de Organisación y Participacion Comunitaria en los Asentamientos Rurales*, Septiembre 1977.

CHAVARRIA, J.M., « La conceptión de INDECO sobre nuestro desarrollo » in *INDECO* edita, Octubre de 1976.

DURAND, P., *Nanacatlan-Société paysanne et lutte de classes au Mexique*, Presses de l'Université de Montréal, 1975.

HENDELMAN, H., « The Political Mobilization of Urban Squatter Settlements-Santiago's recent experience and its implications for the Urban Research » in *Latin American Research Review*, déc. 1975.

INDECO « Hacia una politica integrada de la vivienda » Documentos del H. Consejo de Administracion - *INDECO* edita, Mayo de 1976, p. 35-53.

KASPERSON, R.E. « Participation, Decentralization and Advocacy Planning » Ressource Paper no 25, *AAG*, 1974, p. 1-16.

MALINIAK, T. « Lima : l'impossible métissage » in « Le Monde, 5 avril, 1978.

MALLOY, J. « Authoritarianism and Corporatism in Latin America : The Modal Pattern » in *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Malloy, J. ed., 1978, . 3-19.

MICHL, S. « Urban squatter organization as a national government tool : the case of Lima, Peru » in *Latin American Urban Research,* Rabinovitz, F.& Trueblood, E. Eds., 1972.

RODRIGUEZ, A. y otros « De invasores a invadidos » in *Segregacion residencial y desmovilizacion politica - El caso de Lima* - Ed. Siap - Planteos 1973.

TURNER, J.C. « Barriers and channels for housing development in modernizing countries » in *Peasants in cities*, Readings in the anthropology of urbanization - Mangin, W. ed. - Houghton Mifflin, Boston 1970.

ZERTUCHE, F.R. « INDECO y el desarrollo de la comunidad », *INDECO* edita, Julio de 1976.