

POUR LA VILLE ET LE CITOYEN, MAIS PAS SANS LE POLITIQUE

*par Gustavo Riofrio **

Évoquer la participation du peuple dans les quartiers péruviens, c'est prendre acte d'immenses potentiels de développement humain et urbain.

C'est aussi constater que la participation de l'État, et non celle des habitants, a été, sauf exception, en déficit.

La signification de ce qui s'est construit au Pérou, en matière de participation démocratique des personnes à leurs processus de développement, depuis les années 1960, est qu'il s'agit là d'un processus à la fois social, urbain et moderne.

Toutes les familles qui habitaient au Pérou dans des « nouvelles cités » – c'est-à-dire les quartiers dans lesquels ce n'est qu'après le peuplement initial que se sont déclenchés les processus d'urbanisation et de construction des logements – participaient collectivement aux décisions. Ce qui était en jeu, alors, n'était pas un « projet » ou un « cas d'école », mais un processus qui en appelait au regroupement des personnes qui vivaient dans ces quartiers en auto-urbanisation.

Gestion populaire, ou participation ?

À bien les connaître sur la longue durée, ces processus pouvaient être définis comme « gestion populaire de l'habitat » plutôt que comme « participation » : ce processus, entre les mains des habitants, s'est construit à travers les décisions prises sur la configuration du quartier, la planification des équipements, le paiement dû pour les services, et bien sûr, à travers les négociations et les luttes avec les autorités. Dans les années 1960, il est arrivé que des associations de voisins déclarent « régime sec », et interdisent aux bars de vendre de l'alcool pendant les nuits précédant une élection municipale. Aujourd'hui, beaucoup de ces dynamiques se sont effacées, mais il est courant que l'on se trouve en présence de décisions collectives de prévention et d'actions face à la délinquance ordinaire (1).

En termes simples, l'organisation de proximité, qui a régi l'urbanisation sur 40 % du territoire de Lima (et 60 % de celui des villes du Pérou), peut être définie à travers deux caractéristiques bizarres.

■ Elle a, en premier lieu, représenté l'unique forme de regroupement entre habitants des « nouvelles cités », pendant les périodes de négociation et de luttes pour l'amélioration des quartiers. Mais

** Urbaniste,
Centre d'études
Desco, Lima,
gustavo.riofrio@
gmail.com*

(1) Certains de ces cas de « justice populaire » parviennent aux oreilles de la presse ; il arrive que les caméras de télévision de Lima se rendent sur les lieux où les habitants ont arrêté, avant l'intervention de la police, un délinquant.

elle n'est pas une corporation ou un syndicat, du fait que les questions étrangères à l'aménagement du quartier n'ont pas été, ni ne sont, de son ressort. Par exemple, la population a toujours considéré que la question de l'emploi n'était pas de sa compétence, quand bien même des enquêtes la présentaient comme étant, pour les pauvres, le problème majeur dans le pays. La communauté a fait exister avant tout des « organisations fonctionnelles », chargées d'assumer tel besoin. Le cas échéant, elle ont dépassé leur rôle initial, en fonction des solidarités nécessaires.

■ La seconde caractéristique de ce mouvement est que, jusqu'aux années 1980 de façon massive et jusqu'à aujourd'hui dans les quartiers plus récents, l'organisation de proximité a fonctionné comme un véritable gouvernement local, sans disposer des attributions légales d'une municipalité. C'est elle qui décidait si les prostituées pouvaient vivre dans le quartier, mais sans y exercer leur activité ; elle qui décidait que la construction d'une école était prioritaire, puis celle d'un poste de police ; elle qui, bien sûr, décidait avec tous et pour tous le plan d'urbanisme local.

L'organisation de proximité n'est donc ni une corporation ni un gouvernement local, mais elle revêt certaines caractéristiques de l'une et de l'autre ; et comme telle, elle a été acceptée par les institutions officielles.

Parallèlement, une société ainsi organisée a permis la créativité et la prise d'initiative de personnes ordinaires, comme les autres. Il ne s'agit pas d'être hors du commun, mais de magnifiques personnalités populaires, qui ont pu tracer leur voie dans ce contexte urbain hostile. Chemin faisant, leur estime d'elles-mêmes s'est développée, quoiqu'il ne faille pas confondre confiance en soi et citoyenneté vécues à l'échelle d'un quartier avec l'expérience de la citoyenneté à l'échelle de toute la ville.

Les leviers d'une dynamique

À très peu d'exceptions près, les villes d'Amérique latine sont récentes, elles ont été confrontées abruptement aux problèmes des grandes cités. Le principal problème d'une urbanisation accélérée est la faible capacité de répondre aux besoins des nouveaux habitants : logements, écoles, centres de soins... Le phénomène de l'organisation collective et de la participation dans les quartiers d'« urbanisation spontanée », né dans les années 1950 et renforcé dans les années 1960, a été autorisé par l'aristocratie au pouvoir ; les classes dominantes ont « résolu » le problème de la croissance explosive des villes en octroyant des terrains, en acceptant qu'ils soient occupés par les nouveaux arrivants. Au Pérou, ce n'est pas par des logements de type HLM que le défi de l'habitat des masses a été assumé, mais en leur livrant des terrains non aménagés. Dans leur pragmatisme, les



élites ont vite compris que puisque l'on ne donnait pas à l'État le rôle d'aménager les quartiers populaires et de construire des logements, il n'était pas recommandé d'empêcher les habitants de s'organiser eux-mêmes. De plus, les autorités préféraient traiter avec des petits groupes d'habitants plutôt qu'avec des masses ; de ce fait, elles n'ont pas vu d'inconvénient à ce que les familles s'organisent (2). En d'autres termes, le pouvoir était indifférent à ce qui se passait dans les quartiers populaires, tant que leurs mouvements ne menaçaient pas sa propre sécurité et restaient délimités à ces quartiers.

Villa el Salvador, plus spécifiquement, compte aujourd'hui 310 000 habitants. Surgie du sable en 1971, sous le pouvoir militaire, elle a acquis une notoriété mondiale du fait de l'énergie de sa population et des succès obtenus au fil des années. La petite histoire de cette cité est peuplée de leaders valeureux et astucieux, de formes urbanistiques innovantes, et aussi d'erreurs – aux yeux des experts internationaux – qui se sont avérées très fécondes. Néanmoins, la principale différence entre Villa el Salvador et les autres cités nouvelles ne tient pas aux personnes en cause, mais plutôt au contexte spécifique de cette ville ; on est ici dans l'un des rares lieux qui ont vu le pouvoir d'État (militaire) appuyer solidement les initiatives des habitants et respecter les engagements pris d'un commun accord ; pour la première fois, les habitants avaient face à eux un interlocuteur. À l'amorce du quartier, un projet commun de développement a été mis en forme, ainsi qu'un plan stratégique. L'un des points clés de ce projet est le fait que Villa el Salvador n'était considéré par personne comme un « quartier populaire », mais bien comme une ville, avec sa zone d'habitat, sa zone industrielle, sa zone agricole. Ce modèle de cité socialiste peut paraître utopique ; pourtant, le fait de s'appuyer sur un projet d'ensemble (avec la planification correspondante) et sur un accord politique a été, jusqu'à aujourd'hui, un moteur puissant pour cette cité. L'importance de ce soutien politique initial a été si grande que lorsque, à la fin des années 1960, le pacte social s'est rompu entre l'État et les habitants, le projet urbain de Villa el Salvador a pu se poursuivre, en trouvant en chaque situation des solutions innovantes. Ces solutions, les techniciens et les autorités auraient pu les améliorer, mais ils n'avaient pas la possibilité de les mettre en route.

Comment ne pas regretter qu'aujourd'hui, au Pérou, les institutions n'accordent aucune attention sérieuse à la gestion populaire de l'habitat, alors que les citoyens ont fait la preuve de leur créativité, et de leur capacité d'abord à agir, puis à revendiquer, dans un second temps seulement, les moyens pour leur action... ?

Gustavo Riofrio

(2) Le gouvernement militaire, dans les années 1960, a appuyé les organisations d'habitants, tout en voulant en faire, ce en quoi il n'a réussi que très partiellement, des relais de sa politique.