



HAL
open science

L'action publique locale dans les métropoles : le cas de la gestion du commerce de rue à Mexico et Lima

Caroline Stamm

► **To cite this version:**

Caroline Stamm. L'action publique locale dans les métropoles : le cas de la gestion du commerce de rue à Mexico et Lima. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris-Est, 2011. Français. NNT : 2011PEST1171 . tel-00836505

HAL Id: tel-00836505

<https://theses.hal.science/tel-00836505>

Submitted on 21 Jun 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



ÉCOLE DOCTORALE « VILLE, TRANSPORTS ET TERRITOIRES »

Thèse de doctorat de l'Université Paris-Est
Aménagement de l'espace et Urbanisme

CAROLINE STAMM

**L'ACTION PUBLIQUE LOCALE DANS LES MÉTROPOLES
LE CAS DE LA GESTION DU COMMERCE DE RUE
À MEXICO ET LIMA**

Thèse dirigée par Jérôme MONNET
Co-dirigée par Alain MUSSET

Soutenue le 15 décembre 2011

Membres du jury :

Guénola CAPRON, Professeure, Universidad Autónoma Metropolitana de Azcapotzalco, Mexico, *Rapporteuse*

Alain FAURE, Directeur de recherches CNRS, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, *Rapporteur*

Patrice MELÉ, Professeur, Université François Rabelais, Tours, *Examineur*

Jérôme MONNET, Professeur, Université Paris-Est, *Directeur de thèse*

Alain MUSSET, Directeur d'études, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris, *Co-directeur de thèse*

Sauf mention contraire, les photographies de cette thèse sont de l'auteur.

Les citations sont présentées en français. Quand la source mentionnée est un texte étranger, la traduction est de l'auteur.

Remerciements

Cette thèse, bien que souvent solitaire, a été une expérience collective extrêmement riche humainement. Je tiens ici à remercier chaleureusement tous ceux qui m'ont accompagnée entre Rugby, Paris, Mexico, Lima et Santiago du Chili.

A mon directeur de thèse, Jérôme Monnet, pour avoir cru en ce projet, pour l'écoute, les nombreuses relectures, les commentaires et les riches échanges. A mon co-directeur de thèse, Alain Musset, pour ses conseils et commentaires avisés. Je les remercie tous deux pour l'intérêt manifesté à l'encontre de mon travail, pour leur confiance et pour avoir pris le temps de se rendre sur mes terrains à Mexico et à Lima. Ils m'ont permis de découvrir le monde de la recherche, des chercheurs et de la réflexion critique.

Au Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, qui m'a attribué une bourse de recherche. Au Centre d'Etudes Mexicaines et Centraméricaines à Mexico (CEMCA) et à ses directeurs, Jérôme Monnet, Anath Ariel de Vidas et Odile Hoffmann, pour leur accueil et appui logistique. A l'Institut Français d'Etudes Andines (IFEA) et à ses directeurs, Henry Godard et Georges Lomné, pour leur accueil et appui à Lima, sans lesquels je n'aurais pas pu réaliser une comparaison entre Mexico et Lima.

A l'Association Française des Femmes Diplômées d'Université pour l'attribution de la bourse Monique Fouet 2008. Au Département de sciences sociales de l'*Universidad Autónoma Metropolitana* – Cuajimalpa et à sa directrice Miriam Alfie pour avoir été mon institution d'accueil dans le cadre de ce financement.

A Mexico, aux pensionnaires, aux boursiers et au personnel du CEMCA, qui ont été mes collègues de travail pendant trois ans et souvent bien plus, et, tout spécialement, à Séverine Bortot, Solène Morvant, Guénola Capron, Arnaud Exbalin, Irène Pochetti, Ruth Pérez, Céline Jacquin, Virgine Brun, Caroline Pérée et Marie-Carmen Macias. A Diana Silva et Johanna Parra, *mis compañeras de tesis*, pour les échanges d'information, de contacts et d'approches sur le commerce de rue à Mexico. A Sonia Grigt et Amandine Lamazou, pour m'avoir accompagnée sur le terrain dans le nord de Mexico et à Ciudad Nezahualcóyotl.

A Lima, aux pensionnaires, aux boursiers et au personnel de l'IFEA et tout spécialement à Anaïs Marshall, Camille Boutron, Robin Cavagnoud, Nicolas Goepfert, Mathieu Durand et François Mialhe. A Luis Alberto Suárez, avec qui j'ai pu partager des visites de terrain et des réflexions stimulantes sur Lima et les pratiques commerciales.

A tous les chercheurs avec qui j'ai pu discuter, échanger et surtout apprendre. A tous ceux qui ont répondu à mes questions, m'ont prêté leurs archives ou fait visiter des quartiers des deux métropoles. Je les remercie pour leur ouverture, leur gentillesse et leur disponibilité.

A Santiago du Chili, aux membres du Groupe d'Etudes sur le Chili, qui m'ont permis de présenter mon travail, bien que « non chilien », et dont les commentaires m'ont été très utiles dans la dernière phase de la rédaction.

A Paris, à Anna Perraudin, Mathilde Gauvain, Amandine Monteil, pour nos échanges sur l'informalité, le Mexique et le travail de thèse. Aux membres de l'Institut Français d'Urbanisme et du Lab'Urba, pour leur appui en dépit de la distance.

A tous mes amis, qui ont été un bol d'oxygène et qui m'ont soutenue de près et de loin dans ce travail de thèse, en France, au Mexique, au Pérou et au Chili, et tout spécialement à Brigitte Richter, Clémentine Tribouillard et Marie Darrière. A Tanguy Samzun pour la relecture finale.

A ma famille, à mes parents, pour leur soutien et leur appui permanent, à ma sœur Marion pour les innombrables relectures et les encouragements ininterrompus depuis Dakar. A Galo pour son aide précieuse lors de la mise en page, pour son appui inconditionnel et surtout pour sa patience au quotidien...

Sommaire

Remerciements.....	3
Introduction.....	9
PARTIE I :	
La fragmentation de l'action publique dans les métropoles de Mexico et Lima.....	23
<i>Chapitre 1. Comparer les actions publiques locales</i>	<i>25</i>
1. La définition du cadre de l'étude : du centre historique à la métropole	25
2. Le parti-pris d'une approche inductive : une recherche guidée par le terrain	31
3. La mise en place de l'enquête de terrain.....	37
4. Une méthodologie empirique et qualitative.....	43
<i>Chapitre 2. Mexico et Lima : les contextes de la fragmentation et de l'inter-territorialité</i>	<i>53</i>
1. De la métropole fordiste à la métropole fragmentée.....	53
2. La fragmentation politico-administrative et le défi de l'inter-territorialité.....	63
3. La décentralisation et le renforcement du multi-niveau	69
4. La démocratisation des institutions locales.....	76
<i>Chapitre 3. Le commerce de rue à Mexico et Lima : une gestion locale sans cadre métropolitain de régulation</i>	<i>87</i>
1. Brève histoire du commerce de rue : un phénomène urbain ancien	87
2. Les changements de paradigmes du commerce de rue à partir des années 1980	93
3. Le commerce de rue : de quoi parle-t-on exactement ?	99
4. Des actions publiques locales sans cadre métropolitain de régulation	109
PARTIE II :	
Les centres historiques, territoires préférentiels de l'action des gouvernements régionaux.....	123
<i>Chapitre 4. Consensus patrimonial et politiques de régulation du commerce de rue dans les centres historiques (années 1990)</i>	<i>125</i>
1. Le commerce de rue dans les centres historiques au début des années 1990	126
2. Le consensus sur le patrimoine comme référentiel privilégié de l'action publique dans les centres historiques.....	140
3. Le « programme d'amélioration du commerce populaire » à Mexico.....	149
4. Le programme de relocalisation des vendeurs de rue du centre historique de Lima	164
<i>Chapitre 5. Entre continuité et innovation : les politiques de régulation du commerce de rue dans les centres historiques (années 2000).....</i>	<i>175</i>
1. Le commerce de rue dans les centres historiques de Mexico et Lima (1997-2008).....	175
2. Nouveau parti, nouveaux modes d'action ? La politique du PRD dans le centre historique de Mexico	201
3. Du contrôle des rues à la mise en œuvre d'un programme pour les vendeurs autorisés à Lima	217

Sommaire

Chapitre 6. Les centres historiques : vitrines et laboratoires des actions des gouvernements régionaux223

1. L'enjeu de l'action publique dans les centres historiques224

2. Des politiques vitrines de la « gouvernabilité »228

3. Des laboratoires de l'action publique233

4. Des expérimentations en dehors des centres historiques ?237

PARTIE III:

Les territoires municipaux, théâtres de la pluralité des actions publiques locales et de leurs interactions247

Chapitre 7. La pluralité des actions publiques municipales dans la métropole249

1. Le commerce de rue en dehors des centres historiques250

2. L'action publique municipale à Mexico : les politiques de relocalisation des vendeurs de rue258

3. Lima : entre action et inertie, le rôle des acteurs privés dans l'action publique locale .275

Chapitre 8. L'autonomie municipale à l'épreuve de la situation d'interdépendance métropolitaine291

1. De l'importance des effets d'externalité292

2. Le rôle des temporalités dans les interactions entre les actions publiques locales294

3. Les circulations des actions publiques dans la métropole depuis les centres historiques ..
.....299

Conclusion générale.....313

Annexes.....325

Bibliographie.....337

Tables357

Introduction

Depuis les années 1990, les débats et les ouvrages sur le gouvernement des villes et la gouvernance métropolitaine¹ se sont multipliés dans le contexte de la montée en puissance (ou du retour) des villes. En revanche, peu de publications ont été réalisées sur les institutions infra-métropolitaines et les textes sur la conduite de l'action publique au sein de ces organisations politico-administratives sont rares. Paris en est un bon exemple : on s'est beaucoup intéressé récemment à la gouvernance du Grand Paris, mais par contraste, le thème de l'action publique dans les arrondissements parisiens, ainsi que celui des rapports entre les mairies d'arrondissement et la mairie centrale de Paris, ont été à peine abordés dans la littérature scientifique². Pourtant, l'émergence de l'agglomération ou de la métropole n'efface pas les territoires traditionnels de l'action publique. L'affirmation de ces nouveaux territoires métropolitains donne, au contraire, un nouveau souffle aux niveaux territoriaux considérés comme obsolètes (commune, département, région) (Béhar, 2000).

1 Le débat entre les deux notions a été lancé, en France, par l'article de Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine » (1995), qui suit les nouvelles théories anglo-saxonnes sur les coalitions de croissance et les régimes politiques urbains pour rendre compte des transformations du gouvernement des villes depuis les années 1980. En réaction, Jouve et Lefèvre ont publié l'article « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe » (1999) dans lequel ils concluent que la littérature américaine s'applique mal aux cas européens. Ils montrent que l'Etat est, en Europe, toujours un lieu essentiel du politique, que la mobilisation des acteurs pour un projet collectif est problématique et que la fragmentation politique, économique et sociale des villes s'amplifie. Alors que la gouvernance s'était imposée dans le monde anglo-saxon, le courant récent du New Regionalism aux Etats-Unis (Wallis, 1994 ; Frisken & Norris, 2001 ; Ward & Jonas, 2004) témoigne d'un retour des approches « plus classique(s), plus institutionnelle(s) du gouvernement des villes » (Jouve, 2003 : 120).

2 Nous avons trouvé très peu de travaux académiques sur l'action publique dans les arrondissements parisiens et sur les liens avec la Mairie de Paris. Parmi eux, Paillot (2007) et Lidgi (2001).

Ce travail vise ainsi à apporter une contribution à la compréhension de l'action publique des entités composant la métropole. Il s'agit en quelque sorte de prendre le contrepied des travaux sur les « nouvelles régulations » dans les « nouveaux territoires » et de nous pencher sur ce qui se passe dans les métropoles à partir des territoires politico-administratifs actuels des grandes villes. Cette recherche a été formulée à partir de deux champs de réflexion, qui se sont développés avec la décentralisation et le renouveau de la question métropolitaine : le premier sur l'action publique locale et le second sur le gouvernement urbain³. L'étude des territoires locaux traditionnels présents dans la métropole se situe à l'intersection de ces deux champs de recherche. Ces derniers, et la littérature qui en est issue, ont constitué des outils dans la réalisation de notre recherche et des termes de référence pour notre analyse, mais il n'ont pas été utilisés comme des théories à l'origine de nos hypothèses de recherche.

Cela fait longtemps que le cadre municipal est inadapté à la réalité géographique des phénomènes urbains et que la question du gouvernement local dans les grandes villes se pose⁴. « *Depuis le XIXème siècle, les agglomérations urbaines importantes s'étendent sur plusieurs communes ; entre ces communes, les divergences peuvent tenir aux oppositions sociales ; à composition sociale ou fonctions analogues, la compétition et la rivalité ne sont pas exclues. Le particularisme des unités administratives bloquerait ainsi toute tentative de politique globale, à l'échelon de l'agglomération.* » (Roncayolo, 1990 : 156). Cependant, l'inadéquation entre les territoires politiques et les territoires fonctionnels s'est accentuée ces dernières années⁵.

Les actions publiques locales sont, de plus en plus, multiples dans les métropoles. Elles sont le fait de plusieurs, voir même de nombreuses autorités locales compétentes, juxtaposées horizontalement et empilées verticalement. Ces autorités peuvent prendre le nom d'arrondissement, de municipalité, de district pour l'échelon le plus local et de communauté d'agglomération, de district fédéral, de région pour l'échelon supérieur. Par « local », nous

3 Faure (2002) propose une revue de la littérature française des quarante dernières années sur les pouvoirs locaux et de l'action publique. Cette analyse est divisée en trois axes. Le premier associe la décentralisation à un mouvement de territorialisation des politiques publiques et souligne la progression des formes négociées et localisées. Il correspond à ce que nous appelons le champ de réflexion sur l'action publique locale. Le deuxième s'intéresse aux transformations des villes et la place controversée des gouvernements urbains dans le contexte de la gouvernance et de la mondialisation. Il s'agit de notre second champ de réflexion. Il ajoute un troisième courant d'analyse, qui concerne l'étude des élites politiques locales et du métier politique.

4 Ces débats ne sont pas nouveaux dans le monde anglo-américain, puisque dès les années 1960, les spécialistes de science politique et d'administration publique états-uniens se sont penchés sur cette question de la fragmentation politico-institutionnelle des grandes aires métropolitaines. L'école du public choice (Ostrom, Thiebaut & Warren, 1961) s'opposait alors à celle des réformateurs (Woods, 1958) au sein d'un débat très vif. La première était en faveur d'une coopération horizontale entre municipalités. Il s'agissait d'un « plaidoyer pour l'émiettement local ». La seconde défendait la constitution des structures métropolitaines.

5 Cette question est mise en perspective dans l'article d'Offner (2006), qui porte sur l'innovation institutionnelle et sur la tendance actuelle à rechercher la concordance entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels.

nous référons aux niveaux politico-institutionnels inframétropolitains (régions, départements, communes), car la métropole contemporaine s'étend au-delà de la commune. Elle peut se développer sur plusieurs états, plusieurs régions ou plusieurs départements. Pour distinguer les différences au sein du local, nous parlerons du niveau régional et du niveau municipal.

Dans ce contexte, si l'on suit la réflexion de Roncayolo (1990 : 158), il n'existe pas une seule politique des collectivités locales, ce qui conduit à s'interroger sur la composition des forces au sein d'une agglomération multi-communale, et parfois multi-départementale ou régionale. La métropole est, en effet, le cadre non pas d'une mais de multiples politiques locales, que l'on peut définir simplement comme « les actions entreprises par les autorités locales pour agir sur leur environnement social et politique » (Balme, Faure & Mabileau, 1999 : 17).

Ce premier aperçu des approches de l'action publique locale dans la métropole nous amène à formuler les questions suivantes : que sait-on finalement de l'action publique locale, ou plutôt des actions publiques locales, dans la métropole contemporaine ? Comment fonctionne(nt)-elle(s) ? Ces questions doivent être posées dans le cadre des deux transformations majeures qui ont touché les villes et qui ont changé les conditions de l'action publique en leur sein : la métropolisation et la décentralisation.

La métropole contemporaine : entre métropolisation et décentralisation

Métropole et métropolisation sont devenues des notions clés des études urbaines. Si le concept de métropole est ancien, celui de métropolisation a été introduit au milieu des années 1980 pour caractériser le rôle, perçu alors comme nouveau, des villes dans les processus de mondialisation. Le terme de métropolisation décrit les dynamiques qui façonnent les métropoles contemporaines : si l'urbanisation a caractérisé la société industrielle, la métropolisation caractérise celle de l'information (Castells, 1998 ; Bassand, 1997 ; Bassand, 2007). Cependant, la métropolisation, bien qu'elle renvoie à des dynamiques complexes sortant du schéma centre-périphérie, ne rend pas obsolètes les autres manifestations du fait urbain, tels que l'urbanisation. Elle s'y rajoute (Bassand, Joye & Leresche, 1995 : 1).

Selon l'échelle qui est prise en compte, la métropolisation revêt des dimensions différentes. Aux échelles mondiale et nationale, la métropolisation se définit comme le renforcement du poids des grandes agglomérations qui concentrent de plus en plus les personnes, les capitaux, les biens matériels et immatériels (Lévy & Lussault, 2003). Les premiers travaux sur la métropolisation ont été développés à partir d'une approche économique, qui décrit la métropolisation comme un phénomène de ré-agglomération visible de la production dans certains espaces (Benko & Lipietz, 1992) capables d'attirer des

entreprises, de développer des équipements de qualité, de former une main d'œuvre qualifiée et de s'internationaliser.

A l'échelle régionale, la métropolisation implique l'intégration dans l'aire de fonctionnement des grandes agglomérations de villes et de villages de plus en plus éloignés. Gottmann (1961) avait déjà théorisé cette dynamique en inventant le terme de mégapole pour décrire la région urbanisée allant de Boston à Washington. Ascher (1995 ; 2001) a proposé une autre théorie de ce phénomène autour des concepts de « métapole » et de « métropolisation ». La métropolisation est le résultat du double processus de métropolisation et de formation d'un nouveau type de territoire urbain, la métapole (Ascher, 2001 : 59), définie comme « l'ensemble des espaces dont tout ou partie des habitants, des activités économiques ou des territoires sont intégrés dans le fonctionnement quotidien (ordinaire) d'une métropole. Une métapole constitue généralement un bassin d'emploi, d'habitat et d'activités » (Ascher, 1995 : 34). Cette définition dépasse celle de la métropole comme unité géographique et spatiale, puisqu'elle permet d'intégrer des zones urbaines éloignées géographiquement mais proches en termes de temps de déplacement, par exemple.

Mais c'est avant tout l'échelle infra-urbaine qui nous intéresse ici. La métropolisation renvoie à un processus nouveau de structuration sociale et spatiale de la métropole. Elle associe deux logiques de fonctionnement : l'une de concentration des activités et des hommes, l'autre de dispersion et de flexibilité territoriale. La métropolisation est ainsi créatrice de fragmentation politique, d'une part, parce qu'elle entraîne l'expansion spatiale des villes sur divers territoires politico-administratifs, et d'autre part, parce qu'elle produit de la compétition entre ces territoires. La métropolisation est, en effet, fortement sélective et déséquilibrée, notamment à l'échelle infra-urbaine.

Les métropoles sont des espaces fragmentés, porteurs d'inégalités économiques croissantes (Bassand, 1997 ; Sassen, 1996), qui opposent des systèmes d'acteurs et des systèmes territoriaux sous tension (Claval & Sanguin, 1997). Chaque territoire vise à attirer des habitants et surtout des entreprises, à offrir des équipements et des services de qualité. Tout en ayant conscience de la multiplicité de sens du concept de « territoire » (Monnet, 2010), nous utiliserons, dans cette recherche, le terme de « territoire » dans un sens restrictif, pour nous référer au territoire politico-administratif. Il s'agit, d'après la définition de Vanier (2010 : 4), d'« un espace socialement construit et approprié au point de constituer en même temps un référent identitaire, un cadre de régulation et un périmètre pour l'action publique ».

La métropolisation a coïncidé, dans de nombreuses régions du monde, avec la décentralisation (Prévôt-Schapira, 2008). Dans les années 1980, la place de l'Etat a changé et des processus de décentralisation ont été à l'œuvre, renforçant les gouvernements locaux

et entraînant une recomposition de l'action publique locale (Balme, Faure & Mabileau, 1999). La décentralisation est ici entendue comme le transfert de fonctions et de ressources de l'appareil étatique aux unités territoriales inférieures. Les pouvoirs se sont déconcentrés de l'Etat vers les collectivités territoriales, donnant une nouvelle place au local et permettant une « redécouverte de la dimension locale du politique » (Muller, 1990 : 108), ainsi que l'émergence d'une « question locale » (Bourdin, 2000). Les Etats ont bien évidemment toujours partagé pour partie leurs ressources de légitimité ou de souveraineté avec des collectivités infra (ou bien supra) nationales, mais cela s'est complexifié avec la décentralisation et avec le développement de la démocratie locale. En ce sens, la décentralisation et la métropolisation ont produit des effets similaires, qui sont souvent résumés sous le terme de fragmentation urbaine.

L'hypothèse de la fragmentation

Tout comme la métropolisation, la fragmentation est une notion incontournable dans la littérature sur les villes contemporaines, et, tout comme elle, elle a donné lieu à pléthore de textes et réflexions. La fragmentation urbaine a pu être définie comme « la dé-solidarisation de la ville, la disparition d'un système de fonctionnement de régulation et de représentation à l'échelle métropolitaine » ; elle doit être distinguée de celle de ségrégation, « qui sépare les groupes citoyens mais n'empêche pas que tous soient englobés dans un même système urbain » (Bénit-Gbaffou *et al.*, 2007 : 16). C'est une notion qui recouvre de multiples dimensions : spatiale, économique, sociale, politique, qui sont en interaction et ne peuvent être isolées au risque de rendre la notion vide de sens. Ainsi, la fragmentation politique se traduit par la multiplication des entités politico-administratives et des niveaux de gouvernement dans les villes contemporaines, mais elle témoigne également de la complexification des scènes politiques locales. Dans un contexte de diversification des acteurs politiques, les logiques de compétition et d'émulation entre les territoires de la métropole sont renforcées, ce qui entraîne de la fragmentation économique, sociale et spatiale.

La métropole contemporaine serait donc fragmentée et c'est dans ce contexte de fragmentation que l'on pose la question du fonctionnement politique des grandes villes. La fragmentation des métropoles se place ici en hypothèse de travail : elle ne constitue pas un présumé intangible. Comme le montrent Bénit-Gbaffou *et al.* (2007), si pour certains, la fragmentation est une notion vague, qui traduit un discours réducteur sur la ville et cache sous le nom de fragmentation des réalités autres et diverses ; pour d'autres, la notion est utile et stimulante. Parmi ces derniers, on peut distinguer deux postures dans l'analyse de la fragmentation urbaine : celle qui insiste sur le renforcement des différences ou sur l'accentuation

des séparations et celle qui privilégie la capacité de la ville d'être capable de créer de la cohésion. La seconde perspective considère que la métropole ne saurait être réduite à des juxtapositions de territoires étanches. Il s'agit d'éviter le « danger de se laisser emporter par une vision trop univoque de l'éclatement social et urbain. Car l'évolution de nos villes comporte aussi, à l'évidence, de puissantes tendances à l'intégration » (May et al., 1998 : 9). Notre recherche se place dans cette perspective. Elle utilise la notion de fragmentation comme une hypothèse stimulante pour étudier non seulement les forces de séparation mais également celles d'intégration dans l'analyse de l'action publique locale dans les métropoles.

A partir de là, une multitude de questions se posent : comment se fait concrètement l'action publique locale dans la métropole fragmentée ? Qui agit sur quels territoires ? Ces actions sont-elles homogènes ou hétérogènes ? Sont-elles en interaction dans la métropole ? Ces interactions prennent-elles la forme classique de coopérations et d'oppositions ou y a-t-il d'autres dynamiques à l'œuvre ? Pour affiner ces questions et y apporter des réponses, nous avons choisi de prendre l'exemple des métropoles latino-américaines de Mexico et Lima.

Les métropoles latino-américaines : le choix de Mexico et Lima

L'Amérique latine est l'une des aires géographiques les plus urbaines du monde. Des villes précolombiennes comme Teotihuacán aux villes de la colonisation espagnole, jusqu'aux mégapoles d'aujourd'hui, la ville est au cœur de l'organisation spatiale, économique et politique des pays latino-américains. En 2005, 388 des 520 millions de latino-américains vivaient en ville, ce qui représente 76% de la population⁶. Ce taux d'urbanisation est proche de ceux des pays du Nord et largement au dessus de la moyenne mondiale (48%). Certains pays comme l'Argentine, l'Uruguay, le Venezuela et le Chili ont des taux qui oscillent autour des 90% de population urbaine, tandis que d'autres pays ont une population rurale encore importante, comme les pays d'Amérique centrale. Dans l'entre deux, se situent les pays qui approchent de la moyenne latino-américaine et notamment le Mexique, avec 75% d'urbains, et le Pérou, avec 72%.

Archétypes de la croissance urbaine et de la macrocéphalie dans les années 1980, les métropoles latino-américaines sont des cas d'étude intéressants pour analyser l'action publique locale dans la métropole. Elles sont traversées par des processus de métropolisation et de décentralisation et très fragmentées. La notion de fragmentation est d'ailleurs apparue très tôt en Amérique latine⁷. Cette fragmentation est diverse et elle est également politique. Le phénomène

6 Source des chiffres de ce paragraphe : *Boletín Demográfico* 76, CEPAL, juillet 2005.

7 Les travaux de Vidal (1994) ont montré la généalogie de la notion de fragmentation en Amérique latine et son emploi précoce au Brésil pour décrire les évolutions de l'économie métropolitaine (Santos, 1990) et la remise en cause du modèle centre-périphérie.

de démocratisation, qui a débuté dans les années 1980 dans la région et qui s'est accéléré dans les années 1990-2000, a contribué à la diversification des acteurs politiques dans les villes.

Parmi les villes latino-américaines, notre choix s'est porté sur deux métropoles : Mexico et Lima. Toutes deux chefs-lieux des vice-royautés espagnoles à l'époque coloniale, c'est au cours du XX^{ème} siècle qu'elles ont connu une croissance démographique et spatiale rapide et chaotique dans le cadre du processus de métropolisation nationale en Amérique latine (Monnet, 2001). Celle-ci correspond à l'époque de l'industrialisation des pays de la région, de la consolidation du marché national et de l'Etat-nation. Le Mexique et le Pérou ont une structure urbaine macrocéphale, avec une ville-capitale qui concentre population et activités, loin devant les autres villes du pays. Mexico et Lima rassemblent, en effet, une part importante de la population nationale, puisque la population de l'agglomération de Mexico représente environ 20% de la population mexicaine et celle de Lima, 30% de la population péruvienne.

Symbole de la mégapole dans les années 1980, Mexico a été considérée comme la plus grande ville du monde ; celle de tous les maux urbains : concentration démographique, congestion de la circulation, pollution, fracture sociale, corruption, violence... Mexico a été l'archétype de la « ville-monstre »⁸ après avoir été un archétype de la ville moderne (Monnet, 2000a: 53). Lima est une métropole plus discrète sur la scène internationale, mais elle est considérée comme l'une des plus grandes villes d'Amérique latine. Stigmatisée elle aussi pour ses problèmes urbains, elle a été qualifiée de *Lima, l'horrible*, titre d'un ouvrage de Sebastián Salazar Bondy (1964), devenu un classique de la littérature péruvienne.

Aujourd'hui, Mexico et Lima sont deux métropoles politiquement fragmentées, sans réels mécanismes de coordination métropolitaine, et dont la fragmentation s'amplifie avec l'expansion territoriale, voire même des sécessions. Une multitude de gouvernements locaux aux statuts différenciés se partagent le pouvoir dans la métropole. Mexico et Lima sont ainsi de bons cas d'étude pour interroger et comprendre comment fonctionne l'action publique locale et quels types d'interactions et de circulations peuvent se développer en l'absence d'institutions métropolitaines. Avec une histoire et un développement urbain similaire, l'étude de ces deux métropoles se fera sur le mode de la comparaison.

Si, au Mexique, la recherche urbaine a produit de nombreuses études⁹, l'action publique

8 Musset (2007) met en parallèle les représentations des villes d'Amérique latine, notamment de la ville de Mexico, à celles des villes de la science fiction et montre que les premières sont des sources d'inspiration pour les créateurs des secondes. Il souligne, dans les premières lignes, la vision catastrophiste de Mexico qui a été développée par les journalistes et les académiques.

9 Pour en citer quelques uns, voir sur l'expansion urbaine (Garza, 1990 ; 2000 ; Iracheta, 1997) et les dynamiques démographiques (Graizbord, 1992 ; Scheingart, 1988), sur les liens entre développement urbain et environnement, sur le développement économique (Garza, 1990 ; De Alba, 1998 ; Icazuriaga, 1992), sur la pauvreté et les mouvements populaires (Lomnitz, 1978b ; Cornelius, 1986 ; Iracheta, 1988), sur les politiques de logement (Connolly, 1987 ; Duhau, 1998 ; Garza & Scheingart, 1987 ; Hiernaux, 2000) ou sur la

urbaine a été peu abordée par les chercheurs (Cabrerero, 2005 : 61). C'est d'ailleurs l'auteur de ce constat qui a réalisé le plus de travaux sur l'action publique locale en milieu urbain. Il s'est intéressé à la décentralisation (1995, 2000), aux politiques municipales (1999, 2003, 2005) et à l'innovation dans les municipes¹⁰ urbains (1996, 2002). Son ouvrage de 2005, qui est le résultat de dix ans de recherche sur les municipes urbains, étudie les transformations des municipes centraux de quatre villes mexicaines (Toluca, León, Aguascalientes et San Luis Potosí) entre la fin des années 1980 et la fin des années 1990. Il apporte un grand nombre d'informations et d'analyses sur le fonctionnement des municipalités et sur l'évolution des modes de gestion et des agendas publics dans les contextes de la décentralisation et de la démocratisation mexicaine, mais il ne considère que le municipe central et n'aborde pas la question de la fragmentation politique et de l'inter-territorialité¹¹ des métropoles. En outre, quelques travaux sur l'action publique locale ont été publiés sur la gouvernabilité (Ziccardi, 1995 ; 1998 ; Ramírez Saiz & Chávez, 1998) et sur les mécanismes de coopération métropolitaine (Ziccardi & Navarro, 1995 ; De Alba, 2006). On peut également citer les travaux sur les expériences de démocratisation des espaces locaux (Merino, 1994) et sur la modernisation des villes frontières (Guillén, 1996).

Il est important de revenir sur le concept de gouvernabilité (*governabilidad*) car il s'agit d'un concept clé en Amérique latine¹², distinct de ceux de gouvernement et de gouvernance. La gouvernabilité se réfère à la légitimité et à l'efficacité des gouvernements. D'après la définition de Ziccardi (1994), la gouvernabilité est « la capacité de gouverner au travers de l'exercice efficace et responsable des pouvoirs publics, qui requièrent pour leur fonctionnement la reconnaissance et la participation démocratique de la société ». Cette définition est liée aux expériences politiques latino-américaines marquées par la corruption et l'inefficacité des gouvernants, particulièrement au niveau local. Ce concept s'est développé en même temps que les demandes de démocratisation, de décentralisation et de modernisation des formes de gestion des gouvernements locaux.

gestion de l'eau (Perló, 2005). Plus récemment, des travaux se sont intéressés aux quartiers fermés (Capron & De Alba, 2007 ; Jacquin & Capron, 2008), aux centres commerciaux (Sabatier, 2006), aux pratiques de consommation (Duhau & Giglia, 2008).

- 10 Nous avons décidé, dans cette recherche, de conserver les termes mexicains, de municipe et délégation, et celui péruvien de distirct, en les traduisant littéralement, afin de respecter les spécificités et les différences entre ces entités. Toutefois, le municipe et le district correspondent à la commune et la délégation se rapproche de l'arrondissement français.
- 11 Ce concept d'interterritorialité est emprunté à Vanier (2010). On utilisera ici cette expression simplement pour souligner la continuité du fait urbain sur plusieurs territoires et l'inter-territorialité politico-administrative.
- 12 Citons, à titre d'exemple, deux articles qui abordent cette question de la gouvernabilité à Mexico : Alvarado A. & Davies D., 2003, "Participación democrática y gobernabilidad en la Ciudad de México: el reto del PRD en la transición política", *Estudios Sociológicos*, 21; Coulomb R., 2001, "Gobernabilidad democrática y reforma político administrativa en el Centro Histórico de la Ciudad de México", *Foro sobre la reforma política del Distrito Federal*, IEDF, México:112-113.

En ce qui concerne l'action publique locale au Pérou, les travaux académiques sont rares. Les recherches urbaines sur Lima ont été très nombreuses dans les années 1980¹³, avant de disparaître presque complètement durant la décennie suivante. Durand (2010 : 28) attribue ce changement à la crise économique de la fin des années 1980 et à la crise démocratique des années 1990, qui ont empêché les institutions péruviennes de mener à bien leurs recherches. Un certain nombre de chercheurs a dû alors aller travailler dans des ONG. On ajoutera également que le climat de violence politique (Sentier Lumineux) dans certains quartiers de Lima a réduit le nombre de recherche, notamment de chercheurs étrangers à partir des années 1990. Récemment, on peut citer la réalisation de plusieurs travaux intéressants sur la métropole de Lima : celui de Chion (2002) sur la dimension métropolitaine de Lima, de Joseph (2005) sur la place des populations marginales dans le processus de démocratisation récent, de Durand (2010) sur la gestion des déchets dans la métropole, ainsi que les réflexions produites dans les ONG comme celle de Ríofrío notamment (2008).

Dans ce contexte, aborder l'action publique locale dans les métropoles de Mexico et Lima est un chantier considérable. Pour répondre aux questions posées, nous avons donc décidé de nous intéresser aux actions publiques à l'égard du commerce de rue.

Les actions publiques en matière de commerce de rue

Vu de France, le commerce de rue est généralement considéré comme un secteur d'activité marginal, un ensemble de pratiques commerciales cantonnées aux quartiers accueillant une forte communauté d'immigrés ou de nombreux touristes ou bien encore aux couloirs du métro parisien. Il en est tout autrement vu d'Amérique latine. Le commerce de rue y est en permanence décrié dans les médias ; il est la cible de politiques publiques ; et enfin, il est cité en tête des maux et problèmes de gestion urbaine dans les enquêtes et autres consultations publiques.

Plus précisément, le choix du commerce de rue comme prisme pour étudier l'action publique locale à Mexico et Lima repose sur trois caractéristiques principales : son omniprésence, ses dynamiques métropolitaines et sa régulation locale. Le commerce de rue se rencontre dans tous les espaces des métropoles. Il est, en effet, difficile de représenter l'espace urbain à Mexico sans commerce dans l'espace public, car il fait partie de l'espace concret et des expériences de la ville. Il en est de même à Lima. Par ailleurs, il existe des représentations et une histoire urbaine communes à l'échelle de la métropole, qui créent des référents partagés entre les différents acteurs et les politiques qu'ils mettent en place. Ensuite, le commerce de rue obéit à des logiques métropolitaines voire globales et se développe à l'échelle de la métropole, ce qui pose la question de la régulation locale d'un phénomène qui répond à des logiques

¹³ Citons les travaux de Deler (1974), Ríofrío et Rodríguez (1980), Matos Mar (1984), Allou (1989), Driant (1991) sur l'urbanisation de Lima et notamment les quartiers informels, les *barriadas*.

métropolitaines et donc de la coordination entre le local et le métropolitain. Enfin, il est régulé par les pouvoirs locaux, ce qui permet d'étudier les différentes politiques publiques mises en place par les autorités des divers niveaux de gouvernement présents et de voir comment celles-ci s'articulent horizontalement et verticalement.

L'action publique à l'égard du commerce de rue dans les villes latino-américaine a été abordée par plusieurs études de diverses disciplines des sciences sociales. Le Mexique est probablement le pays sur lequel il existe le plus de littérature. Le lecteur est immédiatement frappé par l'intérêt porté quasi exclusivement aux centres historiques ou aux districts centraux à partir des années 1980. Cela s'explique aisément par le fait que plusieurs centres historiques d'Amérique latine ont été classés à la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO – elle-même créée en 1972. C'est le cas notamment des centres historiques de Quito (1978), Mexico (1989), Lima (1991). Le commerce de rue, qui « envahissait » (nous verrons plus loin à quoi correspond ce vocabulaire) les rues des centres historiques a été l'objet de programmes d'envergure pour faire disparaître toute activité informelle de ces espaces. Ca a été le cas à Mexico en 1992-1993, à Lima en 1996-1998, à Quito en 1999.

Cette recherche vise à dépasser le seul périmètre du centre historique, qui d'ailleurs correspond à plusieurs territoires d'action de différentes autorités locales, et à s'intéresser à l'ensemble des agglomérations de Mexico et de Lima. Nous regarderons comment et dans quelle mesure les spécificités du territoire politico-administratif dans lequel prend place l'action jouent un rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines en interrogeant les référentiels, les modes d'action, les contenus et les résultats des diverses actions publiques locales. Plus encore, nous poserons la question des interactions à l'échelle métropolitaine. Y a-t-il des modèles de politiques ? Quelles sont les interactions ou les articulations entre les actions sur des territoires voisins ? Sur des territoires éloignés ? Les acteurs sont-ils autonomes ou interdépendants ? Il s'agira d'observer le fonctionnement de la métropole à partir de celui des territoires politico-administratifs qui la composent et de voir si on peut, à partir de là, discuter de l'hypothèse de la fragmentation.

L'enjeu est, en effet, de réfléchir au fonctionnement des métropoles à partir de l'exemple de la régulation du commerce de rue à Mexico et Lima. La thèse centrale développée dans cette recherche s'articule autour de l'action publique dans la métropole et de la tension entre les dynamiques locales, c'est-à-dire des territoires politico-administratifs traditionnels, et métropolitaines, et dans ce cas, à géométrie variable. Elle entend montrer que les actions locales interagissent dans l'espace métropolitain, remettant en cause une vision figée d'une gestion urbaine parcellisée caractérisée par la seule juxtaposition de territoires municipaux (Gervais-Lambony, 2004).

Une approche empirique, comparative et multi-scalaire

La méthode de recherche que nous avons employée est avant tout empirique. L'absence d'un corpus de travaux universitaires sur l'action publique locale dans les métropoles de Mexico et Lima nous a invités à entreprendre un travail tout d'abord descriptif sur les actions publiques locales en matière de commerce de rue, afin de donner de la matière à notre recherche, mais aussi à la réflexion sur ces deux métropoles. Ce travail a été fondé sur un travail de terrain utilisant diverses sources. Nous avons analysé la littérature grise (plans de développement urbain, actes des sessions de conseil municipal, accords, documents et rapports municipaux), les textes juridiques et la presse. Nous avons également réalisé des observations et des relevés dans les deux métropoles et des entretiens avec des acteurs des politiques locales. Une trentaine d'entretiens a été administrée dans chacune des métropoles et un grand nombre d'entretiens informels a été effectué auprès des vendeurs de rue. Les entretiens ont constitué une source importante de notre recherche, mais certains acteurs ne sont pas représentés faute d'avoir pu les interroger pour diverses raisons. Il faut, à ce titre, signaler la difficulté de traiter de thèmes politiques au Mexique et au Pérou, dans des circonstances marquées par la corruption et le clientélisme. Cela explique, en partie, la difficulté d'obtenir des rendez-vous avec les autorités locales et celle de localiser d'ex-responsables municipaux dans le contexte des très forts taux de rotation des cadres locaux.

La démarche empirique a été alimentée par la comparaison. Nous avons, en effet, mené une comparaison inductive visant à identifier les points communs et les différences entre les actions publiques locales et à révéler des processus à l'œuvre dans chaque métropole. La comparaison a été un outil fondamental dans notre recherche. Elle a été organisée à partir d'un va et vient entre les deux terrains et à plusieurs échelles. Nous avons, en effet, sélectionné plusieurs cas d'étude dans les deux métropoles et nous avons également réalisé de courtes enquêtes sur d'autres espaces au cours de la recherche. Les études de cas que nous avons définies ont été les centres historiques, régulés par les autorités régionales, et deux territoires périphériques dans chacune des deux villes. Nous avons ainsi réalisé au total des enquêtes dans six terrains.

Cette approche multi-scalaire nous a permis de coupler deux approches : la première, verticale, pour aborder les différents niveaux de gouvernement présents dans la métropole (régionaux et municipaux), et la seconde, horizontale, pour analyser les relations entre les mêmes niveaux de gouvernement. La comparaison a, par conséquent, pu être menée à plusieurs échelles afin de pouvoir mieux illustrer la complexité territoriale des métropoles.

Précisons que notre approche de l'action publique locale a mis un accent particulier sur l'espace. La démarche géographique met en effet au centre de la réflexion les spécificités

de l'espace dans lequel s'inscrit une action publique. L'action publique, qu'elle ait été mise en place par des acteurs locaux, nationaux ou supra-nationaux, s'inscrit dans des territoires d'action. Comme le souligne très bien Maccaglia (2005), « le territoire s'impose à la fois comme un théâtre, un enjeu et un instrument de l'action publique ». C'est un théâtre car l'action publique s'inscrit dans un lieu : elle est géographiquement située. Il est indispensable de prendre en compte cette situation car elle donne aux processus sociaux et politiques leurs spécificités. C'est un enjeu parce le territoire est disputé par des acteurs. Enfin, le territoire constitue une ressource politique et peut donc devenir un instrument de l'action publique.

Organisation de la thèse

L'objectif de ce travail étant, en premier lieu, de décrire l'action publique locale dans la métropole et, en second lieu, de révéler les processus à l'œuvre entre les actions publiques locales prenant place dans la métropole, nous allons procéder en trois temps.

La première partie posera les jalons de notre recherche sur l'action publique locale en matière de commerce de rue à Mexico et Lima. Dans le premier chapitre, un retour sur la comparaison s'impose pour montrer comment nous avons construit notre cadre comparatif. La comparaison est, en effet, au cœur de notre démarche. C'est au travers d'elle que nous poursuivrons les deux objectifs de notre recherche. Dans le second chapitre, nous situerons le cadre géographique de notre travail, les métropoles de Mexico et Lima. Ce chapitre nous permettra de donner des clés de lecture des phénomènes urbains mexicains et péruviens en insistant sur les transformations qu'ont subies les métropoles latino-américaines dans les contextes de la libéralisation économique, de la décentralisation et de la démocratisation. Ces changements, qui ont pris place depuis les années 1980 et surtout 1990, sont profonds et durables. Ils constituent un cadre nouveau pour l'action publique locale. C'est dans ce contexte que Mexico et Lima sont devenues des métropoles fragmentées, inter-territoriales et multi-niveaux au fonctionnement complexe. C'est ce que nous illustrerons dans le troisième chapitre avec l'exemple de la gestion du commerce de rue. Mais avant d'aborder la question « qui régule le commerce de rue dans quels espaces ? », nous ferons un point sur le commerce de rue, son histoire urbaine, ses caractéristiques contemporaines et sa définition / conceptualisation. Ensuite, nous analyserons la géographie des compétences locales. Celle-ci révèle une division entre les territoires de compétence régionale et ceux de compétence municipale, ainsi qu'un processus de concentration de certaines prérogatives par les gouvernements régionaux, qui étendent leurs compétences sur les centres historiques à de nouveaux lieux : les parcs et les échangeurs intermodaux à Mexico et les voies métropolitaines à Lima.

La deuxième partie sera consacrée aux territoires d'intervention des pouvoirs régionaux. Nous nous concentrerons tout particulièrement sur les centres historiques, emblématiques de la présence du commerce de rue, de sa force d'organisation et des conflits d'usage des espaces publics liés à ces activités. Le quatrième chapitre abordera les politiques régionales en matière de commerce de rue dans les centres historiques de Mexico et de Lima dans les années 1990. Avec l'émergence du discours sur le patrimoine et la fabrication des centres historiques, des politiques ambitieuses et volontaires de relocalisation du commerce de rue ont été mises en œuvre, à quelques années d'écart, dans les deux métropoles. Nous étudierons en détail les référentiels, les modes d'action et les contenus de ces deux politiques. Dans le chapitre suivant, le cinquième, nous poursuivrons avec les centres historiques en présentant les politiques mises en place dans les années 2000. Ce chapitre permettra de réaliser une comparaison diachronique avec les politiques des années 1990. Dans le cas mexicain, cela donnera une lecture des changements liés à la démocratisation du pays et de la capitale à la fin des années 1990 et aux modifications qu'ils ont impliqués en termes d'action publique locale. Nous conclurons la partie par le chapitre six, qui proposera une analyse transversale du centre historique comme territoire, à la fois, vitrine et laboratoire des actions des pouvoirs régionaux, à l'échelle métropolitaine mais aussi nationale et internationale. Poursuivant cette logique, les autorités régionales tendent à étendre leurs actions à d'autres espaces non sans susciter des confusions et des conflits.

La troisième et dernière partie portera sur les territoires de compétence municipale, largement majoritaires dans les deux métropoles. Dans le septième chapitre, nous étudierons en détail les actions publiques en matière de commerce de rue dans deux municipes mexicains et deux districts péruviens. Ces analyses nous permettront de montrer comment se fait l'action publique au niveau municipal et de comparer les conditions et les modes d'action dans les différents territoires d'une même métropole. Nous pourrions, à partir de ces exemples, débattre de l'homogénéité et de l'hétérogénéité des politiques locales. Cette analyse, à l'intérieur de chaque territoire politico-administratif, devra être complétée et réinterprétée à la lumière de l'interdépendance métropolitaine. Les métropoles se caractérisent, en effet, par la contiguïté et la superposition des territoires. Dans ce contexte, nous aborderons, dans le chapitre huit, les processus d'interaction et les dynamiques d'intégration, qui se mettent en place entre les actions publiques locales, qu'elles soient municipales ou régionales. La révélation de ces processus nous conduira à revenir en conclusion sur la question de la fragmentation de l'action publique dans la métropole fragmentée.

PARTIE I :

LA FRAGMENTATION DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LES MÉTROPOLES DE MEXICO ET LIMA

Cette partie initiale vise à poser les jalons de notre recherche en présentant la démarche employée, le cadre géographique choisi et l'objet étudié. Dans un premier temps, nous reviendrons sur la démarche comparative, empirique et multi-scalaire choisie. Dans un deuxième temps, nous présenterons le cadre géographique de notre recherche, les métropoles latino-américaines de Mexico et de Lima, en revenant sur les transformations que les deux métropoles ont vécu ces dernières années sous les effets de la métropolisation, de la décentralisation et de la démocratisation. Enfin, dans un troisième temps, nous montrerons que la gestion du commerce de rue nous a servi de prisme ou d'analyseur des dynamiques de l'action publique à l'œuvre. Elle a servi de fil conducteur à notre réflexion sur l'action publique locale.

CHAPITRE 1

Comparer les actions publiques locales

Notre recherche porte sur l'action publique à l'échelle infra-métropolitaine. En contrepoint des approches sur le gouvernement urbain (Lorrain, 1998 ; Jouve & Lefèvre, 1999 ; 2002 ; Jouve, 2003) et la gouvernance urbaine (Le Galès, 1995 ; 2003), elle s'intéresse aux territoires politico-administratifs qui conforment la métropole afin de comprendre comment se fait concrètement l'action publique locale dans ces territoires politico-administratifs. Nous analyserons ainsi les politiques locales mises en place par les gouvernements municipaux et régionaux en matière de commerce de rue.

Pour cela, nous avons choisi d'utiliser une approche inductive dans laquelle la comparaison est située au cœur de la démarche. Nous montrerons, dans ce chapitre, comment nous avons construit la comparaison entre Mexico et Lima et comment nous avons défini la méthodologie de notre recherche.

1. LA DÉFINITION DU CADRE DE L'ÉTUDE : DU CENTRE HISTORIQUE À LA MÉTROPOLE

La mise en place des termes de la comparaison a été déterminée par plusieurs facteurs : les similitudes entre les centres historiques de Mexico et de Lima, objets de notre recherche dans un premier temps, la dissymétrie entre la littérature mexicaine et péruvienne sur le commerce de rue et l'action publique et, enfin, la pertinence de l'échelle métropolitaine. Les lignes qui suivent ont pour ambition de retracer l'origine ou les premiers pas de cette recherche comparative.

1.1. Les similitudes entre les centres historiques de Mexico et Lima

Notre projet de recherche portant sur le commerce de rue et l'action publique locale, nous avons, tout d'abord, considéré organiser notre travail autour de l'opposition entre le centre historique de Mexico, que nous avons étudié dans un précédent travail, et le centre historique de Lima, qui a de nombreuses caractéristiques en commun avec le centre de Mexico et qui est lui aussi emblématique du commerce de rue et de sa régulation.

C'est, en effet, sur le centre historique de Mexico, l'un des espaces patrimoniaux les plus riches d'Amérique latine, que nous avons réalisé un premier travail de recherche en 2003 et 2004. Intitulé *Commerce ambulants et politiques publiques dans le Centre Historique de Mexico : étude des centres de commerce populaire*¹⁴, il analysait une politique mise en place, dans les années 1990, à l'encontre des vendeurs de rue du centre historique de Mexico. Celle-ci avait interdit le commerce dans les espaces publics du centre et avait relocalisé les 20 000 vendeurs qui les occupaient dans des centres commerciaux populaires. Cette étude a révélé que le conflit entre les vendeurs de rue et les pouvoirs publics se cristallisait dans le centre historique du fait des multiples enjeux (patrimoniaux, économiques, culturels, sociaux) que celui-ci représentait. Ce travail a également souligné les particularités de l'action publique locale dans le cadre d'un régime en phase de démocratisation, mais encore gouverné par un parti unique, le Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI), et régi par des pratiques corporatistes et clientélistes.

Lieu fortement disputé, le centre historique fut l'objet d'un conflit d'image entre celle que les élites et les pouvoirs se font des espaces centraux et celle qu'en renvoient les marchands ambulants, surtout dans les années 1980-1990. Le centre était alors avant tout un espace commercial, à la fois dans le paysage urbain, mais également dans les représentations et les pratiques d'une grande majorité de la population métropolitaine. Ce conflit d'image est devenu primordial avec l'inscription du centre historique de Mexico sur la liste du patrimoine mondial de l'Humanité de l'UNESCO. La volonté des autorités publiques et du secteur privé de créer un centre historique a émergé dans ce contexte. Le consensus autour de la question du patrimoine leur a permis de mettre en place une politique ambitieuse visant à déloger les vendeurs de rue de leur lieu de vente pour les déplacer dans des centres commerciaux populaires.

Le cas mexicain n'est pas unique, loin s'en faut. En Amérique latine, la question du patrimoine a été sur le devant de la scène dans les années 1980 dans le contexte de la revalorisation des espaces centraux dégradés. Sous la pression de multiples acteurs qui

¹⁴ Mémoire de Diplôme d'Etudes Approfondies, sous la direction d'Alain Musset et Jérôme Monnet, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris, 2005, 116 p.

prétendaient les protéger et les rénover, plusieurs centres historiques de cette région ont été classés dans la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO – elle-même créée en 1972. Ce fut notamment le cas des centres historiques de Quito (1978), Mexico (1989), Puebla, Cuzco et Lima (1991). Dans ces villes, le commerce de rue, qui occupait les espaces publics des centres historiques, a souvent été l'objet de programmes d'envergure pour faire disparaître ces activités informelles des centres. Ce fut le cas à Mexico en 1992-93, à Lima en 1996, à Quito en 1999. Mexico et Lima ont été ainsi les deux premières métropoles capitales à mettre en place de grands programmes, très médiatisés, d'élimination du commerce de rue des centres historiques. Alors que cette politique a « fonctionné » dans le cas de Lima, où le commerce sur la voie publique était presque absent des rues en 2005, elle a été considérée comme un échec dans le cas mexicain qui était à cette même date, et depuis 1994, rempli d'étals.

C'est sur ce contraste apparent que nous avons construit un premier projet de recherche, en 2005. La comparaison se fondait sur les similitudes entre les deux centres historiques, hérités de l'époque coloniale, classés au patrimoine mondial de l'UNESCO et investis par les stands des vendeurs de rue dans les années 1980-1990. Ce choix reposait sur la particularité des centres historiques, dont la gestion est influencée par des référentiels internationaux, et qui, par conséquent, se prêtent tout particulièrement à la comparaison. Il s'agissait de comparer au plus proche et d'analyser le résultat des politiques de régulation du commerce de rue, point de dissemblance entre les deux cas.

1.2. La dissymétrie entre la littérature mexicaine et péruvienne

Ce projet original était alimenté par les travaux scientifiques existant sur la gestion du commerce de rue dans les centres historiques. On peut les diviser en deux groupes. Le premier groupe s'intéresse à la dimension patrimoniale de cet espace. A partir des années 1980, la question du commerce de rue a émergé dans les études sur la patrimonialisation du centre historique de Mexico (Monnet, 1993 ; Melé, 1998 ; Salin, 2000), du centre historique de Puebla (Melé, 1998 ; Varley & Jones, 1994), du centre historique de Lima (Arroyo, 1994 ; Seppanen, 1999) et du centre historique de Quito (Collin-Delavaud, 2000 ; Peyronnie & de Maximy, 2002). La vente ambulante étant considérée par les pouvoirs publics comme le problème majeur du centre historique (Salin, 2000), c'est dans ce cadre qu'elle a été incluse dans les travaux sur les centres. Si la question du commerce de rue est généralement évoquée rapidement dans ces travaux, certains y ont porté une attention particulière. Ainsi, Varley et Jones (1994) ont décrit le conflit entre les autorités locales et les vendeurs de rue provoqué par la mise en place du programme de rénovation du centre historique de Puebla

au Mexique. Ils y analysent l'opposition entre le pragmatisme des vendeurs, qui voulaient maintenir leur activité, et la rhétorique des élites, qui souhaitaient faire du centre un espace patrimonial et touristique.

Le second groupe de travaux aborde les actions publiques en matière de commerce de rue d'un point de vue politique. Cross (1998), dans ses travaux de sociologie politique, étudie la gestion du commerce de rue dans le centre historique de Mexico en se concentrant sur les liens corporatistes et clientélistes qu'entretiennent les vendeurs avec l'Etat mexicain. C'est également le cas des dernières publications d'Alba et Labazée (2007), qui se penchent sur les relations des vendeurs de rue avec le nouveau parti au pouvoir dans le District Fédéral de Mexico, le PRD. Le nouveau contexte politique mexicain, caractérisé par la démocratisation et la réforme du fonctionnement de la capitale¹⁵, a renouvelé la question des politiques locales dans la métropole de Mexico et des rapports entre les acteurs du commerce de rue et les pouvoirs publics. De même, l'étude de Pérez Saínz (1998) sur la ville mexicaine de Guadalajara, analyse la politique municipale du PAN à l'encontre du commerce de rue après des décennies de gouvernement local du PRI. Enfin, Donovan (2002), dans le cas de Bogota, la capitale colombienne, observe les politiques de relocalisation des vendeurs ambulants et de récupération des espaces publics à la lumière de la démocratisation et de la décentralisation en Colombie. Toutes ces études expliquent la permanence ou l'éviction du commerce de rue à partir de critères partisans et politiques. Les vendeurs de rue seraient tolérés ou autorisés lorsqu'ils sont organisés en associations et qu'ils constituent une clientèle politique pour le parti gouvernant et expulsés lorsqu'ils n'ont pas de liens avec celui-ci. Ces travaux proposent par ailleurs, une lecture des transformations politiques nationales et locales au travers du prisme de la gestion du commerce de rue.

Certaines études évoquent spécifiquement la politique de relocalisation du commerce de rue de 1992-93 dans le centre historique de Mexico. C'est le cas de celle de Cross (1996, 1997, 1998) et de Gonzales Ibarra (1999) et de plusieurs mémoires d'étudiants (Gordon, 1997 ; Méndez Bahena, 1999). A la différence de Mexico, nous n'avons trouvé aucune étude académique sur la politique de relocalisation du commerce de rue mise en place dans le centre historique de Lima en 1996¹⁶. En revanche, les recherches sur les quartiers périphériques de Lima sont assez fournies, du fait de la présence de plusieurs Organisations

15 Nous reviendrons en détail dans le deuxième chapitre sur la démocratisation mexicaine et la réforme du fonctionnement de la capitale. Nous ne citerons ici que deux événements importants. Au niveau local, en 1997, un candidat issu d'un parti d'opposition, le Parti de la Révolution Démocratique (PRD), a remporté la première élection au suffrage universel du maire de Mexico. Au niveau national, en 2000, après plus de 70 ans d'hégémonie du PRI, un autre parti d'opposition, le Parti d'Action Nationale (PAN), a gagné les élections à la présidence du Mexique.

16 Il existe cependant plusieurs articles rédigés par la directrice de la commercialisation de la Municipalité Métropolitaine de Lima, qui a coordonné la mise en place de cette politique (Guerrero, 1999 a ; 1999 b).

Non Gouvernementales (ONG) de recherche-action, qui ont réalisé des travaux sur ce thème. Les trois principales ONG sont DESCO, qui travaille dans la périphérie sud de Lima, EDAPROSPO, dans la périphérie est, et Alternativa, dans la périphérie nord. L'ONG DESCO a ainsi édité, en 2001, plusieurs fascicules sur le commerce populaire dans le quartier de Pachacamac dans le district¹⁷ de Villa El Salvador, incluant la question de sa gestion par le gouvernement local. L'ONG EDAPROSPO compte une collection intitulée « Economie populaire », publiée en 2003, qui présente plusieurs études sur la régulation publique du commerce de rue dans les quartiers périphériques. Le numéro un, coordonné par More Palacios, contient les résultats d'une recherche sur les politiques municipales à l'encontre du commerce de rue dans les districts d'Ate, Carabayllo, Comas et San Juan de Lurigancho. Le numéro 3 intègre une étude d'Evans Rodríguez sur la relocalisation du commerce ambulants dans la métropole de Lima et le rôle des organisations (1996-2002). Celle-ci a été écrite à partir d'un travail de terrain réalisé dans les districts d'Ate-Vitarte, Carabayllo, Comas, San Juan de Lurigancho et Santa Anita. Enfin, l'ONG Alternativa a publié la recherche d'Aliaga (2002) sur le district d'Independencia, ainsi que divers fascicules sur le commerce de rue à Comas et dans la zone commerciale de Caquetá dans le district de San Martín de Porres. Enfin, la publication commune DESCO-Alternativa, *Informe de casos de reubicación de vendedores ambulantes de Lima Metropolitana seleccionados para el III taller del proyecto colaborativo Alternativa-DESCO*, présente cinq cas de relocalisation des vendeurs de rue dans les districts de San Juan de Miraflores, Lima (Las Malvinas), Los Olivos (Angelica Gamarra), Villa María del Triunfo et Rímac.

Ce déséquilibre entre la littérature mexicaine et péruvienne, entre l'accent mis sur le centre historique ou sur les périphéries, trouve son explication dans la situation différenciée de la recherche urbaine dans les deux pays et notamment des acteurs qui la produisent. En ce qui concerne notre recherche, cela a eu pour conséquence de mettre au premier plan le fait que le commerce de rue n'est pas seulement un objet de politiques dans les centres historiques, bien au contraire, même si celui-ci cristallise les conflits et fait souvent la une des journaux. Le conflit entre les vendeurs ambulants et les autorités est certes l'une des caractéristiques des espaces centraux, mais elle ne lui est pas spécifique.

1.3. Le choix de l'échelle métropolitaine

La nouvelle réalité métropolitaine favorise une approche de la ville dans son ensemble. Depuis la première moitié du XX^{ème} siècle, en Amérique latine, la ville-centre ne représente

¹⁷ La métropole de Lima s'étend sur deux provinces (Lima et Callao). Ces provinces sont divisées en districts (équivalent des communes françaises). Nous détaillerons dans le deuxième chapitre l'organisation politico-administrative de la métropole de Lima.

plus au plan économique, démographique et social l'espace urbanisé. Comme le soulignent Jouve et Lefèvre (2002), c'est bien l'ensemble de « la métropole qui correspond à la ville en tant que nouveau lieu de régulation des sociétés contemporaines, puisque c'est sur ce territoire-là que se posent la plupart des problèmes sociaux et économiques. » Ainsi, il est apparu nécessaire de considérer l'ensemble de l'aire urbaine.

Trois hypothèses nous ont incités à adopter l'échelle métropolitaine dans notre étude sur l'action publique en matière de commerce de rue. Tout d'abord, et nous le verrons en détail dans le troisième chapitre, les vendeurs de rue s'adaptent aux dynamiques métropolitaines et ils sont présents dans toute l'agglomération¹⁸. Ensuite, les actions des pouvoirs publics interagissent dans la métropole du fait de la contiguïté des territoires. C'est ce que Duran et Thoenig (1996 : 596) appellent la multiplication d'« effets d'externalités ». Ils en donnent un exemple : « *nettoyer des poches de prostitution ou de toxicomanie sur une commune peut conduire à les déplacer vers la commune d'à côté. L'élu est de ce fait tributaire de problèmes qui résultent de solutions définies par et pour un autre que lui et sa commune. Faute d'intégrateurs administratifs, le maire doit choisir : coopérer avec son collègue d'à côté moyennant une réciprocité ou subir passivement, dans un splendide isolement, les contrecoups d'initiatives voisines.* » (Durand & Thoenig, 1996 : 596). Les effets d'externalité sont similaires avec le commerce de rue. Enfin, plusieurs ouvrages de la littérature péruvienne évoquent la reproduction de la politique du centre historique de Lima de 1996 dans d'autres espaces de la capitale péruvienne (Aliaga, 2002 ; Evans Rodríguez & Pisfil Mimbela, 2003 ; More Palacios, 2003). Ainsi, dans les premières lignes de l'ouvrage d'Evans Rodríguez et Pisfil Mimbela (2003), édité par EDAPROSPO, on peut lire : « *à partir de 1996, durant le premier gouvernement municipal de l'ex-maire Alberto Andrade, a eu lieu l'expulsion massive des vendeurs ambulants qui occupaient depuis des décennies les rues et avenues (du centre) de Lima. Ce fait s'est étendu comme une vague sur les districts de Lima et les provinces du pays.* » L'échelle métropolitaine n'est pas seulement pertinente par le fait que les actions à l'égard du commerce de rue, à cause de la contiguïté des territoires dans la métropole, ont des effets sur les territoires voisins. Elle est également intéressante car il semble que les actions se diffusent dans la métropole.

En d'autres mots, la métropole serait moins une mosaïque d'univers séparés qu'un kaléidoscope, un « espace façonné par un jeu de relations et de réciprocités entre des territoires diversement découpés et constitués » (Keating, 2004 : 216, cité dans Sénécal & Bherer, 2009 : 19). C'est pour étudier ces jeux que nous avons choisi de comparer les métropoles de Mexico et Lima et que nous sommes passés à l'échelle métropolitaine pour aborder le thème

¹⁸ Les termes de « métropole » et d'« agglomération » seront utilisés indistinctement dans cette recherche. Ils renvoient à des conceptions distinctes, mais recouvrent une même réalité géographique.

des actions publiques en matière de commerce de rue. Nous allons maintenant expliquer pourquoi et comment nous avons poursuivi notre démarche comparative.

2. LE PARTI-PRIS D'UNE APPROCHE INDUCTIVE : UNE RECHERCHE GUIDÉE PAR LE TERRAIN

Le passage à l'échelle métropolitaine a remis en question les termes de notre comparaison. Le problème n'était plus centré sur les quartiers historiques de Mexico et Lima et sur les résultats contrastés des politiques similaires de régulation du commerce de rue, mises en place dans ces deux espaces dans les années 1990, mais sur les métropoles dans leur ensemble. Nous avons alors construit notre comparaison en utilisant une démarche inductive. La comparaison nous a permis de mettre en évidence les différences et les similitudes entre Mexico et Lima, et entre les territoires qui les composent, mais également d'observer des processus à l'œuvre dans les métropoles.

2.1. Placer la comparaison au cœur de la démarche

La comparaison est au cœur de la démarche des sciences sociales. L'ouvrage de Vigour (2005) en propose un large panorama en exposant les approches comparatives développées par les différentes disciplines des sciences sociales. Cependant, elle ne présente aucune étude de géographe. Pourtant, la géographie a donné lieu à des recherches comparatives. « Arme » et « meilleur « garde-fou » du géographe (Gourou, 1982 : 179)¹⁹, la comparaison en géographie poursuit plusieurs objectifs : déterminer des traits communs à des contextes différents, tels que l'urbanité africaine pour Gervais-Lambony (1994) et, l'urbanité métisse des marginaux des villes latino-américaines pour Baby-Collin (2000) ; déterminer ce qui relève de l'universel de ce qui renvoie au particulier, entre comme dans les écosystèmes d'agriculture sur l'eau en milieu urbain (Musset, 2003), par exemple ; réfléchir sur des trajectoires communes, comme les prototypes métropolitains du monde occidental associés au modernisme, au cosmopolitisme et au catastrophisme (Monnet, 2000b) ou sur des processus tels que la consolidation des quartiers populaires (Godard, 1985) ou la patrimonialisation des centres historiques (Melé, 1995, 1998, 2003). Dans notre cas, il s'est agi à la fois de dégager des traits communs et des différences et de révéler des processus. Nous allons y revenir plus loin.

La géographie compare des espaces d'un même pays, Quito et Guayaquil pour Godard (1985) ou divers centres historiques mexicains pour Melé (1998), d'une même

¹⁹ La citation complète est : « comment se lasser de cette vie qui est recherche continue, curiosité sans cesse en éveil, et promesse de réflexion approfondie pour compléter, vérifier, démentir les premières impressions, qui risquent fort de ne pas être valable ; la comparaison, arme du géographe, est ici le meilleur garde-fou » citée par Musset (<http://alain-musset.superforum.fr/t309-eed-comparaison2>).

aire culturelle, Caracas et La Paz pour Baby-Collin (2000) ou d'une aire culturelle proche, Lomé en Afrique de l'Ouest et Hararé en Afrique de l'Est pour Gervais-Lambony (1994), des espaces très éloignés géographiquement, tels que les hortillonnages d'Amiens et les chinampas de Xochimilco pour Musset (2003). Elle peut également se fonder sur une analogie historique, entre Mexico et Los Angeles comme modèles de ville et d'urbanisation à des époques différentes dans l'étude de Monnet (2000b). Ici, nous avons choisi de comparer deux métropoles d'une même aire culturelle.

La démarche que nous avons adoptée dans cette recherche a été résolument inductive, allant de l'empirique au théorique. La comparaison a été un outil méthodologique central, qui a structuré notre recherche. C'est, en effet, à partir de l'enquête de terrain que nous avons construit la comparaison. Autrement dit, nous sommes partis de notre objet, c'est-à-dire les actions publiques en matière de commerce de rue dans la métropole, et nous avons observé ce qui se passait dans chacune des deux agglomérations. La gestion publique du commerce de rue étant aux mains d'un grand nombre d'autorités locales, comme nous le verrons dans le troisième chapitre, nous nous sommes consacrés à interroger cette fragmentation des pouvoirs locaux dans la métropole. Une série de questions générales a été formulée : quels types d'actions sont menés dans la métropole pour réguler le commerce de rue ? Sont-elles homogènes ou hétérogènes entre Mexico et Lima et entre les territoires de chacune des métropoles ? Quels sont les facteurs expliquant l'homogénéité ou l'hétérogénéité ? Y a-t-il des interactions entre ces actions ? Ces questions ont été ensuite confrontées aux terrains mexicains et péruviens.

C'est dans un aller retour entre les terrains et les questions de recherche que la comparaison a, peu à peu, pris forme, en révélant les similarités et les disparités entre Mexico et Lima et entre leurs territoires. Comme le mentionne Hassenteufel (2005 : 114), lorsqu'elle est utilisée de manière inductive, « *la démarche comparative, dans la mesure où elle conduit à mettre en évidence des ressemblances et/ou des dissemblances, conduit aussi, en quelque sorte « naturellement », à formuler des hypothèses explicatives. La comparaison inductive n'est pas seulement description, elle est aussi explication (ou plutôt tentative d'explication).* » En effet, au-delà de décrire les actions publiques de gestion du commerce de rue, la comparaison a permis d'interroger l'homogénéité et la diversité des politiques publiques observées et d'émettre des hypothèses plus générales sur les logiques de fonctionnement de l'action publique dans la métropole fragmentée.

La démarche inductive nous a permis d'intégrer au cours de notre recherche de nouveaux éléments et notamment la politique de 2007 du gouvernement du District Fédéral de Mexico. En effet, en octobre 2007, alors que nous avons réalisé une grande partie de

notre travail de terrain, une action très médiatisée du gouvernement du District Fédéral a expulsé les vendeurs des rues du centre historique de Mexico. Cette politique a été suivie par des actions d'éviction des vendeurs de rue menées par plusieurs délégations²⁰ sur leurs territoires. Cela a été le cas notamment dans le centre d'Iztapalapa, dans la Zona Rosa, située dans la délégation Cuauhtémoc, et dans le centre de Coyoacán. Cette observation a entraîné l'émergence de nouvelles questions sur les processus de diffusion des politiques à l'échelle infra-urbaine, mais aussi sur les logiques de circulations des idées, des instruments et des acteurs, ainsi que sur les articulations entre les politiques locales. Nous avons mis cela en parallèle avec la littérature péruvienne sur la reproduction des politiques du centre historique dans le reste de la métropole. A la différence d'une comparaison hypothético-déductive, la comparaison inductive implique une plus grande flexibilité et permet de laisser parler la comparaison et le terrain. Cela ne signifie pourtant pas que nous ayons exclu la démarche hypothético-déductive, qui consiste à construire des hypothèses et à les mettre à l'épreuve du terrain. Nous l'avons employée à diverses reprises, notamment au travers de la comparaison, mais c'est la démarche inductive qui a guidé cette recherche.

2.2. Mettre en évidence les différences et les similitudes

Lors du changement d'échelle de notre recherche, nous avons choisi de maintenir la comparaison entre Mexico et Lima. En effet, nous intéresser à deux métropoles étrangères « proches » nous a permis de mettre en évidence les différences et les similitudes entre les deux agglomérations. Si nous avions choisi de faire une monographie d'une seule métropole, nous aurions été confrontés à une comparaison implicite entre le Mexique et notre référent personnel, à savoir la France. Comme l'explique Détiéne (2000), tout chercheur travaillant sur des régions et cultures distincts de la sienne fait obligatoirement du comparatisme, car il construit sa recherche à partir de référents propres et partagés par sa communauté scientifique. Or si le commerce de rue et l'action publique à son égard sont présents en France dans les grandes villes, ils adoptent des formes, des expressions et des significations très distinctes du Mexique. La magnitude des activités informelles dans les espaces publics est sans comparaison entre les métropoles latino-américaines et françaises. Alors que les actions de régulation du commerce de rue font la une des journaux en Amérique latine, elles ne sont que marginales dans le cas français. Aborder une seule métropole latino-américaine aurait alors signifié la mise en tension entre ces deux réalités.

²⁰ La métropole de Mexico s'étend sur deux états de la fédération mexicaine : l'Etat de Mexico et le District Fédéral. Le premier, comme tous les autres états mexicains, est divisé en municipes (équivalent des communes françaises) et le second, au statut particulier, est composé de délégations (équivalent des arrondissements parisiens). On reviendra sur le fonctionnement politico-administratif de Mexico dans le deuxième chapitre.

Au contraire, notre position de chercheur étranger sur les deux terrains a impliqué la mise en regard de deux cas proches, Mexico et Lima. Observer que le commerce de rue est omniprésent, qu'il est sur l'agenda de la grande majorité des pouvoirs locaux et qu'il donne lieu à des politiques médiatiques de régulation, et cela, dans les deux métropoles a modifié notre approche. Il ne s'agissait plus tant de comprendre la particularité du phénomène, c'est-à-dire pourquoi il y avait tant de vendeurs de rue et pourquoi les autorités tentaient en permanence et souvent en vain de les réguler, que de s'attacher à voir les similitudes et les différences entre les deux villes. La comparaison se distingue ainsi de la monographie en ne visant pas seulement la production de connaissances, mais en tentant de mettre en relation les ressemblances et les dissemblances et de faire apparaître des logiques.

La comparaison a ainsi permis de mieux comprendre une ville par l'étude d'une autre. Elle a donné à voir les régularités et les disparités à partir d'un va et vient entre les terrains (Gervais-Lambony, 1990-1991 : 421). Résidant à Mexico de septembre 2005 à février 2009, nous avons effectué trois missions à Lima d'une durée totale d'environ six mois au cours de notre recherche. Après un premier terrain de deux mois, qui a servi d'introduction au cas liménien (décembre 2005-janvier 2006), nous nous sommes rendus à Lima pour un second séjour de trois mois, entre février et mai 2007, et un troisième en avril 2008. Ces allers et retours ont alimenté cette recherche, renforçant le caractère comparatif de notre démarche. Le va et vient entre les terrains a posé des problèmes nouveaux à partir « de modes de lecture similaires de l'espace et du fonctionnement de la ville » (Gervais-Lambony, 1990-1991 : 421). En effet, chaque découverte dans l'une des villes impliquait de nouvelles interrogations dans l'autre. Des questions émergeaient et remettaient en cause les évidences. Ces enchaînements de question ont permis une complexification des connaissances (Green, 2002 : 32).

Il faut, cependant, préciser que cette comparaison s'est développée à partir du prisme connu de la métropole de Mexico, c'est-à-dire que nous avons observé Lima depuis Mexico. En effet, le temps passé dans la métropole de Mexico dépasse de beaucoup celui passé à Lima, comme on vient de le montrer, et le terrain mexicain nous était familier avant de commencer cette recherche. L'exercice comparatif est parti d'une première analyse monographique de Mexico. Notre position était donc « décentrée » (Werner & Zimmermann, 2003 : 11), puisque nous n'étions pas placés idéalement à équidistance de Mexico et de Lima. Cependant, si l'on suit Rivoal (2002 : 53), la monographie est un pré-requis pour envisager la comparaison. Dans son analyse des Druzes du Liban et d'Israël, elle explique qu'il est nécessaire d'aborder un cas particulier dans un premier temps, pour prendre en compte un maximum de paramètres

de ce cas, avant de commencer la comparaison. Elle en fait une condition méthodologique de l'exercice comparatif. Comprendre les enjeux des actions publiques à l'encontre du commerce de rue à Mexico, ainsi que les logiques de fonctionnement de ces activités, nous a conduits à observer le cas liménien à partir de clés de lecture mexicaines.

Au-delà de comparer pour faire apparaître des régularités, la comparaison nous a également incité à décentrer le regard vers les processus et non pas sur des situations figées à un moment et un lieu déterminé (Detienne, 2000 ; Hoffmann & Rodríguez, 2007).

2.3. Révéler des processus

Nous nous sommes intéressés à un autre mode de comparaison : la « comparaison en action » ou la comparaison en train de se faire. Il s'agit de placer la comparaison au centre de la pratique et de l'interrogation des chercheurs. Depuis une quinzaine d'années une réflexion a été produite, notamment en histoire culturelle et intellectuelle (Werner & Zimmermann, 2003), mais également en sciences politiques (Hassenteufel, 2005), sur les transferts et les interconnexions entre systèmes culturels et politiques. Ces travaux font la critique d'une certaine pratique du comparatisme fondée sur la mise en évidence des différences. Ils envisagent la comparaison comme analyseur des phénomènes de déplacement et d'appropriation. En conséquence, ils ne se fondent pas sur l'hypothèse d'unités d'analyse stables, mais sur l'étude de processus de transformation.

Les études sur les transferts politiques se sont développées tout d'abord aux Etats-Unis, pour expliquer l'adoption des politiques et leur diffusion au sein du système fédéral. Ce champ de recherche a donné lieu à différentes expressions : « transferts » (Dolowitz and Marsh, 2000), « diffusions », « imitations » (Jacoby, 2000), « circulations » (Saunier, 2003 ; Payre, 2008) ou encore « transcodage »²¹ (Lascoumes, 1996). La comparaison fondée sur les transferts s'intéresse essentiellement à trois questions : celle du pourquoi, celle du comment et celle de l'intensité du transfert. Cependant, Hassenteufel (2005) recommande d'étudier trois autres aspects : la sociologie des acteurs opérant les transferts, les modes de réception des éléments de politiques publiques transférés (processus de traduction) et la façon dont se mêlent éléments transférés et éléments existants (processus d'hybridation). Il ne s'agit donc pas seulement d'analyser la diffusion de modèles, mais également la façon dont ceux-ci sont réappropriés localement.

Ce type de comparaison est critiqué par Werner et Zimmermann (2003) car elle implique un cadre fixe comportant des points de départ et d'arrivée. L'analyse des transferts

²¹ Le transcodage peut être défini comme la reformulation d'un problème, le recyclage de conceptions et de pratiques existantes, la diffusion des constructions cognitives et organisationnelles effectuées, tracé d'un cadre d'évaluation des actions entreprises.

présuppose un début et une fin, à partir duquel est étudié le processus étudié (introduction, diffusion et réception). Or, comme l'écrivent ces auteurs, « *bien souvent, les situations sont plus complexes, mettant en jeu des mouvements entre différents points, dans au moins deux, voire plusieurs directions. Elles peuvent également se croiser et engendrer, à travers différents types d'interrelations, des dynamiques spécifiques. Tous ces cas échappent à une analyse qui établit simplement une relation entre un point de départ et un point d'arrivée. Étudier ces différentes configurations invite à concevoir des cadres théoriques et des outils méthodologiques permettant d'aborder des phénomènes d'interaction, impliquant une pluralité de directions et une multiplicité d'effets.* » Ils proposent, comme alternative aux transferts, d'utiliser la figure des croisements, qui traduit la pluralité des interrelations et la multiplicité des sens des transferts.

Cette pratique de l'étude des transferts et des croisements est intéressante à utiliser, en parallèle avec une approche comparative classique, lorsqu'on s'intéresse à l'action publique. En effet, la dimension comparative est intégrée à l'analyse des politiques publiques. Les programmes uniques sont rares car le premier réflexe logique de qui élabore une politique publique est de chercher des exemples similaires ailleurs (Rose, 1991 : 9). A l'échelle de la métropole, ces processus s'amplifient du fait notamment de la contiguïté des territoires et, par ailleurs, l'existence de medias communs à la métropole rend visible les actions publiques en son sein. Cela est d'autant plus vrai dans le cas d'un thème médiatique comme peut l'être le commerce de rue. La métropole semble ainsi un espace privilégié pour étudier ces processus.

Dans notre recherche, la comparaison en action a été stimulante pour ne pas se limiter à décrire les différences entre les actions publiques des différents gouvernements locaux. Il s'est agi ainsi de mettre l'accent sur les points de convergence, les circulations et les transferts et de révéler, par exemple, où se produisaient les politiques publiques innovantes, où elles étaient imitées et comment elles circulaient. Longtemps le modèle centre-périphérie a été privilégié pour comprendre l'action publique urbaine, qu'il s'agisse de la sociologie des organisations ou encore de la sociologie néo-marxiste²². Or il existe tout un enchevêtrement entre les différents niveaux d'administration et entre les entités politico-administratives. L'approche en termes de circulations, qui s'oppose aux modèles binaires, permet de sortir du cadre conceptuel centre-périphérie et de réfléchir aux relations et interactions. En d'autres termes, avec la circulation comme méthode, on déplace le regard en tentant de s'intéresser moins aux différences qu'aux interconnexions et aux réseaux.

Maintenant que nous avons précisé pourquoi nous avons décidé de mener une comparaison à l'échelle métropolitaine entre Mexico et Lima et pourquoi, ou plutôt avec

22 Par exemple *Monopolville* (Castells et Godard, 1974), dans lequel l'Etat impulse les politiques.

quelles finalités, nous avons construit notre comparaison, nous allons dans le paragraphe suivant revenir sur la mise en place de la démarche comparative.

3. LA MISE EN PLACE DE L'ENQUÊTE DE TERRAIN

Avant d'entrer dans les détails de la mise en œuvre de la comparaison, il convient d'apporter deux précisions initiales. En premier lieu, le commerce de rue recouvre globalement un même phénomène à Mexico et Lima²³. En second lieu, nous avons choisi les définitions des agglomérations de Mexico et Lima utilisées par les instituts de statistiques mexicain et péruvien (cartes 1 et 2). Pour Mexico, nous reprendrons la définition de la zone métropolitaine de la ville de Mexico définie par l'Institut National de Statistiques mexicain (INEGI) en 2000. Pour Lima, nous incluons le territoire de la province de Lima et celui de la province du Callao.

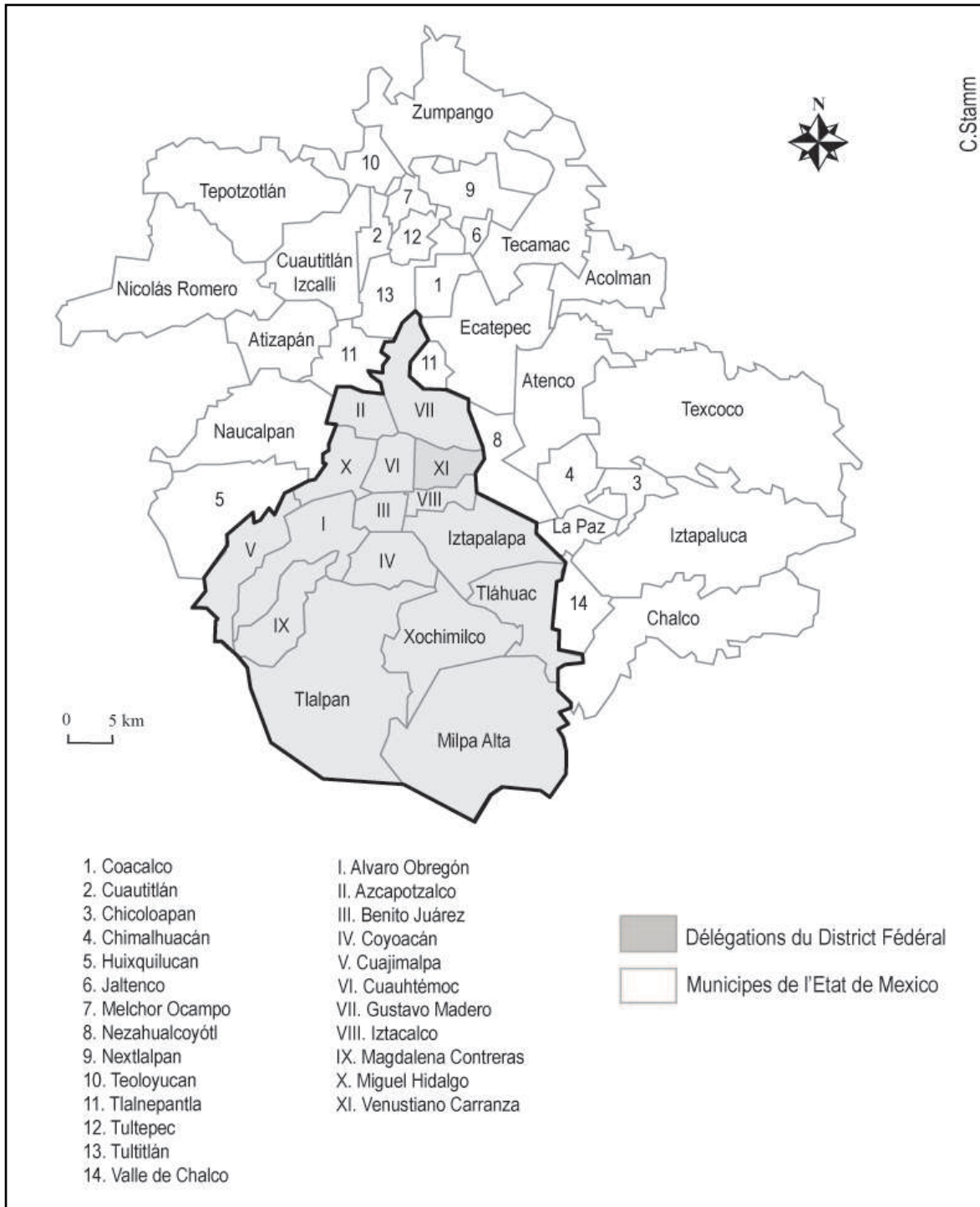
3.1. Deux échelles de comparaison

Afin de mettre en œuvre la comparaison, nous avons choisi plusieurs études de cas dans chaque métropole. Celles-ci ont eu pour but de mettre en évidence des régularités, mais également des interactions entre les actions publiques locales à Mexico et Lima. Etant donné qu'il n'y a pas, à l'échelle métropolitaine, d'autorité unique compétente, une cinquantaine d'autorités locales sont en charge du commerce de rue dans les deux agglomérations. Dans le cadre de la démarche inductive, nous avons également réalisé des entretiens et des observations dans d'autres espaces de la métropole²⁴, mais nous avons traité particulièrement trois cas à Mexico et trois cas à Lima.

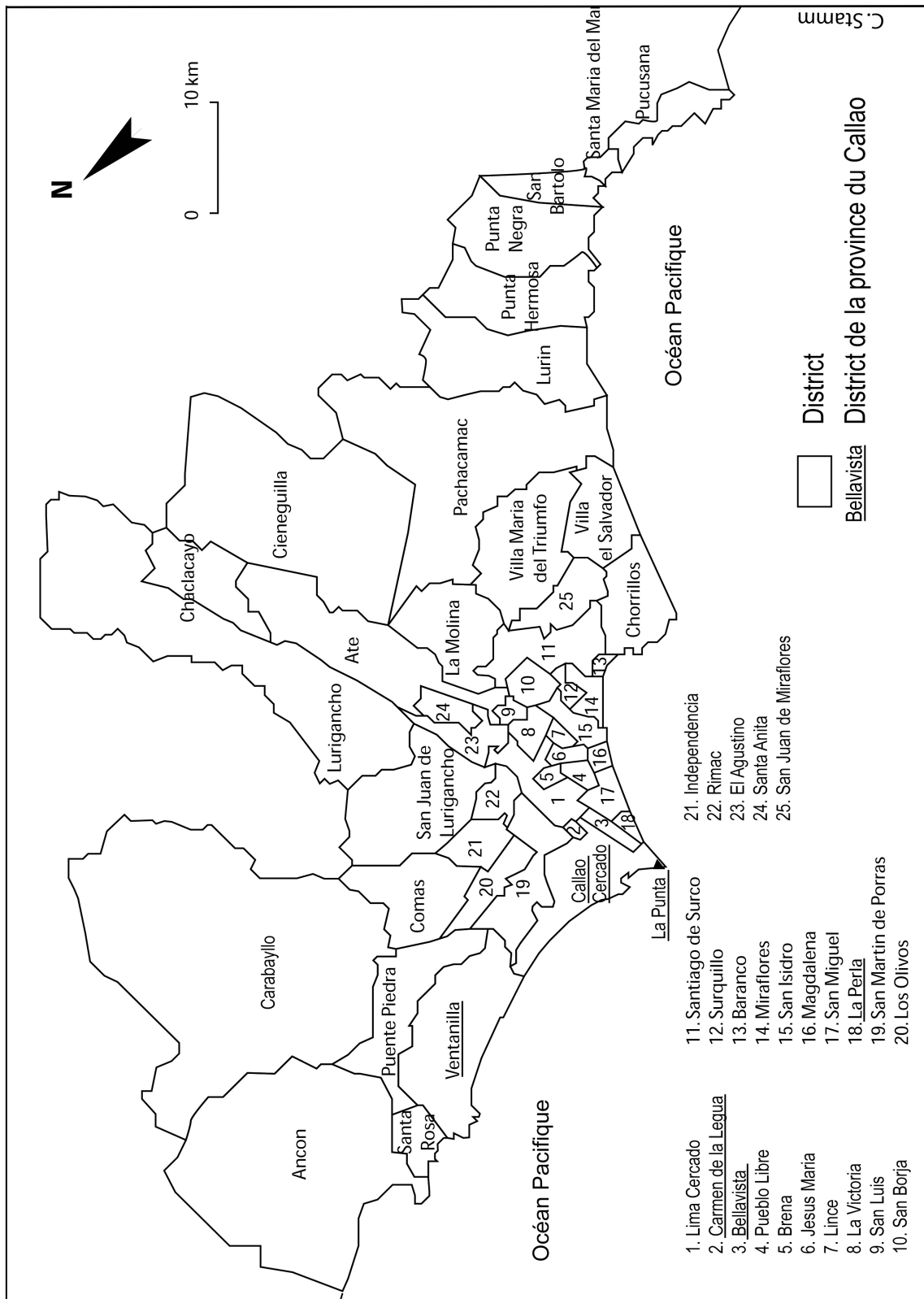
Parmi ces cas, nous avons voulu prendre en compte la présence de deux niveaux de gouvernement, c'est pourquoi nous avons inclus en premier lieu les cas des centres historiques, scènes emblématiques des politiques d'éviction du commerce de rue mises en place par les autorités régionales. Nous utiliserons l'adjectif « régional » pour, dans le cas de Mexico, parler des états (Etat de Mexico et District Fédéral) et, dans celui de Lima, des régions et des provinces. Les autres études de cas porteront sur des territoires politico-administratifs de niveau municipal, c'est-à-dire des délégations et des municipes à Mexico et des districts à Lima.

²³ On précisera ensuite au cours de la comparaison, et dans le détail, les différences entre le commerce de rue à Mexico et Lima.

²⁴ Notamment dans les délégations Cuauhtémoc et Coyoacán, à Mexico, et dans les districts de La Victoria et de Miraflores, à Lima.



Carte 1 : L'agglomération de Mexico en 2000 (date du recensement INEGI)



Carte 2 : L'agglomération de Lima en 2007 (date du recensement INEI)

Nous avons ainsi couplé deux approches : la première, verticale, avec une analyse de différents niveaux de gouvernement présents dans la métropole (régionaux et municipaux), et la seconde, horizontale, avec des études de cas municipales. Cela nous a permis d'interroger les relations et les interactions verticales et horizontales prenant place dans les métropoles. Si la première approche est l'objet de nombreuses recherches, dans la perspective des analyses multi-niveaux, la seconde l'est beaucoup moins. Comme le souligne Gouëset (2002), « *les travaux pointent volontiers les difficultés et les contradictions de la coopération verticale entre pouvoirs publics nationaux, départementaux et municipaux, mais les références portant sur les formes de coopération "horizontale", interdépartementale (Vidal, 2001) ou inter-municipale restent rares.* » Plus encore, les interactions entre les territoires de la métropole sont, en effet, sous-étudiés (Collin, Dagenais & Poitras, 2005).

La comparaison a été menée à deux niveaux : entre les trois territoires de chaque métropole et entre Mexico et Lima. Nous n'avons pas comparé un cas mexicain avec un cas péruvien, à l'exception des centres historiques que nous avons mis en parallèle, du fait de leurs caractéristiques particulières. Ce choix a été déterminé par l'accent mis sur la mise en évidence des interactions dans la métropole et sur la compréhension des systèmes de régulation métropolitains.

3.2. Le choix des études de cas

Afin de choisir nos études de cas à Mexico et Lima (en plus des centres historiques), nous nous sommes basés sur deux types de documents : les plans de développement urbain et les enquêtes statistiques municipales. En dépit des limites de ces types de documents, ceux-ci nous ont permis d'avoir une vue générale des deux métropoles et des actions menées par les autorités locales à l'encontre du commerce de rue. Parmi celles recensées dans ces documents, nous avons décidé de sélectionner des cas dissemblables, afin de comprendre la diversité des actions des gouvernements locaux. Plus précisément, nous avons choisi dans chaque métropole une première municipalité, qui a mis en place des politiques publiques à l'encontre du commerce de rue, et une seconde qui, à l'inverse, ne mène pas d'actions, du moins dans les documents analysés.

Dans le cas de la capitale péruvienne, nous avons étudié les tableaux de l'enquête sur les municipalités menées par l'Institut national péruvien de statistiques, qui recense le nombre d'actions menées par chaque district à l'égard du commerce de rue (tableau 1). Mais avant de commenter les chiffres, il faut souligner que les informations publiées dans ces enquêtes sont fournies par les municipalités. Il va sans dire qu'elles sont subjectives, partielles et donc à utiliser avec la distance nécessaire. Certains chiffres se sont par ailleurs révélés incohérents

avec les observations que nous avons réalisées postérieurement. Il est cependant intéressant d'observer sur le nombre de districts ayant établi une zone interdite au commerce de rue (zone rigide). En 1997, 39 districts sur les 49 qui forment la métropole avaient utilisé cet instrument. On peut également remarquer le nombre conséquent d'interventions, parfois plus de 500 par an, dans certains districts. Ces interventions consistent généralement en des contrôles des inspecteurs ou de la police municipale ou des expulsions. Nous avons également consulté les plans de développement des districts de Lima, mais nous n'avons eu accès qu'à 17 d'entre eux à l'Institut de Planification Métropolitaine.

A partir du tableau de synthèse des enquêtes des municipalités, nous avons sélectionné les districts ayant le plus de commerce de rue et le plus grand nombre d'interventions des autorités locales. Les districts ayant déclaré le plus grand nombre de vendeurs de rue sont, dans l'ordre, Pachacamac, Villa El Salvador, San Martín de Porres et Los Olivos. Les trois premiers recensent un nombre d'interventions très faible, respectivement, 5, 3 et 12 par an. Los Olivos, en revanche, a compté 144 interventions de la municipalité du district en 2005. C'est pour cette raison que nous l'avons choisi comme premier terrain. Pour notre second terrain liménien, nous avons souhaité choisir un district situé dans le même cône²⁵, le cône nord, afin de faciliter notre travail et de nous permettre de nous familiariser plus facilement avec l'environnement de nos études de cas. C'est ainsi que notre choix s'est porté sur Carabayllo, district situé à la sortie nord de l'agglomération. D'après les données de l'INEI de 2005, il s'agit d'une municipalité avec peu de commerce de rue et peu d'intervention de la part des autorités locales. Nos deux cas liméniens sont ainsi très distincts.

Dans le cas de Mexico, l'analyse des plans de développement urbain²⁶ des 16 délégations et des 28 municipes qui constituent la métropole de Mexico nous a permis de constater qu'une grande majorité des autorités locales considérait, dans ces documents de planification, le commerce de rue comme un problème à réguler. Ces plans sont divisés en plusieurs parties : diagnostic, perspectives/pronostic, politiques, stratégie, catalogue d'actions et enfin instruments d'exécution. Ils sont élaborés par les délégations ou les municipalités, à partir de consultations publiques, et sont des instruments de planification à court et moyen terme. Les derniers plans des municipalités datent de 2003 à 2005. En revanche, la plupart des délégations fonctionnent avec des plans de 1997, bien que quelques unes aient adopté leur dernier plan en 2005.

25 Les « cônes » désignent à Lima les périphéries. Au nombre de trois (cône nord, cône sud et cône est), ces espaces ont effectivement la forme d'un cône. L'utilisation du terme de « cône » est cependant critiquée, car il est fortement connoté (pauvreté, sous-développement et insécurité) et il renvoie à l'image d'un cône dépendant de sa base (les quartiers centraux) et dont la pointe représente une impasse. C'est pourquoi les leaders locaux préconisent l'utilisation des termes « Lima-nord », « Lima-sud » et « Lima-est » (Durand, 2010 : 102).

26 Ces plans sont les éléments clés d'orientation du processus de développement urbain et de planification. Ils suivent un même modèle et comptent entre 200 et 400 pages chacun.

Tableau 1 : Le commerce de rue à Lima dans les enquêtes des municipalités

	Districts ayant établi une zone rigide pour le commerce de rue (1)	Nombre de vendeurs de rue en 2005 (2)	Nombre d'interventions de régulation du commerce de rue en 2005 (2)
LIMA	X	2564	92
ANCON	X	0	3
ATE		2800	18
BARRANCO	X	0	0
BREÑA	X	414	12
CARABAYLLO	X	150	6
CHACLACAYO		0	10
CHORRILLOS	X	252	150
CIENEGUILLA	X	0	0
COMAS	X	0	0
EL AGUSTINO	X	600	20
INDEPENDENCIA	X	1050	57
JESUS MARIA	X	369	3
LA MOLINA	X	283	76
LA VICTORIA		810	1
LINCE	X	352	0
LOS OLIVOS	X	4850 (4 ^e)	144
LURIGANCHO		336	6
LURIN	X	62	0
MAGDALENA DEL MAR	X	137	243
MAGDALENA VIEJA	X	194	0
MIRAFLORES	X	979	11
PACHACAMAC	X	10645 (1 ^{er})	5
PUCUSANA		120	0
PUENTE PIEDRA	X	70	48
PUNTA HERMOSA		94	9
PUNTA NEGRA		168	30
RIMAC	X	1056	0
SAN BARTOLO	X	173	5
SAN BORJA	X	454	376
SAN ISIDRO	X	0	540
SAN JUAN DE LURIGANCHO	X	0	100
SAN JUAN DE MIRAFLORES	X	2500	-
SAN LUIS	X	200	33
SAN MARTIN DE PORRES	X	5320 (3 ^e)	12
SAN MIGUEL	X	0	4
SANTA ANITA	X	1100	12
SANTA MARIA DEL MAR		34	26
SANTA ROSA	X	2	0
SANTIAGO DE SURCO	X	0	0
SURQUILLO		1500	0
VILLA EL SALVADOR	X	7000 (2 ^e)	3
VILLA MARIA DEL TRIUNFO	X	0	0
CALLAO	X	215	230
BELLAVISTA	X	40	10
CARMEN DE LA LEGUA REYNOSO	X	186	0
LA PERLA	X	1080	4
LA PUNTA		95	3
VENTANILLA	X	0	0

Sources : INEI - (1) Encuesta Nacional de Municipalidades 1997,
(2) RENAMU 2006, Section Santé et salubrité.

D'après ces plans, les seules délégations et municipes ayant défini des actions stratégiques en matière de commerce ambulant étaient les délégations Benito Juárez, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa et Venustiano Carranza, et les municipes de Chicoloapan, La Paz et Tlanepantla. D'autres mentionnent la nécessité de réguler les activités informelles mais sans proposer aucune action stratégique.

Notre choix s'est alors porté sur un municipe appartenant à cette liste et sur un autre. Le parti pris de prendre des municipes et non pas des délégations repose sur le fait que les municipes sont autonomes et indépendants, alors que les délégations disposent d'un régime particulier et d'une dépendance forte du gouvernement du District Fédéral. Les municipes sont des entités politiques, qui sont plus proches des districts liméniens, ce qui permet de faciliter la comparaison entre le Mexique et le Pérou. Par ailleurs, la majeure partie de la population de l'agglomération de Mexico vit dans des municipes et non dans les délégations. Nous avons ainsi choisi d'étudier le municipe de Tlanepantla, situé à la frontière nord du District Fédéral, car il fait partie des quelques entités ayant défini une action stratégique pour réguler²⁷ le commerce de rue dans son plan municipal de développement urbain de 2003. Dans ce dernier apparaît le projet de réorganiser le commerce de rue (p. 267) et de construire un centre commercial pour relocaliser les vendeurs (p. 293). Pour le deuxième cas d'étude, nous avons également pris un municipe du nord de l'agglomération, Tultepec. Le plan municipal de Tultepec de 2003 ne mentionne pas de données chiffrées sur le commerce de rue, il évoque seulement que le gouvernement local contribuera à réglementer les activités commerciales informelles sur la voie publique (p. 121) et qu'il relocalisera le commerce semi-fixe dans le cas où il existe (p. 189). Il n'y a donc pas de projet défini. Le document reste très flou, à la différence de celui de Tlanepantla.

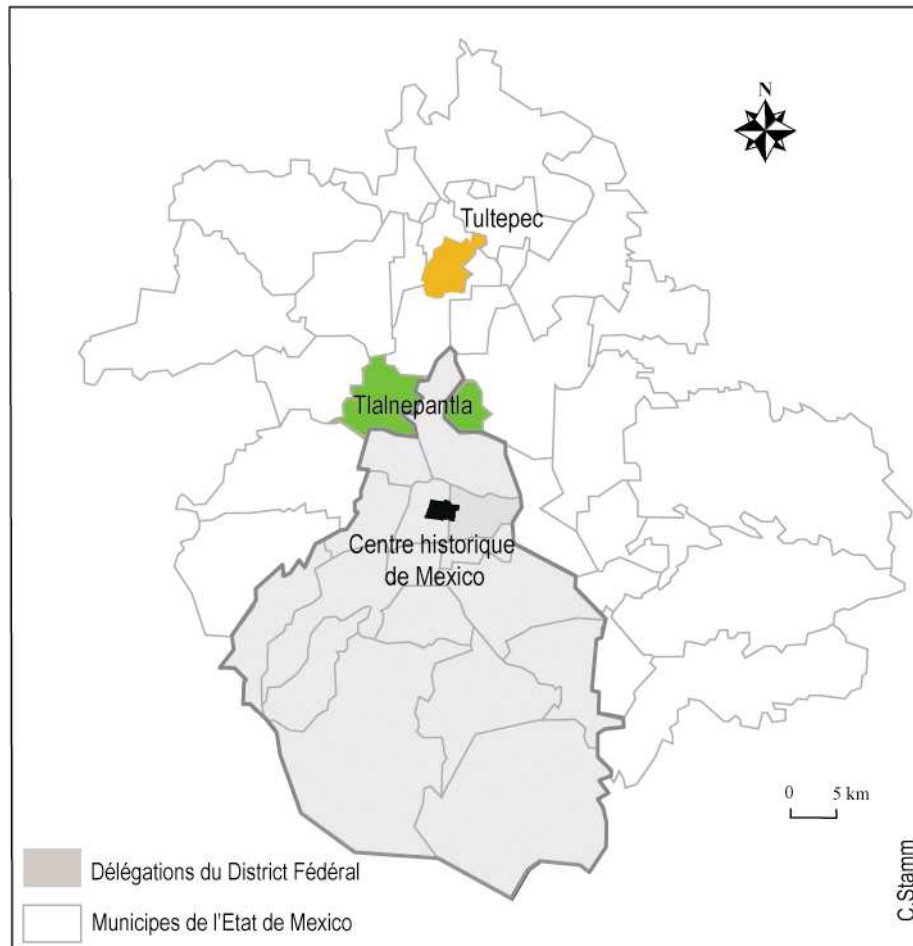
Notre choix s'est fondé principalement sur la diversité des actions à l'égard du commerce de rue, mais nous avons également pris en compte d'autres facteurs secondaires tels que la localisation (cartes 3 et 4) et la composition socio-économique de ces territoires, les partis politiques au pouvoir, le type d'infrastructures commerciales dont ils sont dotés, etc.

4. UNE MÉTHODOLOGIE EMPIRIQUE ET QUALITATIVE

Nous avons utilisé une approche avant tout empirique pour étudier les actions publiques en matière de commerce de rue, du fait des caractéristiques des terrains mexicains et péruviens. En l'absence d'archives et de documents écrits dans de nombreux cas, comme

²⁷ Nous entendons par régulation, l'ensemble des principes et des mécanismes par lesquels la puissance publique organise et contrôle un secteur économique donné.

nous l'expliquerons dans les lignes qui suivent, nous avons, en effet, privilégié l'enquête de terrain qualitative. Ce choix visait, d'une part, à produire un corpus de données empiriques sur les politiques locales, décrivant les processus de prise de décision, de négociation et de mise en place des actions. D'autre part, notre objectif était de proposer des pistes d'analyse de l'action publique locale dans la métropole, à partir des données qualitatives obtenues.

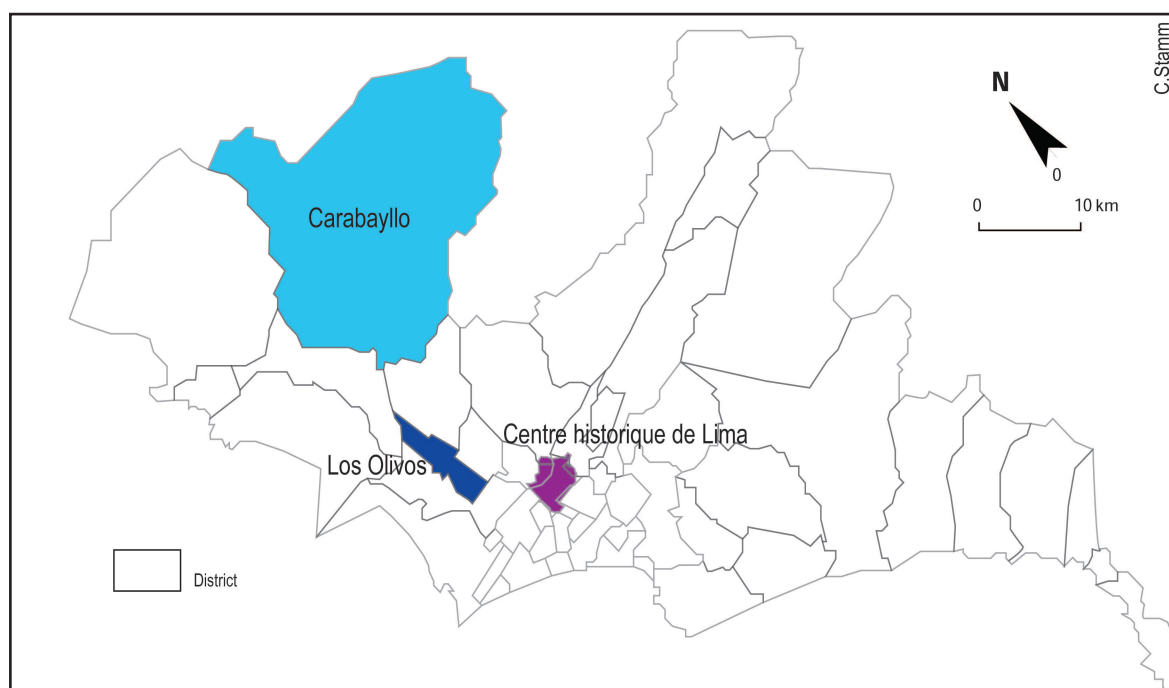


Carte 3: Localisation des études de cas à Mexico

4.1. Observer

Nous avons précédemment souligné les avantages de travailler sur deux terrains étrangers mais relativement proches pour aborder les actions publiques en matière de commerce de rue. Cependant, la comparaison a également impliqué, en échange, un travail approfondi de découverte et de compréhension des deux contextes étrangers à l'observatrice, le Mexique et le Pérou. Comparer « *suppose une immersion, plus ou moins longue, selon les cas, les capacités intuitives du chercheur et le degré de familiarité de celui-ci avec le phénomène étranger observé. Il faut être en mesure d'appréhender le « non-dit » et le «*

non-écrit » du fait de l'importance des manières de penser et de sentir intériorisées par les acteurs. La compréhension des contextes et des styles de raisonnement implique donc l'apprentissage sur le terrain » (Hassenteufel, 2005 : 117).



Carte 4: Localisation des études de cas à Lima

Comme cet auteur, nous pensons qu'il est primordial de connaître les contextes locaux et cela est d'autant plus nécessaire qu'on s'intéresse à des phénomènes politiques. Ces derniers dépendent de la culture dans laquelle ils prennent place et les déchiffrer signifie comprendre des modes de pensée et de raisonnement étrangers.

Nous avons vécu dans les deux capitales pendant plusieurs mois dans le cas de Lima et plusieurs années dans le cas de Mexico, ce qui nous a permis de nous immerger dans les contextes locaux et de développer des compétences pour les comprendre. La recherche inclut donc notre propre expérience de résidente de ces deux métropoles. Celle-ci n'apparaît pas explicitement comme une source mais elle occupe pourtant une place importante au sein de ce travail. Ainsi, par exemple, les représentations du commerce de rue changent lorsqu'on en devient un consommateur régulier. La perception des forces de police et des institutions publiques se modifie également lorsqu'on est confronté personnellement et à diverses reprises à des pratiques de corruption.

Dans le travail de terrain proprement dit, l'observation, qui peut être perçue comme un outil périphérique de l'étude des politiques publiques, est pourtant indispensable. Bien connaître le terrain d'application de celles-ci est un pré-requis indispensable pour pouvoir réaliser des entretiens pertinents et prendre en compte les spécificités locales. Il paraît difficile

de réaliser un entretien avec un fonctionnaire sans comprendre les références aux lieux, aux marchés, aux quartiers. Le travail de terrain a donc débuté par une reconnaissance des lieux et par des heures passées à parcourir les quartiers, à pied, en bus ou en voiture s'avèrent un préalable fondamental. Cela a créé des occasions de rencontres et a permis de réaliser nombre d'entretiens informels avec des habitants souvent étonnés de me voir parcourir leur quartier, parfois intrigués ou méfiants, interprétant mon apparence comme celle d'une touriste perdue, celle d'une missionnaire d'une église évangéliste nord-américaine en quête de nouveaux convertis ou bien tout simplement celle d'une pasante ayant à faire dans le quartier.

D'autre part, des observations d'évènements collectifs ont été réalisées lorsque l'occasion s'est présentée, au travers de la fréquentation des bureaux municipaux, de la participation à des évènements organisés par les municipalités, par les vendeurs de rue ou par des ONG. Les heures passées en compagnie de vendeurs de rue, derrière un stand ou en parcourant les rues en leur compagnie, constituent également une source d'observation précieuse pour comprendre le commerce de rue et son fonctionnement.

4.2. Etudier les textes

La littérature grise est l'une des sources de notre étude sur les actions publiques locales. En effet, toute politique publique engendre de manière directe ou indirecte une multitude de documents écrits : notes et documents internes à l'administration, discours des responsables politiques, projets de lois, comptes rendus de session du conseil municipal, la presse professionnelle, les bulletins d'information... Tous ces documents apportent une information riche et précise. Mais si Muller (2008 : 98) affirme qu'« en règle générale, les acteurs (qu'ils soient politiques ou professionnels) disent et écrivent à peu près tout ce que le chercheur a besoin de savoir », force est de constater qu'il n'en est rien dans le cas latino-américain et encore moins dans les sphères politiques locales.

Par ailleurs, lorsque la littérature grise existe, elle est souvent très difficilement accessible, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il est de coutume qu'avec l'entrée en fonction de nouvelles autorités, les membres de l'administration municipale changent²⁸. Les responsables de département et leurs assistants sont nommés par le nouvel élu, qui renouvelle les employés municipaux, en fonction des promesses effectuées durant la campagne. Ensuite, au cours d'un même mandat, il est courant de voir des changements parmi les équipes municipales. Cela correspond à la même logique de la redistribution des faveurs politiques. Dans la majorité des cas, lorsqu'un employé municipal quitte son poste, il part

28 Il n'y a pas de fonction publique au sens français du terme au Mexique et au Pérou. Les employés des gouvernements municipaux, régionaux et nationaux ont, dans leur majorité et pour les postes de direction, des contrats provisoires. Le personnel change ainsi après chaque élection, mis à part ceux qui sont syndiqués et qui occupent les postes situés en bas de l'échelle des responsabilités.

avec ses archives et toutes les informations et documents qu'il a produits et obtenus durant son occupation du poste. Autrement dit, le bureau est vidé pour le nouvel arrivant, ce qui complique le travail du chercheur et l'obtention de documents des politiques antérieures. Nous avons néanmoins pu accéder à certaines archives « privées » d'anciens employés publics, mais celles-ci, parfois communiquées discrètement, ne constituent pas un corpus complet comptant toute l'information nécessaire à une recherche. Ainsi, lorsque nous nous sommes présentés aux archives municipales, dans les localités disposant d'archives, nous avons été confrontés soit à l'absence d'archives récentes, soit à la présence des seuls documents réglementaires. Dans le meilleur des cas, grâce à l'appui d'un responsable d'archives, il a été possible d'obtenir des documents contractuels, des textes d'accords signés entre autorités municipales et organisations de vendeurs de rue.

Plus précisément, la littérature recueillie sur la politique de 1993 dans le centre historique de Mexico l'a été au travers d'anciens acteurs du programme qui nous ont laissé consulter leurs fichiers. Pour les actions récentes, certains acteurs nous ont communiqué des documents durant un entretien, mais rarement. En revanche, les archives de Tultepec nous ont permis d'obtenir des documents intéressants et la responsable des archives a été un contact important pour identifier et entrer en contact avec plusieurs acteurs. Les archives de Tlalnepantla ne disposaient d'aucun document récent, mais les normes de transparence adoptée par la municipalité permettent un accès internet à tous les documents réglementaires du municipe ainsi qu'aux comptes rendus des sessions du conseil municipal.

Dans le cas de Lima, quelques documents sur la politique menée dans le centre historique dans les années 1990 nous ont été communiqués par d'anciens responsables municipaux, mais ils ont été peu nombreux. Pour les politiques plus récentes, nous avons eu accès à quelques rapports chiffrés. En ce qui concerne Los Olivos et Carabayllo, nous n'avons eu accès à aucune littérature grise.

Les textes réglementaires ont été, en revanche, recensés et analysés. Dans le cas de Mexico, les textes concernant le centre historique sont publiés dans la *Gazette officielle du District Fédéral* et dans le *Journal officiel de la Fédération*, à la différence de ceux concernant d'autres espaces de la capitale. Chaque municipalité publie les normes municipales dans sa gazette municipale, disponible à la mairie. Dans le cas de Lima, les normes municipales sont publiées dans le journal officiel *El Peruano*. Elles sont digitalisées depuis 1998. Nous avons procédé à la révision de toutes les normes de chacune des études de cas, par dépouillement manuel et informatique.

En plus de la littérature grise, la presse nationale péruvienne et mexicaine nous a fourni un ensemble de données importantes en complément des entretiens que nous avons réalisés

avec les acteurs des politiques locales. Nous avons consulté la presse quotidiennement et nous avons également réalisé une base de données des articles publiés dans les quotidiens nationaux et disponibles sur internet (*El Universal, La Jornada, El Comercio*). Cette base de données des articles a été analysée qualitativement. Elle nous a permis de localiser les zones conflictuelles et nous a constitué une source d'information sur les politiques menées dans les différents espaces de la métropole, sur les jeux d'acteurs et sur les zones de conflits. Nous l'avons étudiée plus en détails dans les cas qui nous intéressaient plus particulièrement, comme dans celui des centres historiques et de Tlalnepantla.

4.3. Faire parler les acteurs

Les sources écrites n'ont pas procuré l'ensemble des documents et informations nécessaires pour reconstituer les actions publiques, loin s'en faut. Les entretiens ont donc constitué le matériel central de cette recherche. Le choix d'une méthode qualitative pour répondre à nos interrogations s'explique, comme on vient de le démontrer, par les contextes de nos terrains. Il se justifie par le type d'information que nous cherchions à obtenir, à savoir des détails sur les modes d'actions locaux. Il s'est avéré que l'obtention d'informations et d'entretiens avec les différents acteurs pouvait prendre du temps, et surtout qu'il était nécessaire de rencontrer plusieurs fois les mêmes acteurs afin d'instaurer une relation de confiance. La vente dans la rue est une question souvent difficile (au Mexique pour le moins). Elle touche à l'illégalité, à la corruption, aux trafics et peut constituer un environnement violent pour ceux qui y prennent part. C'est pour ces raisons que ce travail de doctorat a privilégié la méthode qualitative et essentiellement les entretiens semi-directifs, qui permettent d'instaurer une relation de confiance avec l'interviewé.

Nous avons privilégié les entretiens avec les responsables politiques, élus locaux et membres du personnel municipal, les consultants, les représentants de vendeurs de rue, les représentants du secteur privé concernés, les membres d'ONG, etc. (liste des entretiens en annexe). Des entretiens avec des vendeurs de rue ont également été réalisés, mais le plus souvent de manière plus informelle et sans questionnaire préétabli. Ces échanges ont permis de compléter les observations réalisées et les relevés effectués. Une grande partie des entretiens n'ont pas été enregistrée, mais ils ont été pris intégralement en notes, afin de laisser plus de liberté de parole à l'informateur et parfois à sa demande.

Nous avons choisi, dans toutes les études de cas, de commencer par interroger des vendeurs de rue ou des vendeurs de marchés couverts pour en savoir plus sur le commerce de rue, son existence ou son inexistence. A Mexico, approcher les vendeurs m'a permis d'accéder aux *leaders* et d'avoir plus d'informations car ceux-ci sont en

interaction avec les pouvoirs publics. A Lima, en plus des entretiens informels avec des vendeurs, nous avons également commencé par prendre contact avec les ONG travaillant sur le commerce de rue et nous avons réalisé des entretiens avec des responsables de projets. Plusieurs d'entre eux nous ont ensuite fourni plusieurs contacts de personnes-clés pour notre recherche.

Nous avons ensuite poursuivi le travail de terrain en sollicitant des entretiens avec les responsables municipaux et les élus municipaux en charge du commerce de rue dans les différentes localités. Les contacts ont été plus ou moins faciles et plus ou moins rapides selon les cas. Globalement, la liberté de ton à Lima s'est opposée à la méfiance des acteurs mexicains. A Tlalnepantla, par exemple, il a été très difficile de réaliser des entretiens avec les autorités municipales. Nous avons essuyé le refus d'un employé qui était chargé en 2005 des processus administratifs dans le cadre de l'expulsion des vendeurs de rue. Plusieurs rendez-vous ont été annulés par le responsable de la Direction du Développement Economique. Nous avons néanmoins pu rencontrer à plusieurs reprises un avocat qui travaillait dans le service. Il est important d'ajouter que même lorsque de bonnes relations sont établies, il est difficile d'entrer dans la sphère politique. Nous avons été, par exemple, invitée à une réunion avec les vendeurs des kiosques, que la mairie de Tlalnepantla était en train de réorganiser, mais au dernier moment, notre contact était injoignable et nous n'avons pas pu connaître l'heure exacte et le lieu de tenue de la réunion. Nous pourrions relater d'autres anecdotes de ce type pour montrer la méfiance des pouvoirs publics et les réticences à faire pénétrer une personne extérieure dans les activités quotidiennes de la municipalité.

Parfois, la situation s'est transformée en échange. Ainsi les contacts avec la Municipalité Métropolitaine de Lima ont été très bons et on nous a demandé, par exemple, d'apporter notre aide à la rédaction d'un formulaire de concours de bonnes pratiques. Nous avons ainsi passé plusieurs heures avec un employé du service du commerce de rue pour lui donner un avis sur le programme, sur ses points positifs, etc. Nous avons alors pu prendre connaissance de leur candidature à un concours de bonnes pratiques, des chiffres et résultats du programme et mieux comprendre comment ce type de concours est abordé par les pouvoirs publics. Nous avons également échangé des informations avec des *leaders* de vendeurs de rue, lorsqu'elles nous étaient demandées. Nous avons également en compagnie de chercheurs mexicains, participé à un Forum du commerce de rue, organisé en 2007 à Tepito par María Rosete, représentante d'une association de vendeurs de rue du centre historique de Mexico. Nous avons alors présenté un exposé sur la gestion du commerce de rue à Lima devant une assemblée de vendeurs de rue. Ce type d'échange est inévitable lorsqu'on étudie un sujet inscrit sur l'agenda public. Nous considérons que ces interactions entre la recherche et l'action font partie du travail de terrain.

Nous avons, néanmoins, toujours conservé une position claire de chercheur devant nos interlocuteurs et ce type d'échange et d'évènement sont restés rares. Il était, en effet, important dans le contexte très tendu du commerce de rue à Mexico entre 2005 et 2007 d'être le plus neutre possible afin, d'une part, de montrer que les informations recueillies allaient être utilisées à des fins académiques et, d'autre part, de ne pas entrer dans les conflits existants entre les acteurs du commerce de rue. Nous avons ainsi, par exemple, pu rencontrer à la fois María Rosete et Alejandra Barrios. Ces deux *leaders* du commerce de rue dans le centre historique sont, en effet, ennemies depuis que le mari de la première a été tué lors d'un affrontement avec l'organisation de la seconde. Cette dernière a été emprisonnée pour ce délit pendant plus d'un an, puis relâchée faute de preuves de son implication dans l'assassinat. Nous reviendrons plus tard dans le texte sur ce type de conflit et sur leur violence à Mexico.

Lors des entretiens, la parole a été donnée aux acteurs, qui ont souvent commencé par faire un récit de la politique, suivi de questions de notre part pour obtenir des précisions. Ces récits sont évidemment lacunaires ou parfois biaisés. Cette description convient bien à notre expérience des entretiens : « *Souvent, la mémoire des interlocuteurs est défaillante, ils confondent les dates et ont tendance à reconstruire a posteriori leur rôle dans la décision, soit pour le minimiser (en cas d'échec), soit pour le valoriser (en cas de succès). Les responsables qui ont changé de poste depuis les évènements sur lesquels on les interroge auront également tendance à reconstruire l'histoire de la décision en fonction de leurs nouvelles fonctions.* » (Muller, 2008 : 98). Les entretiens n'en sont pas moins une source très riche pour questionner les processus politiques locaux, les rapports de pouvoir et les représentations, mais ils sont à mettre en relation avec les articles de presse et la littérature grise.

Suivant les terrains, les sources n'ont pas été les mêmes et elles ne se sont pas équilibrées de la même façon, ce qui a introduit un déséquilibre dans le comparatisme. On aurait pu changer de terrain face aux difficultés, mais celles-ci se sont révélées intéressantes. Des sources identiques, auraient probablement signifié des terrains plus semblables. C'est pour cela que nous avons exploité plusieurs sources complémentaires (observation, littérature grise, presse et entretiens) car la confrontation des différents discours et des différentes méthodes nous a permis de circonscrire les biais et lacunes de chacune.

CONCLUSION

L'itinéraire de notre comparaison est parti des centres historiques de Mexico et Lima, qui ont été créés comme tels, dans les années 1980 et 1990, sous les effets d'initiatives nationales et internationales de patrimonialisation, pour être ensuite redéfini à l'échelle

métropolitaine. Considérer l'échelle métropolitaine est un enjeu de taille qui permettra de prendre en compte les dynamiques métropolitaines du commerce de rue et les interactions entre les actions publiques qui prennent place à cette échelle. Il s'agit, en d'autres mots, de sortir de l'isolement des politiques locales pour les considérer à l'échelle de la métropole.

Pour cela, nous avons construit une comparaison sur le mode inductif, valorisant le travail de terrain et visant à décrire avant de tenter d'expliquer. Cette recherche assume, en effet, la place de la description pour identifier les ressemblances et les dissemblances et interroger l'homogénéité et la diversité des politiques locales. Au-delà, elle tentera de proposer des hypothèses plus générales des logiques de l'action publique municipale et régionale dans la métropole, grâce notamment aux instruments de la comparaison en action. Nous essaierons de repérer et d'analyser des processus qui pourront servir d'analyseur de l'action publique dans la métropole. Nous porterons ainsi une attention particulière aux processus de circulation.

La méthodologie est empirique et qualitative. Elle s'organise autour de trois études de cas dans chacune des deux métropoles sélectionnées à partir de leur dissemblance. Nous avons ainsi choisi de prendre, dans chaque capitale, trois exemples : a) le centre historique, car les politiques y sont mises en place par les autorités régionales, b) une commune ayant planifié des actions de régulation du commerce de rue et c) une commune agissant peu ou pas en matière de commerce de rue. Ces cas sont au centre de la démarche, mais ils ont été complétés, du fait de l'approche inductive, par des enquêtes dans d'autres espaces. Les sources de la recherche ont été combinées entre l'observation, l'analyse de la littérature grise et de la presse et les entretiens, qui ont constitué le cœur de notre corpus.

Maintenant que nous avons présenté la démarche comparative, ses objectifs, ainsi que la méthodologie que nous avons employée, nous allons, dans le chapitre suivant, présenter le cadre géographique de notre étude : les métropoles de Mexico et Lima.

CHAPITRE 2

Mexico et Lima : les contextes de la fragmentation et de l'inter-territorialité

Capitales des vice-royautés de l'Empire espagnol, Mexico et Lima ont des histoires urbaines communes. Elles représentent deux exemples de l'urbanisme colonial espagnol avec leur tracé en damier régulier organisé autour d'une place centrale (Melé, 1998 ; Musset, 2002). Jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, les deux villes se sont densifiées et se sont étendues lentement. Ce n'est qu'ensuite, à partir du XX^{ème} siècle, que les capitales mexicaines et péruviennes ont connu une série de transformations affectant leur population, leur structure et leur fonctionnement. Ces processus, qui se sont accélérés à partir des années 1980-1990, modifient les conditions de l'action publique locale à Mexico et Lima.

Nous verrons ainsi comment les processus de métropolisation, de fragmentation politico-administrative, de décentralisation et de démocratisation ont transformé le fonctionnement des deux métropoles. Nous montrerons que Mexico et Lima, en dépit de leurs différences, se caractérisent toutes deux par une forte fragmentation politico-institutionnelle et une action publique complexe, interterritoriale et multi-niveaux.

1. DE LA MÉTROPOLE FORDISTE A LA MÉTROPOLE FRAGMENTÉE

Avant d'analyser les processus de métropolisation et de fragmentation, il est indispensable, comme le recommandent Duhau et Giglia (2008 : 73), de revenir en arrière et de prendre en considération le modèle précédant l'entrée des villes latino-américaines dans la mondialisation. C'est, en effet, dans le cadre de politiques d'industrialisation par substitution des importations mises en place à partir des années 1940 que Mexico et Lima ont connu une

croissance urbaine exponentielle. Elles se sont converties en métropoles à l'échelle latino-américaine – et mondiale dans le cas de la première – multipliant leur population par 9 et par 7 respectivement entre 1940 et 1980.

1.1. 1940-1980 : l'émergence des métropoles industrielles de Mexico et Lima

A partir des années 1940, les politiques nationales d'industrialisation par substitution des importations se sont imposées dans une grande partie des pays d'Amérique latine et notamment au Mexique et au Pérou. Ces politiques, promues par la Commission Economique pour l'Amérique Latine des Nations Unies (CEPAL), visaient à augmenter les investissements privés et publics dans l'industrie et à développer le marché intérieur. Elles se sont traduites par une croissance économique forte dans le domaine industriel qui s'est répercutée sur l'ensemble de l'économie. Le PIB du Mexique a augmenté en moyenne de 6,3% dans les années 1960 et de 5,9% dans les années 1970 (Ward, 1998 : 10). Les chiffres péruviens sont similaires avec une croissance de 5,3% du PIB en moyenne entre 1961 et 1972 (Joseph, 2005 : 157). Ces politiques cepaliennes ont eu des effets déterminants sur la structure urbaine des pays latino-américains. A l'échelle nationale, l'industrialisation s'est concentrée dans une ou deux grandes villes par pays, ce qui a eu pour conséquence un développement urbain national déséquilibré avec une ville prédominante (Monnet, 2001). Mexico et Lima ont vu leur poids économique se renforcer, avec le développement industriel, et leur poids démographique au dépend des autres villes et régions des deux pays. Plus spécifiquement, ces politiques ont eu des conséquences sur l'organisation, la structure et le fonctionnement interne des métropoles. Nous allons revenir sur certaines de ces conséquences.

La première d'entre elles a été la croissance démographique des agglomérations de Mexico et de Lima. Le développement des industries a impliqué un besoin important de main d'œuvre qualifiée et non-qualifiée pour travailler dans ces nouvelles industries. Cela a entraîné un exode rural massif vers les deux capitales. Lima a connu un rythme de croissance démographique sans précédent à partir des années 1940 (Driant, 1991), passant de 646 000 à 4,6 millions d'habitants entre 1940 et 1981, avec un taux de croissance annuel de plus de 5% entre 1940 et 1972 et de 3,7% entre 1972 et 1981 (Driant, 1991). Mexico a vécu une explosion démographique semblable, passant de 1,6 à 14,4 millions d'habitants entre 1940 et 1980. Dans les deux cas, les premières vagues de migrations étaient constituées de migrants des zones rurales, qui trouvaient du travail dans l'industrie en expansion, mais également dans le secteur public, qui s'est développé parallèlement à l'industrialisation. L'accroissement naturel et le fort taux de fécondité de ces nouveaux citadins ont ensuite contribué au maintien de taux de croissance démographique élevés. L'origine rurale et indienne des migrants a modifié le

paysage des deux villes, qui se sont métissées. De nombreux travaux d'anthropologue portent sur ces migrants et sur leur intégration urbaine, tant au Mexique (Lewis, 1961 ; Arizpe, 1975, 1978 ; Cornelius, 1986) qu'au Pérou (Matos Mar, 1984 ; Golte & Adams, 1987 ; Adams & Valdivio, 1991).

La deuxième conséquence a été l'expansion spatiale des agglomérations de Mexico et Lima. Alors qu'à la fin du XIX^{ème} siècle, l'agglomération de Mexico s'étendait autour de la place centrale sur un périmètre de 20 km² environ (Ward, 1998 : 54), un demi-siècle plus tard, en 1940, elle recouvrait une superficie cinq fois plus grande (117 km²). Le rythme de la croissance spatiale de la capitale mexicaine s'est alors accéléré. En 1960, l'agglomération occupait une superficie de 420 km² ; en 1970, 720 km² et en 1980, 890 km². Lima a également connu jusqu'au XIX^{ème} siècle une croissance spatiale lente (Doering, 1992). Lieu de passage entre le port du Callao et la région minière de la Sierra Central, elle a commencé à se développer au XX^{ème} siècle, et c'est à partir des années 1950, qu'elle est devenue une métropole de plusieurs millions d'habitants. Occupant 42 km² en 1940, l'agglomération de Lima a atteint les 375 km² en 1981, multipliant sa superficie par 9 en à peine 40 ans.

Dans le cas de Mexico, l'aire urbaine a occupé progressivement une grande partie du territoire du District Fédéral, siège de la capitale, et a commencé à déborder vers les premières communes de l'Etat de Mexico, au nord du District Fédéral dans les années 1950-1960 (Bataillon, 1991 ; Tomas, 2003). Le processus d'extension spatiale a été favorisé, d'une part, par le développement des voies de communication nord-sud et est-ouest, qu'il s'agisse de nouvelles voies de communication (autoroutes et périphérique) ou d'anciennes voies qui ont été élargies à cette époque. Ces voies ont structuré l'implantation des industries et la construction de quartiers d'habitat pour les travailleurs. D'autre part, en 1954, les autorités du District Fédéral, préoccupées par la croissance de la ville, ont décidé d'interdire la construction de nouveaux lotissements sur leur territoire (Ward, 1998 : 56). Cette initiative a eu pour conséquence le développement de lotissements dans l'Etat de Mexico, non soumis à cette réglementation, et l'expansion spatiale de l'agglomération vers le nord, sur les municipes de Naucalpan, Tlalnepantla et Ecatepec. Dans les deux décennies précédentes, l'extension s'était faite plus fortement en direction du sud, elle a ainsi changé d'axe (Ward, 1998 : 55). Le développement urbain a également eu lieu en direction de l'est avec la création en 1963 du municipe de Nezahualcóyotl. Composé de 56 lotissements, il comptait 65 000 habitants en 1960, 650 000 en 1970 et 1,3 millions en 1975 (Cornelius, 1986 : 53). Ce municipe très peuplé est l'un des symboles du développement des lotissements ouvriers au Mexique, assez similaires à des quartiers informels en bonne condition (Cornelius, 1986 : 45).

La croissance urbaine liménienne a été rapide et elle s'est effectuée à l'horizontale (Driant, 1991). Dès les années 1950, les migrants ont commencé à envahir et occuper de grands terrains plats appartenant à l'Etat et à de grands propriétaires terriens. Cela a donné naissance à de vastes quartiers périphériques informels, appelés *barriadas*. L'aire urbaine de Lima s'est alors étendue dans trois directions (les trois cônes), vers le nord, l'est et le sud. Cette expansion a suivi les contraintes géographique et topographique du site de Lima puisqu'elle s'est développée dans les vallées du Chillón, au nord, du Rímac, à l'est, et de Lurín, au sud.

La troisième conséquence des politiques économiques nationales des années 1940 à 1980 a été la mise en place d'une division sociale du travail. Le processus d'industrialisation a permis la constitution d'une classe ouvrière organisée et le développement de la classe moyenne. Cependant, l'essor industriel n'a pas été suffisant pour fournir du travail à tous les migrants, ce qui a provoqué une inadéquation entre les besoins de l'industrie en main d'œuvre et l'afflux massif de migrants (Duhau & Giglia, 2008 : 75). Les nouveaux arrivants n'ayant pas pu trouver un emploi formel se sont bien souvent lancés dans le commerce de rue ou dans d'autres types d'activités indépendantes, entraînant la multiplication des travailleurs informels. C'est dans ce contexte qu'est né le concept de secteur informel et que les premières théories de l'informalité ont été présentées par le courant dualiste (Hart, 1971; ILO, 1972; Tokman, 1978). Ces auteurs défendaient cette idée que le secteur formel n'avait pas créé suffisamment d'opportunités de travail pour absorber la main d'œuvre disponible, soit à cause d'une croissance économique trop faible, soit à cause d'une croissance démographique trop forte, expliquant la naissance du secteur informel. Leur propos était de définir un éventail d'activités en nette progression se réalisant en marge des circuits économiques modernes. Nous reviendrons dans le chapitre suivant sur ces théories de l'informel.

La quatrième conséquence a été le développement de l'habitat informel. L'inadéquation entre l'offre et la demande n'a pas concerné que le secteur productif, elle a également touché l'habitat. L'offre de logements était inadéquate quantitativement mais aussi qualitativement. L'insuffisance de logements pour les nouveaux urbains a impliqué le développement de l'auto-construction et de l'urbanisation informelle, qui ont permis de fournir des logements aux migrants très nombreux. Les autorités mexicaine et péruvienne sont d'ailleurs passées assez vite de la répression à la tolérance envers les quartiers informels. Considérant qu'il s'agissait d'une option commode pour loger à peu de frais les migrants, elles ont, en effet, été tolérantes envers les populations qui s'installaient sur les terrains publics en périphérie et ont utilisé les associations de colons comme source d'appui politique (Cornelius, 1986 ; Driant, 1991). Le développement de ces quartiers a remplacé l'option locative et le faible investissement dans le secteur immobilier à destination des classes populaires.

Dans le cas de Mexico, la disposition du District Fédéral d'interdire la construction de lotissement de 1954 a contribué à la construction d'urbanisations illégales sur le territoire du District Fédéral. Faute de pouvoir acheter et construire dans les règles, les nouveaux habitants ont développé des stratégies informelles. Ces processus d'invasions de terrains sont appelés « parachutisme » dans le cas mexicain. Ils ont eu lieu sur des terrains instables ou sur des reliefs escarpés ou bien encore sur des terres agricoles communautaires, les *ejidos* (Cornelius, 1986 : 42). Ce phénomène a également pris place sur le territoire de l'Etat de Mexico, notamment dans les municipes de Tlalnepantla et Naucalpan au nord de l'agglomération (Duhau & Giglia, 2008 : 129). Pendant les années 1970, la métropole s'est consolidée et densifiée et la croissance spatiale s'est stabilisée. De nombreux quartiers informels ont alors été régularisés par le Département du District Fédéral (Cornelius, 1986 : 43).

Un processus similaire a eu lieu à Lima. Dans un premier temps, les quartiers d'habitat informel, appelés *barriadas*, sont apparus dans la zone centrale de l'agglomération, sur les berges du Río Rimac, puis ensuite autour du marché de la Parada sur les collines des districts de La Victoria et El Agustino (Driant, 1991 : 48). Ils se sont implantés, dans un deuxième temps, en périphérie. Cette phase d'expansion périphérique a débuté par l'invasion, en 1954, d'un terrain et la création d'un quartier emblématique de l'habitat informel de Lima : Ciudad de Dios (Driant, 1991 : 50). Les conditions géographiques du site de Lima, entouré de terrains plats et sans précipitations ni variations thermiques fortes, ont favorisé le développement des *barriadas* dans un contexte où les risques naturels étaient faibles. L'histoire des *barriadas* a rencontré un tournant en 1971 (Driant, 1991 : 60) lorsqu'entre 6 000 et 9 000 colons ont envahi en quelques jours un terrain à proximité des quartiers aisés de Monterrico. Après quelques affrontements avec les colons, originaire en majorité du district de La Victoria, l'Etat a décidé de leur attribuer un terrain de presque 3 000 hectares au sud de la ville. C'est ainsi qu'a été créé Villa El Salvador, modèle en Amérique latine de création d'un quartier d'habitat informel planifié par l'Etat et auto-organisé. Ce quartier qui comptait 10 000 habitants en 1971, est passé à 105 000 habitants, début 1973 et à 160 000 habitants, en 1984 (Driant, 1991 : 63). Au début des années 1980, un tiers de la population de Lima vivait dans des *barriadas*.

L'apparition et le développement de ces nouveaux quartiers a conduit à une division de fait entre les quartiers formels, équipés, et les quartiers informels. Mais, l'urbanisation informelle a permis la mise en place de dynamiques sociales ascendantes pour les migrants. Driant (1991 : 124) montre dans le cas de Lima que l'accès à une parcelle informelle pour construire une maison correspond à une promotion au sein de l'échelle sociale de la ville. Cornelius (1986 : 33) souligne lui aussi que la majorité des migrants qu'il a interrogés en

1970 étaient devenus propriétaires pour la première fois et qu'ils avaient amélioré leurs revenus et leurs conditions de vie. 97% d'entre eux se déclaraient satisfaits d'être allés vivre à Mexico (*ibid* : 36).

La cinquième conséquence des politiques économiques nationales a été la paupérisation et la « taudification » des centres historiques de Mexico et de Lima. La dégradation des espaces centraux a commencé avec le départ des classes aisées de ces espaces entre la fin du XIX^{ème} siècle et la moitié du XX^{ème} siècle vers les quartiers modernes de La Roma ou La Condesa, à Mexico, et de Miraflores, San Isidro ou Magdalena, à Lima. Cet abandon du centre a entraîné la conversion des grandes demeures bourgeoises en habitat populaire. L'espace intérieur de ces palais ou hôtels particuliers a été bien souvent divisé en appartements d'une seule pièce. C'est ce que l'on appelle à Mexico les *vecindades* (Melé, 1998 : 30). Mais les *vecindades* peuvent également être des immeubles de rapports construits au début du XX^{ème} siècle à la périphérie du centre historique ou sur des terrains vides. Les travaux d'Oscar Lewis, et notamment son ouvrage *Les Enfants de Sánchez*, publié en 1961²⁹, ont décrit les conditions de vie difficiles dans ces *vecindades*. Au Pérou, ce type d'habitat est appelé *conventillos* ou *quintas*. Cavaillès (1988) montre comment une maison coloniale occupée par une famille de 15 personnes et 10 employés domestiques s'est convertie en un *conventillo* de 68 appartements d'une pièce accueillant au total environ 340 habitants, avec des latrines communes. Cet habitat populaire a constitué, dans les années 1940-1960, une alternative pour les migrants à leur arrivée en ville (Turner, 1968), mais à partir des années 1970, le centre ne semblait plus être un passage obligé pour les migrants (Ward, 1998 : 70). A la conversion du centre historique en habitat populaire, se sont ajoutées des lois sur la propriété et le logement peu favorable à l'entretien des bâtiments³⁰, qui expliquent la dégradation et la taudification des centres historiques.

En résumé, entre 1940 et 1980, Mexico et Lima sont devenues des métropoles peuplées et étendues organisées autour d'une division du travail et d'une division socio-spatiale. La métropole industrielle ou fordiste était ainsi la ville de « l'ordre ». En dépit des tensions et conflits, la mobilité sociale ascendante a créé un « ordre » entre les différentes classes sociales et, la violence et la délinquance étaient limitées à des espaces spécifiques et connus (Duhau & Giglia, 2008 : 75). Le modèle d'industrialisation par substitution des importations a pris fin avec la crise des années 1970 et 1980, qui a entraîné une profonde restructuration économique.

29 Pour l'édition en espagnol.

30 A Mexico, il s'agit de la loi de blocage des loyers de 1942 (Melé, 1998 : 113). A Lima, divers décrets-lois sur la location, et notamment le D.L. 21938 promu sous le gouvernement militaire, bloquaient également le montant des contrats de location (Cavaillès, 1988 : 90).

1. 2. A partir des années 1990 : métropolisation et fragmentation

Dans le contexte de la crise des années 1980, les métropoles latino-américaines ont été frappées de pénurie fiscale et d'un processus de restructuration industrielle (Duhau et Giglia, 2008 : 75). La crise structurelle a touché le Pérou à partir de 1975, avec la baisse des exportations et l'augmentation de la dette externe, et a impliqué des ajustements économiques et politiques : l'inflation, la baisse des salaires réels et la flexibilisation des lois du travail (Joseph, 2005 : 161). Mais c'est dans la décennie 1980 que la situation de l'économie péruvienne est devenue « tragique » (Pease, 1995 : 261). Il en a été de même au Mexique, où la crise a atteint son paroxysme en 1982 et entraîné une chute considérable des emplois dans l'industrie³¹. Dans les métropoles, la crise a provoqué la montée de l'insécurité et son installation au centre de l'agenda politique, le développement du commerce informel, la croissance accélérée de l'aire urbaine de façon illégale, le dépeuplement de la zone centrale de la métropole et la décadence des espaces commerciaux, culturels et récréatifs traditionnels (Duhau et Giglia, 2008 : 76).

Dans ce contexte, la croissance démographique s'est poursuivie à un rythme plus réduit à Mexico et Lima. En 1990, la population de l'agglomération de Mexico atteignait 15 millions d'habitants. En 2000, elle comptait 17,6 millions d'habitants. La croissance démographique de Lima s'est réduite un peu plus lentement. En 1981, la ville comptait 4,6 millions d'habitants, et en 1990, 6,4 millions d'habitants. Depuis la dernière décennie, la métropole de Lima maintient un rythme de croissance stabilisé. La métropole comptait, en 2007, 8,4 millions d'habitants sur une aire urbanisée de plus de 50 000 hectares.

La crise économique a eu pour conséquence un changement de politiques avec l'intervention des institutions internationales et la mise en place des politiques d'ajustement structurel. Celles-ci ont promu l'ouverture et la libéralisation économiques du Mexique et du Pérou et l'entrée des deux pays dans la mondialisation dans les années 1980-1990. En 1994, le Mexique a signé le Traité de libre commerce de l'Atlantique nord, ce qui a entraîné l'entrée massive de produits importés et précipité la chute de l'industrie dans la capitale. Le Pérou s'est libéralisé radicalement à partir de 1990 avec l'arrivée au pouvoir de Fujimori (Mesclier, 2003). La mondialisation se traduit avant tout par de nouveaux modes de production et de gestion de la ville (Duhau & Giglia, 2008), qui se retrouvent dans presque toutes les métropoles du monde (Marcuse & Van Kempen, 2000) et qui ont pris place à Mexico et Lima à partir des années 1980-1990. Nous allons en présenter les caractéristiques principales.

³¹ 92 000 emplois en moins entre 1980 et 1988 dans l'agglomération de Mexico (Duhau & Giglia, 2008 : 102).

La première caractéristique de la ville de la mondialisation est la restructuration de l'économie et du marché du travail métropolitain. La métropole latino-américaine n'est plus fordiste : elle ne dépend plus des activités industrielles, qui déclinent et se délocalisent, mais des activités tertiaires. Les activités se sont restructurées vers les secteurs commerciaux et financiers et vers les services au producteur (finance, assurance, immobilier) (Duhau & Giglia, 2008 : 103). La restructuration de l'économie métropolitaine, favorisée par le développement des technologies de l'information et de la communication, a transformé la métropole compacte en une métropole organisée en nœuds et en réseaux (Veltz, 1997 ; Castells, 2001 ; De Mattos, 2002). Elle a également influé sur le marché du travail. Sassen (1997) dans ses travaux sur New York montre que la nouvelle économie n'est plus fondée sur la production et la consommation de masse, mais sur les nouvelles technologies et les services tertiaires à forte valeur ajoutée. Ceux-ci nécessitent, d'un côté, une main-d'œuvre très qualifiée et, de l'autre une main d'œuvre non-qualifiée et à bas prix, impliquant une dualisation du marché du travail et l'accroissement des inégalités. Dans ce cadre, l'existence du secteur informel émerge pour réduire les coûts et flexibiliser les activités. L'informel ne serait donc plus le résultat de stratégie de survie des immigrants, mais une conséquence des transformations de l'économie urbaine dans les villes du Nord et dans les grandes villes d'Amérique latine et d'Asie (Sassen, 1997 : 20). Mexico et Lima se situent dans ce contexte de la flexibilisation du travail et du développement d'inégalités croissantes entre ouvriers et cadres qualifiés.

La deuxième caractéristique est la fragmentation résultant de la production d'espaces privés fermés et contrôlés. Comme on l'a déjà mentionné, la crise économique des années 1980 a mis sur le devant de la scène la question de l'insécurité et de la violence urbaine surtout à Mexico. Dans ce contexte, mais aussi pour une multitude d'autres raisons³², les quartiers et les résidences fermées se sont développés dans les villes latino-américaines. De nombreux travaux se sont penchés sur ce phénomène à Mexico. Ils montrent qu'il touche à la fois les classes aisées, qui s'enferment dans les *gated communities*, et les classes moyennes et moyennes-inférieures, qui ferment les rues de leurs quartiers (Giglia, 2002 ; Guerrien, 2004 ; Capron, 2006) ou qui s'installent dans des lotissements dans la grande périphérie (Jacquin & Capron, 2008). Cependant, la fermeture est vécue différemment par les différents groupes sociaux (Jacquin & Capron, 2008). Il en est de même à Lima, même si les travaux publiés sur ce thème sont plus rares. Plöger (2005) explique que les *gated communities*

32 Le choix de résider dans un ensemble fermé est complexe et la question de l'insécurité n'est qu'une raison parmi d'autres (Jacquin & Capron, 2008). Par exemple, les ménages qui résident dans des petits lotissements de classe moyenne ne sont pas nécessairement obsédés par l'insécurité ou l'entre-soi : ce sont plutôt les enfants, la tranquillité, la protection des valeurs immobilières, les services, qui sont alors évoqués (Capron, 2006).

pour les classes aisées sont peu nombreuses, mais que le processus de fermeture des rues est fréquent dans les quartiers de classes moyennes et moyennes-inférieures. Les murs s'imposent dans tous les espaces de la métropole comme des frontières et fragmentent physiquement l'espace urbain. Ils produisent de l'enclavement et de l'insularité (Jacquin & Capron, 2008) et de la ségrégation. Tous ces espaces sont connectés à la métropole et se situent à proximité de voies de communication (Duhau & Giglia, 2008 : 76) faisant des voies rapides des éléments déterminants dans le prix du foncier. Par ailleurs, les quartiers fermés pour les classes supérieures ont entraîné l'installation d'un ensemble d'équipements privés (écoles et universités privées, clubs de sport et de loisirs exclusifs et galeries commerciales) à proximité de ces nouvelles aires résidentielles fermées (Janoschka, 2002). Dans le cas de Mexico, Guerrien qualifie ces espaces complémentaires des quartiers fermés de « satellites de l'archipel » (2004 : 114).

En conséquence, l'expansion spatiale qui s'était faite jusque là en tache d'huile a été remplacée par une nouvelle forme d'expansion urbaine au-delà de la périphérie urbaine, en pleine campagne (Tomas, 2003 : 15), avec le développement de la suburbanisation (De Mattos, 2002). La croissance spatiale des deux agglomérations a ainsi continué au travers de grands projets immobiliers privés en périphérie (Duhau & Jacquin, 2008). A Mexico, le développement de la ville s'est poursuivi également, dans les années 1990, au travers des quartiers informels dans les municipes de Chalco, à l'est, et d'Ecatepec et Chimalhuacán, au nord (Duhau & Giglia, 2008 : 129). En 2000, l'agglomération de Mexico occupait une superficie de 1400 km². Dans le cas de Lima, à la fin des années 1970, il restait peu de terrains libres pour la construction de nouvelles *barriadas*, comme l'illustre le titre de l'ouvrage de Ríofrio (1978), *Se busca terreno para nueva barriada* (Recherche terrain pour nouvelle barriada). L'agglomération s'est alors étendue sur les terrains marginaux et interstitiels, et notamment sur les collines aux pentes de plus de 15% (Joseph, 2005 : 176).

La troisième caractéristique de la métropolisation est la diffusion des hypermarchés, centres commerciaux et de diversion dans l'ensemble de l'espace urbain. Ceux-ci sont apparus de manière précoce à Mexico, c'est-à-dire dès les années 1970, mais ils se sont développés dans les années 1980 et 1990 (Paquette, 2007). Duhau et Giglia (2007) décrivent, à partir des années 1990, l'expansion spatiale des grandes surfaces et des chaînes de divertissement nationales et internationales dans la métropole de Mexico. Ce phénomène est associé à de nouveaux modes de consommation (Capron, 2000). Alors qu'ils étaient jusque là présents uniquement dans les quartiers aisés, les hypermarchés et cinémas s'implantent dans tous les quartiers, même dans ceux ayant un indice de pauvreté élevé. Ces équipements ont entraîné l'émergence de nouvelles centralités urbaines structurantes dans les quartiers périphériques

et dans la métropole de Mexico en général (López Levi, 1999 ; Duhau & Giglia, 2007 ; Paquette, 2007 ; Vazquez, 2007). A la différence de Mexico, la grande distribution s'est développée plus récemment à Lima. S'il existait bien des supermarchés dans les années 1980 (Monterrey, Tía, Scala Gigante, Todos, Galax, etc.), ceux-ci ont disparu avec la crise économique et le manque de stratégies adéquates de développement. Ils sont réapparus à partir des années 1990 avec le groupe péruvien Wong, le groupe hollandais Ahold et plus récemment le groupe chilien Saga Falabella. Mais c'est seulement à la fin des années 1990 et au début des années 2000 qu'ils se sont diffusés dans la métropole et dans les quartiers populaires. Il en est de même pour les centres commerciaux, comme en témoigne Mega Plaza, un grand centre commercial inauguré en 2002 dans le district de Los Olivos, situé dans le cône nord de la métropole. Le modèle dual, qui opposait les quartiers centraux modernes et bien équipés commercialement aux périphéries sous-équipées aux formes traditionnelles de commerce, est remis en question. Ces nouveaux espaces publics ont amené de nouvelles fonctions dans les espaces périphériques ou cônes. Ils ont créé, à Lima, des nœuds de consommation et de divertissement (Joseph, 2005 : 178).

La métropole ainsi recomposée est marquée par des formes renforcées de polycentrisme avec l'apparition et le renforcement de nouvelles polarités. Ces nouvelles centralités « fonctionnent bien plus sur le régime de la concurrence et de l'attractivité que sur celui de la dépendance et de la hiérarchie » (Bourdin, 2005 : 212). La métropolisation est fortement sélective et déséquilibrée, notamment à l'échelle infra-urbaine. Elle implique la formation d'une structure interne discontinue et hétérogène. L'émergence des nouveaux pôles périphériques nous amène à poser la question de la fonction du centre dans les métropoles de Mexico et Lima, car ces nouveaux pôles se sont développés au détriment des espaces publics traditionnels, abandonnés par les classes moyennes et supérieures.

Enfin, si l'époque fordiste s'est caractérisée par la taudification des centres historiques, l'époque libérale a laissé place à la rénovation des espaces urbains en décadence et leur conversion en espaces touristiques et culturels à Mexico et Lima. La conservation du patrimoine est devenue une préoccupation centrale depuis les années 1980 et 1990 avec les processus de patrimonialisation des centres historiques et le classement de zones patrimoniales protégées de grandes superficies. Le centre-ville est devenu un espace historique à réhabiliter. Il s'agit de promouvoir une nouvelle image du centre en réhabilitant les bâtiments historiques, en implantant des commerces destinés aux touristes et aux classes aisées et en excluant le commerce de rue. Dans le cas de Mexico, depuis 2002, ce processus de réhabilitation s'est orienté vers les investissements public-privé (Delgadillo-Polanco, 2008) et privés. Carlos Slim, homme d'affaire mexicain, l'une des plus grandes fortunes mondiales, participe de ce

processus au travers des investissements réalisés par sa fondation *Centro Histórico*, créée en 2002 (Silva, 2010).

Finalement, ces transformations sont productrices de fragmentation : les métropoles sont des espaces fragmentés, où sont juxtaposés des éléments dé-solidarisés, sans système de fonctionnement, de régulation et de représentation à l'échelle métropolitaine (Dorier-Apprill & Gervais-Lambony, 2007 : 16). La fragmentation traduit le passage de la métropole fordiste, aux espaces organisés et articulés à partir d'un centre (économique, politique et culturel), à une métropole constituée de multiples fragments aux fonctions diverses et sans liens entre eux (Duhau & Giglia, 2008 : 87). C'est le cas des métropoles de Mexico et Lima. Les fonctions économiques et résidentielles se mélangent ; des lotissements de luxe se construisent dans des quartiers populaires ; des centres commerciaux s'installent dans tous les quartiers... Cette juxtaposition de morceaux de villes aux formes hétérogènes est rendue possible par l'émergence de murs et de barrières qui séparent les fragments de ville (Duhau & Giglia, 2008 : 87). La gestion de la coexistence entre ces fragments, ou ces différents « ordres », est de plus en plus complexe et compliquée (Duhau & Giglia, 2008 : 88).

Les transformations vécues par les deux métropoles depuis les années 1940, sous les effets des politiques d'industrialisation par substitution des importations et, ensuite, des politiques de libéralisation économique, ont provoqué l'évolution du fonctionnement politico-administratif de Mexico et Lima.

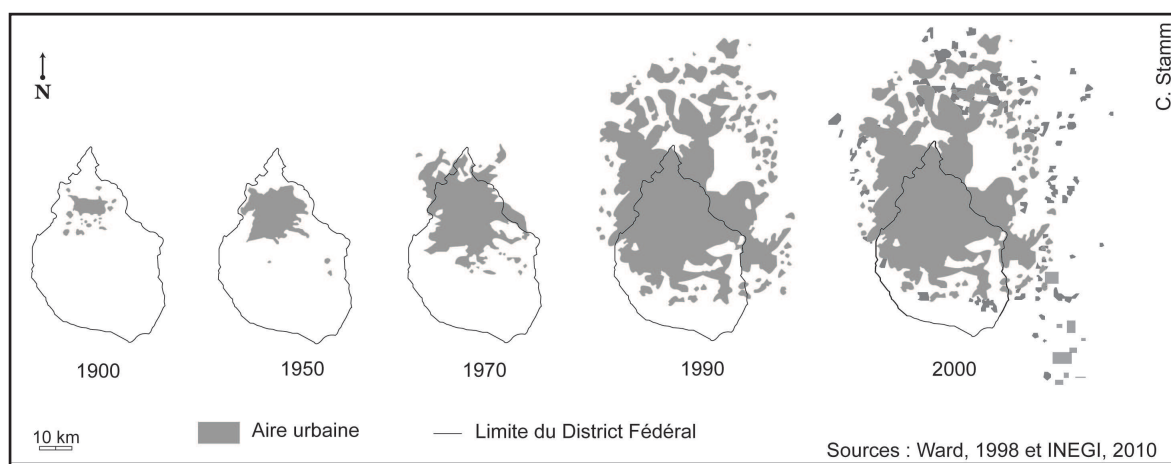
2. LA FRAGMENTATION POLITICO-ADMINISTRATIVE ET LE DÉFI DE L'INTER-TERRITORIALITÉ

Parler de l'organisation politico-administrative d'une métropole est, en réalité impropre, car les métropoles sont des objets fluides et flous alors que les territoires administratifs sont au contraire nets et stables (Monnet, 2001 : 371). Autrement dit, la métropole, comme territoire politico-administratif, est en permanente redéfinition. Sa composition politico-administrative est remise en cause régulièrement par les chercheurs, les statisticiens et les institutions politiques et varie au cours du temps afin de permettre une meilleure adéquation entre l'espace physique de la métropole et les territoires politico-administratifs. Nous allons ainsi analyser les changements de la structure politico-administrative de Mexico et de Lima depuis 1940 et nous montrerons comment ces deux métropoles se sont constituées en un ensemble de fragments autonomes, imposant le défi de l'inter-territorialité au premier plan de la gestion urbaine.

2.1. 46 autorités locales de deux niveaux de gouvernement à Mexico

Avant de retracer les étapes de l'évolution politico-administrative, il faut rappeler que le Mexique est un Etat fédéral, constitué de 32 entités : 31 états et le District Fédéral, qui a un régime spécial et sur lequel s'étend la capitale mexicaine. Les états mexicains sont divisés en municipales et le District Fédéral en délégations.

La croissance spatiale de la métropole de Mexico a entraîné une redéfinition permanente de ses limites et des unités administratives qui la composent (carte 5). Les travaux académiques de définition de la zone métropolitaine de la ville de Mexico ont fait couler beaucoup d'encre depuis l'étude pionnière d'Unikel (1972) qui a défini l'aire urbaine et la zone métropolitaine de l'agglomération de Mexico³³. L'aire urbaine correspond à la zone urbanisée et la zone métropolitaine comprend l'ensemble des unités politico-administratives couvertes par l'aire urbaine. Afin d'intégrer les effets de la croissance urbaine, plusieurs études ont ensuite redéfini la zone métropolitaine de la ville de Mexico après celle d'Unikel (Negrete & Salazar, 1986 ; Delgado, 1990 ; Bassols & Gonzalez, 1993 ; Sánchez, 1993 ; OCIM, 1996 ; Garza, 2000). Elles visaient à intégrer peu à peu les entités politico-administratives sur lesquels se réalisait l'expansion spatiale de la métropole.



Carte 5 : L'expansion spatiale de la métropole de Mexico (d'après Ward, 1998 et INEGI, 2010)

Comme on l'a vu précédemment, l'agglomération de Mexico a occupé progressivement une grande partie du territoire du District Fédéral pour déborder vers les premières communes de l'Etat de Mexico vers les années 1950-1960, entraînant l'intégration de nouvelles entités politico-administratives. En 1950, la zone métropolitaine de Mexico recouvrait ce qui était alors la *Ciudad de Mexico* –cela représente aujourd'hui le territoire des quatre délégations

³³ *Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)*.

centrales³⁴—, sept délégations du District Fédéral et deux municipes de l'Etat de Mexico, soit dix entités politico-administratives. En 1960, la zone métropolitaine comptait en plus des dix entités de 1950, quatre délégations et deux municipes supplémentaires, soit un total de 16 entités politico-administratives pour une population de plus de cinq millions d'habitants. En 1963 a été créé le municipe de Ciudad Nezahualcóyotl. En 1970, la zone métropolitaine s'étendait sur 24 entités politico-administratives : la ville centrale, douze délégations du District Fédéral et 11 municipes de l'Etat de Mexico. C'est à ce moment-là que l'entité dénommée *Ciudad de México* a disparu et que les quatre délégations centrales du District Fédéral ont été créées. A partir de là, l'expression *Ciudad de México* a changé de signification et elle correspond depuis à l'ensemble du territoire du District Fédéral. En 1980, la zone métropolitaine recouvrait les 16 délégations du District Fédéral et 17 municipes, soit 33 entités. En 1990, elle représentait les 16 délégations du District Fédéral et 28 municipes. Dans ces derniers résidait alors 43% de la population de la métropole. En 1994, s'est formé le municipe Valle de Chalco Solidaridad, à l'est du District Fédéral, par division de celui de Chalco.

Ainsi, en 2000, l'agglomération de Mexico recouvre 16 délégations et 28 municipes. C'est cette délimitation que nous allons utiliser dans ce travail car elle est définie par la continuité de la zone urbanisée. Cependant, il existe des définitions plus larges de l'agglomération incluant 57 municipes de l'Etat de Mexico et un municipe de l'Etat d'Hidalgo en plus du District Fédéral³⁵. La zone métropolitaine compte près de 18 millions d'habitants, dont plus de la moitié sont domiciliés dans l'Etat de Mexico. Cette prédominance de la population de l'Etat de Mexico par rapport au District Fédéral est un fait nouveau qui déplace l'équilibre et qui change les rapports de force entre les deux autorités. En résumé, entre 1950 et 2000, l'agglomération de Mexico est passée de 10 à 44 délégations ou municipes. Le nombre d'entités locales a été multiplié par quatre, sans oublier les autorités du District Fédéral et de l'Etat de Mexico, qui sont également à prendre en considération.

La bicéphalie (District Fédéral / Etat de Mexico) a conduit à la mise en place d'instances métropolitaines à partir des années 1990³⁶. En effet, le souci du gouvernement de la métropole et d'une gouvernance métropolitaine n'est pas nouveau à Mexico (Ziccardi & Navarro, 1995 ; Moreno Pérez, 2006 ; Zentella, 2007). Plusieurs initiatives ont visé la création de mécanismes de coordination métropolitaine entre le District Fédéral et l'Etat de Mexico. Tout d'abord, la législation fédérale fait référence aux municipes métropolitains,

34 Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo et Benito Juárez.

35 Celles-ci parlent de Zone métropolitaine de la Vallée de Mexico (ZMVM).

36 Auparavant, de 1976 à 1988, avait fonctionné la Commission de Conurbation de la Zone centre du Pays.

lorsqu'il existe une conurbation, c'est-à-dire une continuité physique entre deux municipes ou plus de différents états (article 115, fraction VI de la Constitution mexicaine). Elle définit que la fédération, les Etats et les municipes concernés, planifieront et réguleront ensemble le développement urbain de la conurbation. Dans ce cadre, plusieurs instances de coopération ont été créées à Mexico avec plus ou moins de réussite : la commission exécutive de coordination métropolitaine, les commissions métropolitaines et le fond métropolitain.

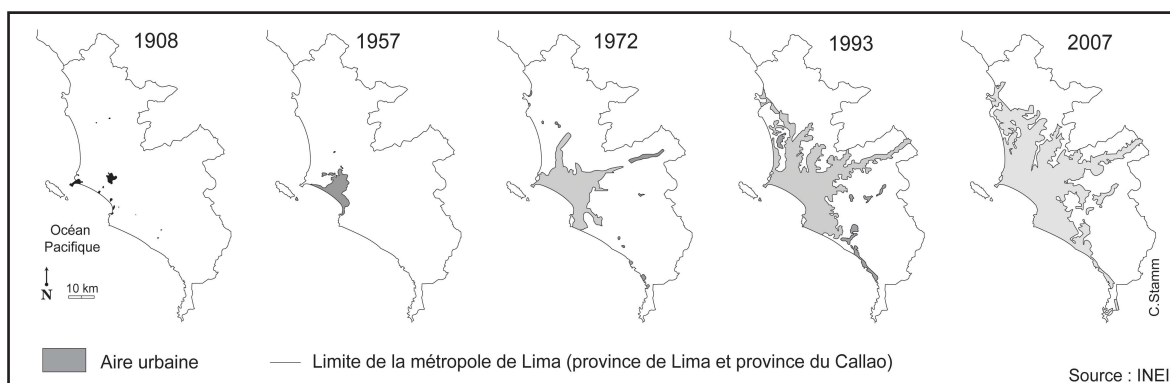
La Commission exécutive de coordination métropolitaine a été créée lors du mandat 1997-2000. Elle est la première instance de coordination bilatérale entre le District Fédéral et l'Etat de Mexico. Elle était à l'origine composée du chef de gouvernement du District Fédéral et du gouverneur de l'Etat de Mexico. Depuis 2000, les délégués des 16 délégations du District Fédéral et les présidents municipaux, ou maires, des 22 municipes de l'Etat de Mexico y participent également (De Alba, 2006 : 130). Depuis juin 2008, elle intègre en plus le gouverneur de l'Etat d'Hidalgo. Cependant, cette commission n'a qu'un faible poids institutionnel. Les commissions métropolitaines sont nées dans les années 1990 : elles réunissent les chefs des exécutifs du District Fédéral et de l'Etat de Mexico, ainsi que les titulaires du ministère concerné dans les deux entités territoriales. Il existe des commissions sur les thèmes de l'environnement, des établissements humains, de l'eau potable et du drainage, des transports et voies de circulation, de la sécurité publique, de la protection civile, de la santé et des finances. Cependant, une grande partie de ces commissions ne fonctionne pas (Moreno Pérez, 2006).

Enfin, le Fond métropolitain est une instance créée en 2006. En 2008, 3 500 millions de pesos ont été autorisés par les députés du Congrès national (contre 1 000 en 2006) pour réaliser des ouvrages dans la zone métropolitaine comme, par exemple, les travaux de drainage en profondeur.

La définition que nous utiliserons de la métropole de Mexico inclut ainsi 44 territoires locaux, 2 états et plusieurs commissions et instances métropolitaines sans pouvoir réel, ni capacité d'action. L'action publique dans la métropole de Mexico est donc inter-territoriale.

2.2. 52 autorités locales de trois niveaux de gouvernement à Lima

Le processus de fragmentation politico-institutionnelle de la métropole de Lima a suivi la même dynamique que pour Mexico : la croissance spatiale de l'agglomération a entraîné l'intégration de nouveaux territoires dans l'aire métropolitaine (carte 6). Rappelons que le Pérou est divisé en régions / départements et en province. Les provinces sont constituées de districts, le district étant l'échelon le plus local de la division administrative péruvienne.



Carte 6 : L'expansion spatiale de la métropole de Lima (d'après INEI, 1940, 1961, 1972, 1981, 1993, 2007)

Les limites de la province de Lima et de la province du Callao, qui forment l'aire métropolitaine, datent de la fin du XIX^{ème} siècle. En 1972, l'aire métropolitaine qui regroupe les deux provinces a été créée par décret (Driant, 1991 : 31). La particularité de Lima par rapport à Mexico est que l'expansion spatiale a donné lieu à de nombreux redécoupages des deux provinces et à la création de nouveaux districts. En 1940, les deux provinces comptaient au total 23 districts. En 1960, 7 districts supplémentaires avaient été créés : 4 correspondaient à la création de stations balnéaires et 3 de la subdivision de districts. Mais c'est dans les années 1960, qu'ont été créés le plus grand nombre de nouveaux districts, 13 au total, à la suite de l'expansion périphérique de l'agglomération et de la formation des quartiers informels dans les zones nord, sud et est de la ville. Enfin, dans les années 1980 sont nés les districts les plus récents. En 1983 sont apparus les districts de San Borja et de Villa El Salvador et, en 1989, ceux de Los Olivos et de Santa Anita. Dans les cas de Los Olivos, Santa Anita et San Borja, le processus de création du district traduit des phénomènes de sécession urbaine³⁷, c'est-à-dire qu'une partie du territoire d'un district préexistant s'autonomise et se constitue en un district autonome.

L'histoire de la création du district de Los Olivos, analysée par Santiago Pedraglio (2003) et Osario Batista (2005), offre une parfaite illustration de ce phénomène. Ce territoire de Lima appartenait au district populaire de San Martín de Porras. En 1977, à l'initiative des associations de propriétaires des lotissements légaux, le comité Pro Distrito est né afin de militer pour la création d'un nouveau district. Cette démarche sécessionniste correspondait à la volonté de créer une nouvelle communauté politique d'appartenance et, symboliquement, un district de classes moyennes. Les revendications des habitants de ces lotissements étaient,

³⁷ Sur le processus de sécession urbaine et celui états-unien de l'incorporation (l'autonomisation politique d'un ensemble résidentiel par rapport à l'espace comtal dans lequel il est inclus), voir Boudreau, Didier et Hancock (2004).

en effet, différentes de celle des quartiers d'habitat illégal. Par exemple, les habitants appelaient à la création d'espaces publics, alors que dans les quartiers irréguliers, ils avaient avant tout besoin des infrastructures de première nécessité (eau, électricité, routes). Dans ce contexte, ils estimaient que leurs nécessités n'étaient pas prises en compte par la municipalité de San Martín de Porras, ce qui a mené à la création du district de Los Olivos en 1989.

Contrairement à Mexico, il n'existe pas de définition statistique de l'aire urbanisée de Lima. Les statistiques nationales incluent tous les districts de la province de Lima et de la province du Callao et ne distinguent pas l'aire urbanisée. Nous avons cependant fait l'exercice de compter sur combien d'entités politico-administratives s'étendait l'aire urbanisée en 1940, 1961, 1981 à partir de la carte de Joseph (2005 : 156) et du tableau de la création des districts de Driant (1991 : 33). En 1940, l'aire urbanisée correspondait à 14 districts. Signalons par ailleurs qu'il ne s'agissait pas d'une aire continue, mais de trois aires : Lima centre, Callao et Miraflores-Barranco-Chorrillos. En 1961, l'aire urbanisée était constituée de 18 districts ; en 1981, de 30 districts. En 2000, l'aire urbaine s'étend sur l'ensemble des deux provinces, soit sur 49 districts.

La composition interne de la métropole péruvienne a ainsi beaucoup évolué du milieu du XX^{ème} siècle à nos jours. Nous considérerons, dans ce travail, que la métropole de Lima est délimitée par le territoire de la province de Lima, divisée en 43 districts, et celui de la province du Callao, en 6 districts, soit un total de 49 entités politico-administratives. Lima, comme Mexico, a une structure bicéphale puisque qu'elle s'étend sur deux provinces, celle de Lima et celle du Callao. Contrairement au cas de Mexico, il y a un fort déséquilibre entre les deux provinces. La province de Lima représentait environ 90% de la population de la métropole de Lima en 2007.

Dans le cas de la métropole de Lima, il n'existe pas de mécanismes de coordination métropolitaine entre les deux provinces de Lima et du Callao. Selon Riofrio (2008), les nécessités de couvrir les besoins de base en infrastructure des populations immigrées ont pendant longtemps pris le pas sur les considérations de gestion et d'administration de la ville construite. Lima et Callao ont chacun leur propre institut de planification et leurs propres documents de planification. Les seules coordinations « obligatoires » se font entre le maire de la province et les maires de district car le maire provincial exerce une tutelle sur les budgets des districts. Cependant, les districts disposent d'une grande autonomie, due en partie au fait que les ressources propres sont prédominantes dans leur budget. En effet, comme le montre Joseph (2005 : 224), les ressources propres représentent 76,2% des ressources des districts du cône nord. Le reste provient de transferts du gouvernement national.

Par ailleurs, au sein de la province de Lima, l'assemblée des maires de districts de Lima se réunit une fois par an, mais elle ne dispose d'aucune attribution particulière, ce qui fait d'elle un organisme « décoratif » (Riofrio, 2008). Cependant, plusieurs initiatives de coopération entre les districts de l'agglomération ont vu le jour, comme le montre l'exemple du cône nord. En 1986, l'Assemblée inter-districts de planification du cône nord a été créée, suivie en 1991 du Conseil inter-districts du cône nord (CONONORTE) à l'initiative de l'ONG Alternativa et des municipalités. En 1997, une instance de concertation du développement du cône nord a été mise en place, suivie en 2002 par le conseil de développement économique du cône nord (CODECON). L'objectif de ces instances est de réunir les maires des districts pour échanger des informations et coopérer, mais leur fonctionnement est généralement irrégulier et doit être remis en place après chaque élection municipale. D'après Riofrio (2008), les autorités des districts préfèrent négocier avec les autorités provinciales plutôt qu'avec les autres districts, car ces derniers disposent de peu de ressources économiques et de peu de personnel.

Lima est ainsi également une métropole inter-territoriale, avec ses 49 districts et ses deux provinces. A cela s'ajoute la région du Callao, sur laquelle on reviendra plus tard dans le texte.

A partir de là, se pose la question de la coordination d'ensemble dans la métropole. Ces deux métropoles, comme beaucoup d'autres dans le monde, n'ont pas ou plutôt n'ont plus de niveaux de gestion en commun. Elles se caractérisent au contraire par la « juxtaposition de territoires municipaux et la parcellisation de la gestion urbaine » (Gervais-Lambony, 2004). Ce processus de fragmentation politico-administrative s'est accentué sous les effets de la décentralisation, qui a donné aux échelons locaux de gouvernement plus de compétences, de légitimité et de pouvoir.

3. LA DÉCENTRALISATION ET LE RENFORCEMENT DU MULTI-NIVEAU

Bien que des mesures de déconcentration aient été promues, dès les années 1960-1970, par des agences de développement et des organismes comme la CEPAL, la décentralisation a été mise en place dans les pays d'Amérique latine dans les années 1980 (Rivera, 1996). La crise économique s'est traduite par l'incapacité des Etats centraux à répondre aux demandes sociales (Nickson, 1995) et a accéléré les processus déjà entamés de décentralisation. Celle-ci a concerné tant les Etats centralistes, comme le Pérou, que les pays fédéraux comme le Mexique, et elle a été accompagnée au Mexique et au Pérou par une réforme municipale (Rivera, 1996). La décentralisation a remis en cause le contrôle et la pression des administrations centrales sur les gouvernements locaux (Nickson, 1995) et a poursuivi l'idée de permettre une plus grande participation populaire.

Nous analyserons les effets des processus de décentralisation – entendue comme le transfert de fonctions et de ressources de l'appareil étatique aux unités territoriales inférieures – sur le fonctionnement des métropoles de Mexico et Lima. Notre propos est de montrer dans quelle mesure la décentralisation a donné plus de pouvoir et d'autonomie aux entités politico-administratives des deux agglomérations.

3.1. Plus d'autonomie pour les municipes de l'Etat de Mexico

Avant d'aller plus loin, rappelons que plusieurs textes définissent le fonctionnement de la métropole de Mexico : la Constitution mexicaine de 1917, le Statut de gouvernement du District Fédéral de 1994, la Constitution politique de l'Etat de Mexico de 1995 et la Loi organique municipale de l'Etat de Mexico.

Au Mexique, la décentralisation a été mise en place dans les années 1980 et 1990 (encadré 1). Elle s'est traduite au niveau municipal par la réforme du statut du municipe³⁸ lancée, en 1983, sous la présidence de Miguel de la Madrid (1982-1988). L'article 115 de la Constitution mexicaine, qui décrit les attributions légales et les responsabilités des municipalités, a été modifié afin de donner au municipe une plus grande autonomie. Cette réforme a précisé les fonctions du gouvernement municipal et lui a donné la compétence de percevoir les impôts fonciers. Le municipe a acquis alors une personnalité juridique et un patrimoine propre. Il peut également émettre des décrets de police et de gouvernement, ainsi que les règlements sur sa juridiction. Il administre ses impôts, formule et approuve ses plans de développement municipal. Il a à sa charge la prestation des services publics d'eau potable, d'éclairage, d'entretien, les marchés, les cimetières, les rues, les parcs, les jardins, la sécurité publique et la circulation. Cet article a été réformé de nouveau en 1999. Cette seconde réforme a reconnu les fonctions municipales comme exclusives. Le municipe n'est, à partir de ce moment-là, plus seulement une instance administrative, mais un niveau de gouvernement avec des facultés propres (Cabrero, 2005 : 118).

Ce processus de décentralisation a touché les finances locales. Le transfert de compétences de l'Etat fédéral vers les municipes a impliqué l'augmentation des transferts de fonds, anciennement gérés par le gouvernement central, aux municipalités. Les revenus fiscaux locaux proviennent, en effet, de deux sources : ils peuvent être transférés par la fédération ou récoltés localement. Parmi les transferts de la fédération, il y a, d'une part, les participations (*participaciones*), qui sont le résultat de la coordination du système fiscal national. L'Etat attribue 20% de ses ressources fiscales aux états, qui à leur tour ont l'obligation de transférer 20% des fonds reçus aux municipalités. La répartition se fait ensuite selon une

38 Nous parlons ici uniquement des municipes. Le cas des délégations est distinct.

formule particulière. Ces fonds peuvent être utilisés librement. Il y a, d'autre part, les apports (*aportaciones*), qui sont également des transferts de la fédération, mais ceux-ci sont destinés à des usages spécifiques et notamment aux programmes de lutte contre la pauvreté. Ces apports ont augmentés depuis 1998. En plus des fonds d'origine fédérale, les municipalités ont des ressources propres, qu'elles perçoivent directement. Il s'agit des impôts locaux, de la facturation des services, des amendes, etc. La perception de ces ressources est réalisée de façon autonome par les municipalités mais les taux d'imposition sont fixés par le Congrès local (Cabrero, 2005 : 123).

La décentralisation a ainsi eu pour conséquence une augmentation des ressources propres. Certains gouvernements locaux, notamment urbains, se sont montrés plus entreprenants en matière fiscale. A partir de 1983, les municipes ont recherché de nouvelles sources de financement local, afin de ne pas dépendre des revenus de la fédération. Alors qu'à la fin des années 1980, 70-80% des revenus des municipes venaient des transferts, ceux-ci ont perdu de leur importance principalement grâce à une facturation plus proche des coûts des services, de l'eau par exemple, à des taxes foncières et à une révision régulière du cadastre (Rodríguez 1997). En ce qui concerne les municipes de l'Etat de Mexico, en 1981, environ 62% de leurs revenus étaient issues des transferts. En 1989, ce chiffre était descendu à 29% (Pichardo Pagaza, 1990, cité dans Ward, 1998 : 115).

En ce qui concerne le District Fédéral, siège des pouvoirs de la nation, il a un statut particulier par rapport aux autres états mexicain depuis 1928. A cette date, il a, en effet, perdu son statut d'état et ses municipes, acquis en 1917. Plusieurs arguments ont conduit à ce changement. D'une part, les municipalités avaient des difficultés financières et étaient incapable de fournir les services basiques. D'autre part, il y avait de forts conflits entre les partis au pouvoir dans les municipalités du District Fédéral (Ward, 1998 : 105). Dès lors les autorités fédérales ont décidé de doter le District Fédéral d'un régent, nommé par le Président de la République, et de le diviser en délégations, dirigées par des délégués, nommés par le régent.

Depuis, le District Fédéral se distingue, des autres états mexicains par l'intervention directe de la Fédération, définie par l'article 122 de la Constitution. Les prérogatives du pouvoir fédéral sont de plusieurs ordres. Tout d'abord, le Congrès fédéral vote la loi de finances du District Fédéral, qui inclut le montant de la dette, à la différence des autres états qui l'approuvent au travers de leurs congrès locaux. Ensuite, le Président de la République assume le commandement de la force publique du District Fédéral et désigne le Secrétaire de la Sécurité publique sur proposition du chef de gouvernement de la capitale, ainsi que

le procureur de justice du District Fédéral³⁹. Enfin, le District Fédéral dépend des pouvoirs fédéraux pour toute réforme, qui doit être votée par le Congrès national, et n'a pas de constitution comme les autres états mais un statut de gouvernement.

Le District Fédéral se différencie également par la plus grande capacité d'action et d'investissement en termes non seulement financiers mais aussi administratifs et techniques (Monnet, 2002). En 1989, 22,4% des transferts de l'Etat fédéral étaient destinés au District Fédéral, contre 9,3% pour l'Etat de Mexico (Blancas Neria, 1993 : 284). Cependant, la dépendance du District Fédéral des ressources nationales a changé sous la régence de Manuel Camacho Solís (1988-1993), qui a considérablement augmenté les prix des services, les taxes et les cotisations (Bassols Ricárdez & Corona Martínez, 1993 : 353).

La décentralisation a transformé les politiques publiques et les systèmes politiques locaux (Devineau, 2007), en introduisant le multi-niveau et en impliquant le renforcement des gouvernements locaux institutionnellement mais également au niveau de leur personnel. La décentralisation a donné plus de pouvoir et d'autonomie aux municipes de l'agglomération de Mexico. En revanche, il n'a pas entraîné de changements radicaux dans le statut du District Fédéral.

Encadré 1 : La décentralisation au Mexique

La préexistence d'une forme étatique décentralisée ne signifie pas nécessairement que l'autonomie politique locale soit forte. L'exemple du Mexique est à ce titre illustratif. L'Etat mexicain, issu de la Révolution mexicaine (1910-1920), est un régime centraliste de fait, déguisé en régime fédéral (Cabrero, 2000). Les premières initiatives décentralisatrices y ont pris place dans les années 1970, mais les premières grandes actions ont été mises en place sous la présidence de Miguel de la Madrid (1982-1988) et Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Des compétences et des ressources ont été transférées aux échelons sub-nationaux mais il s'est agi essentiellement d'une décentralisation administrative, ou déconcentration, et non pas d'une réelle décentralisation politique (Rodríguez, 1997).

C'est lors du sexennat d'Ernesto Zedillo (1994-2000), avec la mise en place du *fédéralisme rénové* que la décentralisation a connu une évolution importante. « (Le fédéralisme rénové) se propose de mettre en œuvre la décentralisation des fonctions, des ressources fiscales et des programmes publics vers les Etats et les communes, en se basant sur des critères d'efficacité et d'équité dans l'attribution de biens et de services aux communautés » (Plan national de développement 1995-2000, cité par Cabrero (2000). A la fin de son mandat, les états pouvaient avoir une influence sur les politiques en matière d'éducation, de santé, de logement, d'infrastructures sociales et de lutte contre la pauvreté. Les municipes, quant à eux, disposaient de plus de ressources et d'autonomie pour mener leurs projets urbains et le développement local (Cabrero, 2005 : 111).

39 Article 34 du Statut de gouvernement du District Fédéral.

Cependant, l'Etat fédéral mexicain concentre toujours la majorité des ressources fiscales et le pouvoir de décision. Si des ressources et des responsabilités ont bien été transférées vers les gouvernements locaux, les processus de décentralisation se confrontent au centralisme historique du Mexique et dépendent du secteur considéré. En ce qui concerne l'éducation et la santé par exemple, il s'agit plus de déconcentration que de décentralisation, tant le gouvernement central garde la main sur ces secteurs en définissant l'orientation des programmes et les logiques de mise en œuvre. A l'inverse, dans le secteur des infrastructures sociales, il y a eu un réel transfert de compétence. Lors de la troisième année du mandat de Zedillo, la quasi-totalité des fonds de ce secteur ont été transférés aux états et municipales. Ils sont essentiellement destinés au programme PRONASOL qui s'adresse aux communautés pauvres. Les processus de décentralisation dépendent également des états. Dans certaines régions, la décentralisation est avancée, alors que dans d'autres, le centralisme reste de mise (Cabrero, 2005 : 112).

On peut également observer que le processus de décentralisation lancé par l'Etat fédéral rencontre, depuis les années 1990, un autre mouvement décentralisateur de bas en haut. Les gouvernements locaux, au travers de leurs actions et de leurs innovations, altèrent le centralisme mexicain (Cabrero, 2005 : 150).

3.2. La création des régions péruviennes

Au Pérou, la décentralisation est un processus plus récent (encadré 2), qui s'est traduit avant tout par la création de régions. Le Pérou était, en effet, divisé en départements, provinces et districts. Depuis 2002, il est également constitué de régions, gouvernées par des conseils régionaux. Ces régions se sont constituées sur les limites des départements, c'est-à-dire que les 25 régions correspondent aux 25 départements péruviens. Les départements n'étaient pas dotés d'institutions représentatives, mais ils étaient à la charge d'un préfet nommé par le gouvernement national. Le département a donc été remplacé par la région. Cependant, le terme de département persiste dans le vocabulaire péruvien pour nommer le territoire (Durand, 2010 : 88). En ce qui concerne provinces et les districts, le Pérou est un cas unique en Amérique latine, puisqu'il existe deux types de municipalités d'échelles distinctes : les municipalités provinciales et les municipalités des districts. Les premières ont un rayon d'action plus grand que les secondes, mais aucune relation de hiérarchie n'existe entre les deux (Durand, 2010 : 85). La municipalité provinciale a compétence sur la province et sur le district central de la province. La municipalité de district a compétence sur le territoire du district.

Le fonctionnement de la métropole de Lima est défini par la Constitution péruvienne de 1993, la loi de décentralisation de 2002, la loi organique des gouvernements régionaux de 2002, ainsi que par la loi organique des municipalités de 2003.

Encadré 2 : La décentralisation au Pérou

Au Pérou, le processus de régionalisation a été inscrit dans la Constitution de 1979, au lendemain de la chute du régime militaire de Velasco (1968-1975) et à la suite de mouvements revendicatifs dans les provinces péruviennes au cours des années 1970 (Revesz, 2000). Depuis son Indépendance, le Pérou est un pays unitaire au régime présidentiel. Le pouvoir a été concentré dans le gouvernement central et dans son exécutif, ce qui a empêché la constitution d'un Etat avec une pluralité de niveaux de gouvernement. Les municipalités, héritées de la colonisation espagnole, ont été préservées mais ont perdu de leur importance. Le territoire a été divisé en départements, provinces et districts, avec un système de préfectures, qui représentait l'exécutif national dans les unités territoriales.

La constitution de 1979 a instauré la décentralisation, avec la création des gouvernements régionaux (sur la base d'une nouvelle démarcation territoriale à la place des départements), avec des assemblées régionales constituées par les maires des provinces, par des représentants élus et par des représentants des organisations sociales, économiques et culturelles de la région. Cette décentralisation politique reposait sur la création de douze gouvernements régionaux élus pour la première fois en 1989.

Mais l'expérience a été interrompue par le coup d'état civil d'Alberto Fujimori en 1992, qui s'est traduit par la suspension de la Constitution (qui a donné lieu à l'élaboration d'une nouvelle Constitution en 1993), la dissolution du Parlement, la prise de contrôle du pouvoir judiciaire et la suppression des régions. Celles-ci ont été remplacées par les conseils transitoires d'administration régionale, qui ont mis fin aux canaux de participation démocratique et à l'autonomie des régions (Revesz, 2000).

Le processus de régionalisation a repris sous la présidence d'Alejandro Toledo (2001-2006) avec la publication de la Loi de base de la décentralisation 27783 et la Loi organique des gouvernements régionaux 27867. 25 régions ont été créées sur les limites des 25 départements déjà existants. Les premiers conseils régionaux ont été élus en 2002.

En 2005, un referendum visant la création de 8 macro-régions, regroupant les régions, a été lancé, dans le but de revenir aux 12 régions des années 1980 et appelées « macro-régions ». Cependant, la proposition a été largement rejetée par la population.

Le processus de décentralisation s'est poursuivi sous le gouvernement d'Alan Garcia (2006-2011). En 2006, de nouvelles élections ont eu lieu dans les 25 régions.

La province de Lima, capitale de la République péruvienne et siège des pouvoirs nationaux, a un statut juridique particulier défini par l'article 198 de la Constitution péruvienne. Elle est le siège de la Municipalité Métropolitaine de Lima, qui exerce sa juridiction exclusive sur la province de Lima. Les compétences régionales ont été déléguées à la Municipalité Métropolitaine de Lima, qui fait, par conséquent, figure de gouvernement provincial et régional. Cela signifie que le processus de régionalisation n'a pas donné lieu à la création d'une région sur le territoire de la province de Lima mais que la municipalité provinciale de Lima, ou Municipalité Métropolitaine de Lima, a absorbé les fonctions des régions. En effet, la loi sur les gouvernements régionaux, dans son article 65, a transféré les fonctions et les compétences du gouvernement régional à la Municipalité Métropolitaine de Lima. Afin de transférer ces fonctions aux départements municipaux, la Municipalité a créé un nouveau département (*Gerencia del Programa Regional*), mais celui-ci tend

à gérer directement les nouvelles compétences plutôt qu'à assurer leur transfert dans les autres départements (Durand, 2010). La municipalité de Lima accuse donc un retard dans le processus de régionalisation / décentralisation pour des raisons politiques essentiellement. L'Etat national tarde à transférer ses prérogatives et les ressources humaines nécessaires pour mener à bien ce processus. Pour cette raison, une Commission bipartite avec l'Etat a été créée, en 2007, afin d'avancer dans le transfert des ressources humaines (Durand, 2010).

A la différence de la Municipalité Métropolitaine de Lima, le Callao dispose d'un gouvernement régional, qui se superpose à la municipalité provinciale sur le même territoire. Cette superposition est due au fait que le Callao est à la fois une province et un département / région péruvienne. Cette double structure sur un même territoire engendre évidemment des conflits, mais également des confusions. Bien que le gouvernement provincial ait davantage un rôle de gestion quotidienne des territoires et le gouvernement régional ait un rôle d'animateur du développement économique, de prospective et d'articulation entre les territoires, le gouvernement régional concurrence la municipalité et vice-versa dans bien des domaines (Durand, 2010 : 91). Par ailleurs, comme le montre Durand (2010), les prérogatives régionales sont difficilement applicables dans le Callao, car son territoire réduit n'est en rien semblable aux autres régions péruviennes, ce qui rend les textes de loi inadaptés.

Ces dernières années, les fonds transférés aux régions ont augmenté. Le financement de la décentralisation et des gouvernements régionaux, défini par la loi de décentralisation, est issu de plusieurs fonds : le Fond intergouvernemental pour la décentralisation (FIDE), le Fond de compensation régionale (FONCOR), le Trésor public, le Fond de promotion de l'investissement privé (FOPRI) et le Fond de stabilisation fiscale (FEF). Cependant, ces fonds ne sont pas pérennes : ils sont assurés par des opérations de privatisation ou un financement ponctuel. Ainsi, il y a, chaque année, des conflits entre les gouvernements régionaux et le Ministère de l'Economie et des Finances pour l'élaboration des budgets (Durand, 2010 : 94). L'autonomie financière des régions est limitée, bien que celles-ci perçoivent également une taxe minière, payée par les entreprises minières à l'Etat et redistribuée en fonction de la quantité de terre fouillée sur le territoire régional.

En ce qui concerne les finances locales, les finances des municipalités de district et provinciales sont constituées des transferts de l'Etat (taxe minière, droits de douane et Fond de compensation municipale) et des ressources perçues localement (impôts et taxes locales). La Municipalité Métropolitaine de Lima ne reçoit que peu de transferts : 90% de son budget est financé par des fonds propres. En revanche, le budget de la municipalité provinciale du Callao est financé à 42% par les transferts de l'Etat péruvien (Durand, 2010 : 81). Le port du Callao perçoit, en effet, 50% des droits de douane du pays, ce qui explique l'importance des transferts.

En ce qui concerne les municipalités de district, la place des transferts dans le budget est très variable. Ils représentent entre 0,31% du budget pour le district aisé de San Isidro et 62% pour le district populaire de Carabayllo (Durand, 2010 : 81). Cette variation est due essentiellement aux faibles ressources propres des municipalités les plus pauvres, ce qui donne plus de place aux transferts du Fond de compensation municipal. Ce fond est réparti, dans le cas de Lima, à partir d'une série de critères socio-économiques (taux d'alphabétisation, nombre d'enfants déscolarisés par foyer, accès à l'eau courante, à l'assainissement, à l'électricité, habitat précaire, etc.). En chiffre réel, il existe une grande disparité entre les budgets des municipalités conformant la métropole.

La création des gouvernements régionaux a rendu plus complexe le fonctionnement politico-administratif de la métropole de Lima, qui s'étend sur les provinces de Lima et du Callao, donnant lieu à plus de fragmentation. Si la décentralisation a contribué à donner plus de pouvoir et de fonds aux autorités locales de Mexico et Lima, la démocratisation leur a donné plus de légitimité et a transformé le panorama politique des deux métropoles.

4. LA DÉMOCRATISATION DES INSTITUTIONS LOCALES

Les années 1970 et 1980 ont marqué en Amérique latine, pour de nombreux pays, la fin de régimes autoritaires et le début d'une transition politique vers la démocratie. Celle-ci s'est imposée avec l'essoufflement économique et social des régimes et les crises économiques. Les régimes démocratiques se sont, en effet, installés en même temps que le « consensus de Washington » (Blanquer, 2001 : 39). La démocratisation du Pérou a cependant suivi un processus très différent du Mexique. Le Pérou est la seule démocratie d'Amérique latine de la troisième vague décrite par Huntington (1991) à ne pas avoir survécu aux années 1990. Le régime de Fujimori a remis en cause le fonctionnement démocratique et a précipité la chute du système des partis. Les changements plus spectaculaires induits par la démocratisation ont eu lieu sur la scène nationale, mais nous allons montrer qu'ils affectent également les métropoles de Mexico et Lima et surtout le District Fédéral mexicain.

4.1. Des transformations profondes dans le District Fédéral et la consécration du multipartisme au Mexique

La démocratisation mexicaine a débuté dans les années 1980 avec l'apparition du pluralisme politique et la remise en cause de l'hégémonie du PRI (encadré 3). Elle s'est également traduite, dans le cas de la métropole de Mexico, par la démocratisation institutionnelle du District Fédéral.

Encadré 3 : Le Mexique : une démocratisation fondée sur le pluralisme politique

Le Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI), héritier de la Révolution mexicaine, né à la fin des années 1920, est arrivé au pouvoir en 1929. Il s'est consolidé dans les années 1930 autour d'un régime semi-corporatiste et a exercé seul le pouvoir jusqu'à la fin des années 1980.

« Démocratie imparfaite » ou « dictature parfaite », selon les dires d'Octavio Paz et de Mario Vargas Llosa, le régime mexicain a alterné au cours de cette longue période entre des phases d'ouverture et de fermeture. Le PRI est resté au pouvoir, mais son attitude face aux groupes d'opposition allait « de l'exclusion du jeu électoral à la répression physique, en passant par la cooptation » (Combes, 2007 : 51). Le seul parti d'opposition était le Parti d'Action Nationale (PAN). Né en 1939 des groupes contre-révolutionnaires, ce parti de droite, conservateur et catholique, est le seul à ne pas avoir été interdit durant le régime PRIliste. Il participait à la vie électorale et avait une vie partisane continue. Le régime a, en effet, maintenu certaines formes de démocratie représentative. Les négociations permettaient traditionnellement l'incorporation contrôlée et limitée de l'opposition (Prud'homme, 2003 : 3).

Les années 1980 se sont caractérisées par la remise en cause de ces négociations à partir de la mise en place progressive d'un régime tripartisan et de l'arrivée du Parti de la Révolution Démocratique (PRD) sur la scène politique. Celui-ci est né suite au soupçon de fraude électorale lors de l'élection présidentielle de 1988. Alors que Cuauhtémoc Cárdenas, candidat du Front de gauche, était en tête des résultats, une panne informatique s'est produite et lorsque le système a été rétabli, le candidat du PRI a été donné vainqueur.

Cet évènement et la mobilisation qui a eu lieu après le tremblement de terre meurtrier de 1985 dans la ville de Mexico ont donné lieu à l'organisation de la société civile mexicaine, à la naissance d'organisations sociales et au rassemblement de la gauche mexicaine. En 1989, ces acteurs, ainsi que le Courant démocratique du PRI, ont donné naissance au PRD.

C'est dans les interactions entre ces trois partis (PRI, PAN, PRD) que s'est joué et continue de se jouer le processus de transformation politique du Mexique. Le processus électoral est au cœur de la démocratisation mexicaine, le régime semi-autoritaire s'étant singularisé par les fraudes électorales.

La transformation a été graduelle et prolongée et s'est réalisée sans rupture brusque. Entre 1989 et 1996, plusieurs réformes électorales d'envergure ont été mises en place et ont créé les conditions pour mettre fin à l'hégémonie du PRI (Prud'homme, 2003 : 3). Cependant, la démocratisation ne s'est pas faite sans difficultés, ni violence. Au cours des années 1990, les conflits post-électorales ont été très nombreux. Ils se sont exprimés au travers de manifestations, de campements et d'occupation des mairies (Combes, 2007 : 55). Eisenstadt (2003) a recensé 936 conflits dans tous le Mexique entre 1989 et 2000, ce qui signifie que 10% des élections ont provoqué un conflit post-électoral. Les travaux de Combes sur la violence électorale (2007) complètent ce panorama. 245 militants ou sympathisants du PRD sont morts durant la période 1989-1994 : 64% d'entre eux ont été tués dans le contexte électoral.

Bien que le PAN et le PRI aient remporté des élections locales dans les années 1990, le grand changement s'est produit en 2000, avec la victoire de Vicente Fox, du PAN, à la présidentielle. Pour la première fois depuis 70 ans, le parti officiel a perdu les élections fédérales. Vicente Fox a obtenu 43% des suffrages, contre 37% pour son opposant du PRI, Francisco Labastida. En 2006, un autre candidat du PAN, Felipe Calderón, a remporté les élections présidentielles.

La démocratisation du District Fédéral impliquait avant tout la mise en place d'un système de représentation politique des habitants. Les deux principales revendications étaient la création d'une assemblée locale élue et les élections directes du régent et des délégués. Le District Fédéral était alors dépourvu d'une assemblée législative, à la différence des autres états mexicains, qui ont un Congrès élu au suffrage universel direct.

Les premiers discours et initiatives de démocratisation du District Fédéral ont été lancés sous la Présidence de Miguel de la Madrid (1982-1988), dans le contexte de la crise de la dette au Mexique et des réformes d'ajustement structurel. La consultation populaire organisée en 1983 a réitéré la demande de création d'une assemblée élue. C'est seulement en 1988 qu'elle s'est réalisée avec la création de l'Assemblée représentative du District Fédéral⁴⁰. Lors de sa création, cette nouvelle assemblée se présentait comme un organe représentatif avec des membres élus, mais elle n'avait pas de pouvoir législatif. Ses activités se limitaient à formuler des recommandations et des initiatives non obligatoires au sujet des programmes et politiques de la ville de Mexico (Davis, 1994 : 413). Son rôle était vague mais pendant ses deux premières législatures (1988-1991 et 1991-1994), elle est apparue comme un important organisme de surveillance (Ward, 1998 : 106) des dépenses et politiques du District Fédéral. Sa création est le résultat d'un compromis et Ward (1998 : 119) la considère comme la dernière d'une longue liste d'initiatives pour détourner les demandes de démocratisation du District Fédéral et de son administration. Elle permettait, pour le pouvoir fédéral, d'éloigner la question de l'élection du régent et la crainte de perdre le contrôle de la capitale et d'avoir un deuxième homme politique fort élu.

La démocratisation du District Fédéral s'est ensuite poursuivie avec l'arrivée à la présidence de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) (Ward, 1998 : 119-120). Premièrement, Salinas a mis en place, au niveau national, la démocratisation du parti officiel, des syndicats et de la fédération. Dans ce contexte, il était devenu inacceptable de ne pas avoir un maire élu à la tête du District Fédéral. De plus, l'argument selon lequel le Président de la République était élu par les habitants du District Fédéral et qu'il était, par conséquent, leur gouverneur (représenté par le régent) ne fonctionnait plus car Salinas avait été largement battu dans le District Fédéral par Cuauhtémoc Cárdenas lors des élections présidentielles. Deuxièmement, il semblait de plus en plus difficile pour le PRI de gouverner la ville. Laisser le District Fédéral à l'opposition présentait un risque réduit du fait des pouvoirs de la fédération sur ce territoire, notamment budgétaires. Troisièmement, les expériences étrangères (Londres, Paris, Rome et Sao Paulo) étudiées par l'équipe de Camacho Solís, alors régent du District Fédéral, démontraient qu'une capitale gouvernée par un parti d'opposition n'était pas

40 *Gaceta Oficial del Distrito Fédéral*, 25 février 1988.

une menace inacceptable pour le gouvernement fédéral. Enfin, 40% de la population de la métropole de Mexico vivait alors dans l'Etat de Mexico, et donc perdre le contrôle du District Fédéral n'impliquait pas de perdre l'ensemble du contrôle de la métropole.

Dans ce contexte, en 1993, le régent Camacho Solís a organisé un plébiscite auprès des habitants du District Fédéral sur trois thèmes : la création du 32^e état, l'élection directe des autorités du District Fédéral et la création d'une assemblée législative locale. En dépit de la faible participation (seulement 6% des inscrits sur les listes électorales), plus de 84% ont répondu positivement sur le deuxième et le troisième point et 67% se sont déclarés en faveur de la création d'un 32^e état (Ward, 1998 : 121). Peu de temps après, toujours en 1993, le Congrès mexicain a voté la transformation de l'Assemblée représentative du District Fédéral en une Assemblée législative avec un vrai rôle législatif⁴¹. L'Assemblée législative du District Fédéral est composée de 66 députés : 40 sont élus à la majorité relative dans les 40 districts électoraux et 26 sont élus à la proportionnelle, pour une durée de trois ans. Le texte comprenait une seconde mesure : dès 1997, le Président choisirait, parmi les membres de cette assemblée appartenant au parti majoritaire, un maire pour le District Fédéral. Le Président aurait ainsi un pouvoir décisionnel important, bien que son choix doive être ratifié par l'assemblée. Cependant, Ernesto Zedillo (1994-2000), à son arrivée à la présidence du Mexique, a décidé de changer le texte afin que le maire du District Fédéral soit élu directement par les citoyens (Ward, 1998 : 122).

L'un des réformes les plus importantes du District Fédéral a ainsi pris place en 1996. Le Gouvernement du District Fédéral a remplacé le Département du District Fédéral. Il est dirigé non plus par un régent, désigné par le Président de la République, mais par le chef de gouvernement du District Fédéral, élu par les habitants. Le chef de gouvernement du District Fédéral est élu au suffrage universel direct tous les six ans, à la même date que le Président du Mexique. Il est le chef de l'exécutif dans la capitale. En 1997, lors de la première élection du chef de gouvernement, le District Fédéral est passé aux mains de l'opposition avec l'élection de Cuauhtémoc Cárdenas du PRD. Ce premier mandat a duré 3 ans afin de synchroniser les élections suivantes avec les élections présidentielles prévues en 2000.

Des changements ont également été mis en place dans les délégations du District Fédéral. La première élection au suffrage universel des délégués a eu lieu en 2000. Ces derniers sont élus au suffrage universel direct tous les trois ans. Les délégations sont des organismes déconcentrés de l'administration publique du District Fédéral. Elles sont compétentes sur leur territoire sur les questions de gouvernement, administration, problèmes juridiques, travaux publics, services, activités sociales, sécurité publique, promotion économique,

⁴¹ Sa promulgation a été publiée dans le *Diario Oficial de la Federacion* le 26 juillet 1994, ainsi qu'une série de modifications importantes le 4 décembre 1997.

culturelle et sportive. L'élection des délégués a créé plus de diversité au sein du District Fédéral et de nouvelles oppositions entre les délégations gagnées par le parti gouvernant le District Fédéral et celles aux mains des partis rivaux.

Enfin, le processus de démocratisation du District Fédéral s'est également illustré par la création de mécanismes de démocratie directe avec la formation des comités de quartier (*comités vecinales*). En 1999, plus de 1 300 comités de quartiers ont été élus pour la première fois. Avec 9,5% de participation seulement, ces élections n'ont pas impliqué une grande participation des habitants (Zermeño *et al*, 2002).

Les débats sur la réforme du District Fédéral ont été intenses au début des années 1980, avant la démocratisation institutionnelle du District Fédéral, et ils se poursuivent car la réforme pour faire du District Fédéral le 32^{ème} état mexicain n'est pas complète. Cependant, toute réforme doit être votée par le Congrès national, le District Fédéral n'ayant pas cette compétence, ce qui rend difficile un tel changement, d'autant que depuis 1997, le Congrès fédéral n'a jamais eu pour majorité le parti qui gouverne le District Fédéral.

En ce qui concerne l'Etat de Mexico, l'élection des pouvoirs législatifs et exécutifs locaux au suffrage universel direct a été inscrite dans la Constitution de 1917. Depuis lors, l'Etat de Mexico est gouverné par un Congrès local, élu tous les trois ans, et par un pouvoir exécutif, dirigé par un gouverneur, élu au suffrage universel tous les six ans. L'Assemblée législative de l'Etat de Mexico est composée de 75 députés : 45 sont élus à la majorité relative et 30 à la proportionnelle. Dans les municipes, les élections municipales ont lieu tous les trois ans, au suffrage universel direct. Les habitants élisent, à la majorité relative et à la proportionnelle, les membres de la mairie (*ayuntamiento*), c'est-à-dire le président municipal (*presidente municipal*), ses adjoints (*síndicos*) et les conseillers municipaux (*regidores*).

La démocratisation mexicaine a eu pour conséquence principale sur les états et les municipes le libre choix des candidats aux postes de gouverneur et de présidents municipaux. Auparavant, les candidats étaient choisis par le Président et par le gouverneur (pour les présidents municipaux). Le PRI orchestrait les élections et le choix des candidats au cours d'un processus non-démocratique (Cornelius & Craig, 1991). La démocratisation implique donc un changement très important pour la démocratie locale et elle implique l'introduction du multipartisme à l'échelle locale.

Avant de clore cette partie, il est important de souligner qu'il existe le principe de non-réélection au Mexique. Un élu ne peut pas se présenter pour un second mandat consécutif à un même poste. Cela implique un fonctionnement et une temporalité particuliers au système politique mexicain. En effet, durant les premiers 12-18 mois de mandat, il s'agit de coordonner l'équipe, de construire les nouvelles politiques, en les différenciant de l'équipe précédente,

et d'assurer les financements des programmes. Ensuite, les programmes sont mis en place. Durant la dernière année du mandat, le personnel politique cherche à s'approcher des personnes en vue dans la prochaine administration afin de s'assurer un poste (Ward, 1998 : 102). Dans le cas de mandats de trois, cela laisse peu de temps pour agir.

La démocratisation de Mexico a eu des conséquences distinctes sur le District Fédéral et sur l'Etat de Mexico, mais elle a impliqué un changement des rapports de force partisans au sein de la métropole, comme le montre la carte 7. D'une métropole gouvernée par le PRI, on est passé à une nouvelle géographie politique plus complexe.

4.2. Le retour du suffrage universel à Lima dans une démocratie sans partis

La démocratisation des échelons locaux de gouvernement au Pérou remonte aux lendemains de la dictature du général Velasco (1968-1975), même s'il faut souligner qu'entre 1964 et 1968, sous le premier gouvernement de Belaunde, il y avait eu des élections au suffrage universel des maires des districts et des provinces. La Constitution de 1979 a mis de nouveau en place le suffrage universel direct dans les élections des gouvernements locaux. Avant cela, les maires étaient nommés par le gouvernement central parmi les notables de chaque localité (Joseph, 2005 : 221). Le premier texte de loi ne donnait que peu de pouvoir aux maires, mais celui-ci a été renforcé par la Loi des municipalités 23853 de 1984. L'élection des maires s'est maintenue jusqu'à nos jours, en dépit d'une histoire politique récente mouvementée (encadré 4). Le gouvernement autoritaire d'Alberto Fujimori (1990-2000) n'a pas remis en cause ce principe.

Encadré 4 : Le Pérou, une démocratie sans partis

Après les dictatures militaires du général Velasco (1968-75) et du général Bermudez (1975-80), le Pérou est revenu à la démocratie avec la rédaction d'une nouvelle constitution en 1979, qui a rétabli un régime présidentiel tempéré par un congrès. Fondamentalement démocratique, la constitution contenait toutes les libertés individuelles et collectives : l'habeas corpus, la liberté totale d'expression, la non juridiction militaire sur les civils, l'indépendance des corps judiciaires calqués sur celle de l'Europe occidentale et le suffrage universel direct. Le régime des partis y était inscrit comme l'élément de base de la vie démocratique.

Les premières élections présidentielles et législatives ont eu lieu en 1980 après 18 ans sans élections. Fernando Belaunde, du parti Action Populaire, de droite, et ancien Président (1963-68), a été élu au premier tour avec 45% des voix. Aux élections suivantes, en 1985, le parti de centre gauche Alliance Populaire Révolutionnaire Américaine (APRA) a gagné les élections présidentielles pour la première fois depuis soixante ans d'existence.

Alan Garcia, son candidat, est arrivé au pouvoir pour son premier quinquennat (1985-1990). A la fin des années 1980, le bilan des dix ans de gouvernement civil démocratique n'était guère positif. Les dernières années du gouvernement de Garcia ont été difficiles pour le Pérou, marqué par l'hyperinflation et le terrorisme du Sentier Lumineux. Alan Garcia, accusé d'enrichissement personnel, s'est alors réfugié en Colombie et en France pour ne revenir au Pérou qu'en 2001 (Celi Vegas, 2005 : 34, Tanaka, 2005 : 24).

Dans ce contexte, les élections de 1990 ont marqué un tournant dans la trajectoire démocratique péruvienne. Alberto Fujimori, ancien recteur de l'université agraire La Molina, a remporté les élections face à l'APRA et au FREDEMO, dont le candidat était Mario Vargas Llosa. Candidat indépendant, il a gagné grâce à un discours critique sur les institutions et les partis politiques traditionnels. Durant les premières années de son gouvernement, Fujimori s'est confronté au Parlement et au Sénat, ce qui a donné lieu au coup d'Etat du 5 avril 1992, réalisé grâce à l'appui des militaires. Celui-ci a permis d'éliminer l'opposition du Congrès où le parti de Fujimori, Cambio 90, n'avait que 30% des sièges. Le coup d'Etat a impliqué la suspension de l'activité parlementaire et de la Constitution. Une Assemblée constituante a été convoquée pour rédiger une nouvelle Constitution, approuvée par référendum en 1993. Le Parlement devint unicaméral et les juges et fonctionnaires électoraux furent choisis par Fujimori (Celi Vegas, 2005 : 35). En 1995, Fujimori a été réélu pour un deuxième mandat, face à Javier Pérez de Cuéllar, ancien Secrétaire Général des Nations Unies. Son régime s'est caractérisé par le respect des principes du « Consensus de Washington » : libéralisation économique, ouverture des marchés nationaux, privatisation des entreprises publiques, politiques économiques restrictives de dépenses publiques, etc. Il a également mis fin au terrorisme de la fin des années 1980.

Les élections de 2000 ont donné Fujimori vainqueur, pour un troisième mandat, mais elles ont été réalisées sans la présence d'observateurs internationaux, ce qui a conduit au retrait du candidat de l'opposition Alejandro Toledo avant le deuxième tour. Les résultats de ces élections ont été très controversés. Le Président n'a pas obtenu la majorité au Parlement et des problèmes de coalition se sont par conséquent posés. Une vidéo montrant Montesinos, bras droit du Président et directeur du Service d'Intelligence Nationale, corrompant des élus a été présentée par des parlementaires de l'opposition et aurait été à l'origine de la chute du régime en septembre 2000 (Celi Vegas, 2005 : 36). Ces vidéos sont devenues les symboles de la corruption généralisée qui régnait sous le régime de Fujimori (Celi Vegas, 2005 : 36), qui a été alors obligé de convoquer de nouvelles élections.

En novembre 2000, profitant de l'autorisation qui lui avait été donnée par le Parlement d'aller participer au Sommet des pays d'Asie Pacifique au Brunei, Fujimori a fui le Pérou pour se réfugier au Japon, grâce à sa nationalité japonaise. Depuis le Japon, il a présenté sa démission à la Présidence. Valentin Paniagua, président du Congrès, a été nommé Président par intérim et une procédure judiciaire à l'encontre de Fujimori pour abandon de pouvoir a été lancée au Pérou.

Le régime de Fujimori était autoritaire dans son fonctionnement, mais il était démocratique en apparence et dans ses formes, car il existait des processus de participation citoyenne. La Constitution de 1993 a, en effet, mis en place des mécanismes de démocratie directe pour reléguer à l'arrière-plan la démocratie représentative (Tanaka, 2005 : 22). Levitsky et Way (2002) qualifient ce régime d'« autoritarisme compétitif », car il est démocratique dans ses formes, mais il fonctionne d'après une logique autoritaire avec un acteur politique clairement hégémonique, qui dispose d'un important soutien populaire et qui est capable de gagner des élections. L'hégémonie politique implique une très faible concurrence politique, et c'est là que se trouvait la grande opportunité du fujimorisme. Dans un contexte de crise des institutions et des partis politiques, Fujimori s'est imposé comme le seul acteur sur la scène politique et l'opposition est apparue comme très faible et divisée. Il s'est affiché, avec succès, contre les institutions et contre les partis.

Le départ de Fujimori a marqué le retour du Pérou à la démocratie. Les membres du Tribunal Constitutionnel ont été remis à leur poste ; le Parlement a voté une loi contre la corruption ; des procédures judiciaires ont été lancées contre le réseau Montesinos. De nouvelles élections présidentielles ont été convoquées en avril 2001. Elles ont été remportées par Alejandro Toledo, de *Perú Posible*. Cinq ans plus tard, lors des élections de 2006, le pouvoir est revenu à Alan García, qui 16 ans après son premier mandat de Président, était de retour à la tête du Pérou. Candidat malheureux à l'élection précédente, il est sorti victorieux de celle-ci devant le scepticisme des analystes politiques. Les années 1985-1990, durant lesquelles il avait déjà occupé la présidence du Pérou, s'étaient achevées sur un bilan négatif et sa responsabilité avait été engagée dans des affaires de corruption et de violation des Droits de l'Homme. Sa victoire se doit en grande partie à son opposant, Ollanta Humala, du parti nationaliste péruvien, candidat controversé et qualifié de « populiste » par les médias internationaux. Ce dernier a remporté les dernières élections présidentielles de 2011.

Si la situation politique du Pérou se caractérise par des instabilités gouvernementale, par un manque de confiance des Péruviens dans leur classe politique et dans leurs Présidents – aussi bien Toledo que García –, le Pérou est revenu à un régime démocratique, avec des élections convoquées tous les cinq ans, la participation des partis politiques, l'existence et le respect de la Constitution et des lois. Cependant, la Constitution de 1993 n'a pas été abolie et, bien que des changements aient été réalisés, elle reste substantiellement la même.

Le maire métropolitain de Lima est élu tous les quatre ans au suffrage universel par les habitants de la province de Lima. Il est à la fois le maire de la province et le maire du district central de Lima, le Cercado de Lima. Ce dernier, contrairement aux 42 autres districts qui forment la province, n'a pas d'exécutif propre comme on l'a déjà expliqué. Il en est de même pour la province du Callao. Comme le remarque Durand (2010 : 86), le fait pour le district central, ou Cercado, de ne pas avoir de maire ne pose pas de problème pour les zones rurales où le district central représente généralement l'ensemble de la grande ville de la province. Cela permet au maire de la municipalité provinciale de gouverner la ville et d'avoir des compétences sur l'ensemble de la province. Ce dernier est élu par l'ensemble des habitants de la province, mais étant donné que la ville contient la majorité de la population, on peut considérer que les habitants de district central ont un poids prépondérant dans l'élection du maire de la province, qui est également le maire de leur district. En revanche, dans le cas de la Municipalité Métropolitaine de Lima, qui s'étendent sur un nombre important de districts, ce système fait dire que « le district central n'a pas de maire » (Durand, 2010 : 86). Les habitants du district central, appelé Cercado de Lima, ne représentent que 4% des habitants de la province de Lima (INEI, 2000). Leur vote n'est donc quasiment pas pris en compte dans le choix de leur maire. Dans le cas de la province de Callao, les habitants du district central représentent presque 50% des habitants de la province (INEI, 2000), ce qui est moins problématique.

En ce qui concerne les autres districts, les élections des maires et des conseillers municipaux ont lieu également tous les quatre ans. Le maire est élu en un seul tour.

La division des sièges du conseil municipal se fait à la proportionnelle, mais le parti gagnant ne peut pas disposer de plus de la majorité simple des sièges. La réélection est possible au Pérou, mais contrairement au Mexique, le vote est obligatoire. Tout citoyen péruvien est passible d'une amende s'il ne se rend pas aux urnes.

CONCLUSION

A partir des années 1980-1990, les métropoles de Mexico et Lima, comme la plupart de leurs voisines latino-américaines, ont connu un ensemble de transformations qui se caractérisent par leur rapidité et leur profondeur. Nous résumerons ces changements sous le terme de la fragmentation. Les agglomérations de Mexico et Lima sont fragmentées géographiquement et socialement, et bien sûr politiquement. C'est cette fragmentation politique qui nous intéresse tout particulièrement dans notre recherche.

L'expansion spatiale et démographique a entraîné l'intégration d'un nombre de plus en plus importants d'entités locales dans la métropole, qui n'est pas, il faut le rappeler, une entité politique. 46 autorités municipales et régionales et deux niveaux de gouvernement à Mexico font face à 52 autorités et trois niveaux de gouvernement à Lima. Cette juxtaposition et superposition de territoires pose la question de l'inter-territorialité. La décentralisation a permis de renforcer l'autonomie et les prérogatives des gouvernements locaux. Elle a été poursuivie par des mouvements décentralisateurs de bas en haut qui traduisent l'émergence d'une « diversité des appréhensions locales de l'intervention publique » (Faure, 1995 : 73). Ce mouvement s'oppose en quelque sorte à celui de la mise en place de structures métropolitaines de gouvernement, qui sont inexistantes à Lima et faibles à Mexico. La démocratisation a, enfin, multiplié les acteurs sur la scène locale et, par conséquent, rendu plus complexes les conditions de l'action publique locale. La géographie électorale des métropoles est fragmentée, entre le District Fédéral, aux mains du PRD, l'Etat de Mexico, dirigé par le PRI, et les délégations et districts de classe moyenne-supérieure, par le PAN. A Lima, la fragmentation est plus forte dans un contexte où les partis naissent et disparaissent lors de chaque élection municipale.

L'objectif de ce chapitre était de donner des clés de lecture du fonctionnement politico-administratif des métropoles de Mexico et Lima et de présenter le cadre de notre étude. Nous allons consacrer le chapitre suivant à notre objet de recherche : le commerce de rue et à sa gestion à Mexico et Lima.

CHAPITRE 3

Le commerce de rue à Mexico et Lima : une gestion locale sans cadre métropolitain de régulation

Le commerce de rue n'est pas un phénomène nouveau. Il existe depuis l'époque coloniale, et même préhispanique, et il a toujours fait partie de l'imaginaire urbain des capitales mexicaine et péruvienne, ainsi que des politiques urbaines. Dans le chapitre précédent, nous avons montré que le commerce de rue s'est développé, à partir des années 1940, sous les effets des migrations rurales vers les deux capitales et du manque d'emploi dans le secteur formel, puis qu'il s'est étendu avec la crise économique des années 1980, et enfin, qu'il a changé de forme avec la libéralisation économique et la flexibilisation du marché du travail.

Dans ce chapitre, nous allons revenir en détail sur le commerce de rue, son histoire, ses formes et sur sa gestion dans les métropoles de Mexico et Lima. Nous montrerons que le commerce de rue est un phénomène complexe, qui s'adapte aux transformations contemporaines et qui est régulé localement par les autorités locales nombreuses qui constituent les métropoles de Mexico et Lima.

1. BRÈVE HISTOIRE DU COMMERCE DE RUE : UN PHÉNOMÈNE URBAIN ANCIEN

Avant d'analyser le commerce de rue et ses caractéristiques contemporaines, et en l'absence de données statistiques historiques, nous reviendrons sur sa longue présence dans l'histoire des représentations et des politiques urbaines à Mexico et à Lima. Ce passé urbain contribue à la création de référents partagés à l'échelle de la métropole et c'est pourquoi il est important de s'y intéresser.

1.1. Les représentations urbaines et les discours sur le commerce de rue depuis l'époque coloniale

Le commerce de rue ne cesse d'être présent dans les représentations urbaines, comme le montre l'étude de De Alba, Exbalin et Rodríguez (2007) sur l'évolution des représentations sociales des vendeurs de rue de Mexico, à partir des peintures de caste du XVIIIème siècle, de photographies du XIXème siècle et de clichés publiés dans la presse entre 1995 et 2005. Mais ces représentations ont changé entre l'époque coloniale et nos jours.

Le commerce de rue était déjà présent dans la représentation coloniale de la ville et de la société. Le vendeur de rue était, à cette époque, associé à la classe sociale pauvre. Les peintures de caste montrent que ces activités étaient réservées aux populations marginales et pauvres (De Alba *et al.*, 2007). Cette vision concorde avec celle d'Iwasaki (1989) sur Lima, qui affirme qu'au début de la colonie, la vente ambulante était surtout le fait d'espagnols et de créoles pauvres. Plus tard, à la fin du XVIIème siècle, noirs et métisses ont commencé à vendre dans les rues et, enfin, au milieu du XVIIIème siècle, les indiens se sont dédiés à ces activités. Le cas de Mexico est, toutefois, différent, car la représentation du commerce de rue est lié dès les premières années de la colonie aux populations indiennes de la ville préhispanique de Tenochtitlán, sur laquelle a été érigée la ville espagnole. Les marchés indigènes de Tenochtitlán, ou *tianguis*, ont fait l'objet des chroniques espagnoles. Par exemple, celle de Cervantès de Salazar de 1564⁴² décrit les étals des commerçants indiens et la présence d'acheteurs et de promeneurs espagnols.

Le vendeur de rue a continué à être présent dans les représentations du XIXème siècle. D'après De Soto (1987: 83), les vendeurs ambulants étaient considérés comme des personnages de la ville pendant la République péruvienne. Ils ont été représentés en peinture par des artistes comme Pancho Fierro, des écrivains comme Ricardo Palma ou Manuel Asencio Segura. Ils faisaient alors partie de l'identité culturelle de la société liménienne. On retrouve cela à Mexico, où les photographes de rue prenaient des clichés des métiers de la rue, qu'ils vendaient comme souvenir de la culture populaire mexicaine (De Alba *et al.*, 2007). Paradoxalement, au XIXème siècle, les vendeurs de rue étaient également assimilés aux vagabonds, notamment la nuit (Piccato, 1997 ; Exbalin & Stamm, 2008).

Au cours du XXème siècle, l'image du vendeur de rue et du commerce de rue a énormément évoluée. Au début de ce siècle, les *aboneros* ont marqué l'histoire de la culture populaire (De Alba *et al.*, 2007). Il s'agissait de vendeurs ambulants qui faisaient du porte à porte dans les quartiers populaires pour vendre, à crédit, tous types de marchandises et nouveautés (vêtements, ustensiles, parfums, etc.). Peu à peu, avec le développement de

42 Citée par Gruzinski (1996 : 244).

nouveaux instruments de communication et des médias, le personnage populaire typique du vendeur de rue a laissé place à une nouvelle représentation du commerce de rue, phénomène massif, sans visage et associé aux problématiques politiques, économiques et sociales (De Alba *et al*, 2007). Le vendeur de rue, ou plutôt les concentrations de vendeurs de rue, est alors devenu indésirable, au point que les représentations lui attribuent systématiquement la dégradation de l'apparence de la ville (Monnet, 2003). Mais on lui reproche aussi d'empêcher la circulation dans les rues, de ne pas respecter les règles d'hygiène, de donner une image de désordre et de saleté et de concurrencer les magasins.

La concentration très élevée de commerçants dans les rues et la congestion des espaces et des flux est une préoccupation récurrente dans les textes juridiques concernant le centre historique de Mexico. Le règlement du commerce semi-fixe et ambulant dans le District Fédéral de 1931⁴³, a été mis en place considérant que l'activité commerciale sur la voie publique, c'est-à-dire le commerce semi-fixe et le commerce ambulant, ont considérablement augmenté et que l'absence de réglementation occasionne de véritables problèmes pour la circulation et la concurrence commerciale. L'accord qui déclare interdit l'exercice du commerce sur la voie publique du 11 octobre 1967⁴⁴ stipule, dans son préambule, que « le Département du District Fédéral doit prendre des mesures pour que l'usage de la voie publique soit commode, rapide et sûr, particulièrement dans les endroits où, à cause du transit excessif de personnes et de véhicules, la présence de vendeurs de rue rend difficile son usage ». En plus des problèmes de congestion, les questions d'hygiène sont au premier plan, de même que le problème des ordures.

Par ailleurs, dans le contexte de l'industrialisation des villes de Mexico et Lima et des migrations rurales, le vendeur de rue a été associé à la figure du migrant indien. A cet égard, Valencia (1965) a montré que, des années 1930 aux années 1970, le commerce de rue s'est développé essentiellement dans la zone d'approvisionnement de la Merced dans le centre de Mexico et qu'il était exercé majoritairement par les migrants d'origine rurale et, en partie, par des femmes et des enfants indiens. La vente dans la rue représentait pour ces populations l'option la plus viable et parfois la seule de travailler. L'imaginaire urbain de la ville de Mexico est marqué par les « Marías », femmes indiennes vêtues traditionnellement, proposant à la vente des fruits, des légumes ou des produits artisanaux (Gruzinski, 1996 : 373). Elles sont au cœur de l'ouvrage d'Arizpe (1975 : 8)⁴⁵ : « A la fin des années soixante,

43 Reglamento del comercio semi-fijo y ambulante en el Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 27 mars 1931.

44 Acuerdo que declara prohibido ejercer el comercio en las vías públicas, *Diario Oficial de la Federación*, 10 octobre 1967.

45 Il ressort de cette étude une typologie des « Marías » : 1) les femmes Mazahuas qui vendent des fruits, principalement à La Merced et dans le centre de la ville, 2) les femmes Otomis qui vendent des graines et

comme résurrection d'un passé que beaucoup croyaient mort, un nombre croissant de femmes indigènes, qui se dédiaient à la vente de fruits sur les trottoirs, a envahi les rue de la moderne ville de Mexico ». A Lima, les migrants ont donné lieu à ce que les anthropologues ont appelé la nouvelle Lima andine (Golte & Adams, 1987), dont une part importante se dédiait aux activités informelles. Ces anthropologues ont souvent interprété ce développement de l'informel comme une stratégie pour devenir entrepreneur et acquérir une indépendance dans le travail (Adams & Valdivio, 1991).

1.2. Sa présence dans l'histoire des politiques urbaines

La présence du commerce de rue dans les représentations va de pair avec sa présence dans l'agenda public. Le commerce de rue attire l'attention des autorités depuis bien longtemps. Les travaux des historiens nous montrent que le commerce de rue est à l'ordre du jour des autorités publiques depuis les premières années de la colonie. Il ne s'agit donc pas d'un nouvel objet pour les politiques publiques urbaines.

Dans un premier temps, il s'est agi pour les autorités coloniales de contrôler la vente dans la rue, ce qui impliquait avant tout de fiscaliser ces activités. Dès 1553, une *cédula* du roi d'Espagne a autorisé la perception d'impôts sur le commerce de rue à Lima (De Soto, 1987:82). Cet impôt pour l'occupation de la voie publique, dénommé *sisá*, signifiait en échange la tolérance envers ces activités. De même, à Mexico, les Espagnols ont tenté d'ordonner le commerce de rue et ils ont notamment construit le Tecpán sur la place Tlaltelolco pour faire payer des impôts sur les ventes de cet énorme marché indien (Exbalin & Stamm, 2008). Dans un second temps, de nombreux règlements, interdictions du commerce de rue ou bien encore déplacements des vendeurs dans des marchés couverts ont été décidés durant la colonisation espagnole (Iwasaki, 1989). L'histoire semble similaire entre Mexico et Lima. De Soto (1987: 82) fait remonter à 1594 la première interdiction de vendre dans la rue, émise par le vice-roi du Pérou, García Hurtado de Mendoza. Une vingtaine d'interdiction ou d'expulsion du commerce de rue à Lima lui ont ensuite succédé. Mais en dépit de ces textes réglementaires, les autorités coloniales n'ont cessé d'osciller entre tolérance et répression.

A partir de l'époque des Lumières, la position des autorités espagnoles est devenue plus radicale. Le commerce de rue ne concordait plus avec la nouvelle vision de la ville hygiéniste, fluide et sure. Il est alors devenu l'affaire de la police urbaine (De Alba *et al.*, 2007). A la fin du XVIIIème siècle, le contrôle des espaces publics s'est perfectionné avec

parfois des fruits dans le centre et le nord de la ville, 3) les femmes Otomis qui vendent des chewing-gums ou font la manche sur les avenues du sud de la ville, 4) les femmes Nahuas qui vendent des fruits et des graines à La Merced et dans le nord de la ville, près de La Villa, et enfin 5) les « Marias postiches » : ce sont des femmes de la ville qui s'habillent en indiennes pour vendre ; elles sont reconnaissables à leur costume qui ne concorde pas avec le vrai costume indien. Les Mazahuas, Otomis et Nahuas sont des groupes ethniques mexicains.

les réformes bourbonniennes, qui ont été appliquées dans tout l'Empire colonial espagnol. A Mexico, tout comme à Lima, jusqu'à cette époque, le marché se trouvait sur la place centrale. Il occupait le centre de la place dans le cas mexicain et l'un des pâtés de maison de la place d'Armes, appelé Portal de Botoneros, dans le cas liménien.

A Mexico, le déplacement des vendeurs de la Plaza Mayor, la place centrale, est documenté et a été étudié par plusieurs auteurs, dont Olvera Ramos (2008) et Exbalin (2008). Plusieurs documents de l'époque coloniale décrivent la place centrale de la ville comme un énorme marché permanent⁴⁶. Celui-ci a été toléré par les autorités coloniales durant les XVII^e et XVIII^e siècles, probablement parce que l'approvisionnement de la ville était une des principales obligations du vice-roi et que les actes de fondation des villes du Nouveau Monde précisait que le marché devait se situer sur la place centrale. En 1792, le vice-roi Revillagigedo a décidé d'éliminer le marché de la place pour la transformer en une place d'Armes selon les modèles européens. Les vendeurs ont été déplacés et relocalisés sur la Plaza del Volador située à proximité, ainsi que sur les places Santa Catarina, Loreto, Vizcaínas, Factor Jesús et La Paja. Au Pérou, le marché de Lima a été déplacé à la place San Francisco au début du XIX^e siècle, ensuite à la place de l'Inquisition en 1820 pour enfin s'installer à son emplacement actuel en 1951 (Ponce Monteza, 1994 : 23).

A partir des Indépendances, les lois et ordonnances municipales se sont multipliées pour codifier les bonnes pratiques et les bons comportements dans les villes modernes. Piccato (1997), qui a travaillé sur la période porfirienne (1876-1910) à Mexico, explique que si les ambulants étaient déjà une source de désordre pour les autorités au début du XIX^e siècle, à la fin de ce même siècle, la confrontation était plus forte : les ambulants ne faisaient plus partie d'un élément naturel du paysage urbain mais, en perturbant la géographie sociale de la capitale, ils étaient devenus les acteurs d'un conflit social. Jiménez (2008) a étudié, durant cette même période, les conflits entre les vendeurs de rue et les élites de la ville de Morelia au Mexique à travers les pétitions des premiers. Elle démontre qu'au cours du XIX^e siècle les autorités municipales de Morelia ont attribué de nombreux permis aux vendeurs de rue, mais à la fin de ce même siècle ces vendeurs ont été déplacés et relocalisés dans le marché San Agustín ou en périphérie. Ces activités étaient en opposition avec les politiques de modernisation urbaine impulsées au XIX^e siècle au Mexique sous le régime de Porfirio Díaz.

Au XX^e siècle, le commerce de rue a continué à être au cœur des politiques urbaines, qui alternaient entre tolérance, permission et interdiction. Barbosa (2005) a analysé les permis de vente dans la rue attribués par les autorités municipales de la ville de Mexico entre

⁴⁶ Voir les vues de la Plaza Mayor (Cristobal de Villapando à la fin du XVII^e siècle ou la sortie de la cathédrale du Vice-roi Marqués de Croix, un anonyme de 1767).

1915 et 1917. Il démontre que les vendeurs se situaient aux abords des marchés, des places, des stations de tramway et de train, ainsi que des rues très fréquentées. Quelques années plus tard, à partir de 1920-1930, le commerce de rue s'est développé durant les premières vagues de migrations urbaines et dans un contexte de sous-équipement en marchés publics. En 1931, a été publié le règlement qui interdit le commerce sur la voie publique⁴⁷. En 1951, a été publié le règlement des marchés⁴⁸, qui autorise le commerce de rue sous certaines formes. Peu de temps après, lors de l'arrivée au pouvoir du « régent » Uruchurtu (1952-1967), la vente dans la rue a été interdite au travers d'une ordonnance administrative. En une semaine, il réussit à faire « disparaître » les 2 100 vendeurs de rue qui occupaient le centre de la ville. Mais cette décision avait été prise sans négociations au préalable et sans planification aucune. Un programme de construction de marchés publics a été mis en place dans la foulée. Entre 1953 et 1966, 173 marchés publics ont été construits ou reconstruits dans toute la ville pour accueillir plus de 50 000 commerçants. Parmi les premiers marchés inaugurés figurent ceux de la Merced (6727 locaux), de la Lagunilla (2036 locaux) et de Tepito (4488 locaux) (Cross, 1998). Cette politique a permis de doter la ville en infrastructures commerciales et il a maintenu le commerce dans le centre-ville ou à proximité. En 1967, une autre interdiction de vendre dans la rue⁴⁹ a été mise en place. Ensuite, aucune politique d'envergure n'est à mentionner jusqu'aux années 1980-1990.

En ce qui concerne Lima, De Soto (1987) revient en détail sur les politiques mises en place depuis la République. En 1915, le premier règlement du commerce de rue a été promulgué. Il autorisait les vendeurs à déambuler en échange du paiement d'un permis et l'enregistrement à la municipalité, mais il interdisait la vente de nourriture et surtout il ne donnait aucun droit à l'occupation d'un lieu fixe dans la rue. Cependant, les autorités ont continué à faire payer la sisa, et pour une somme dix fois plus importante, le vendeur pouvait s'approprier un mètre carré de la voie publique (De Soto, 1987 : 84). Peu à peu, suite aux réclamations des vendeurs de rue, en 1947, la municipalité a autorisé les vendeurs à s'installer de manière transitoire, si cela n'affectait ni la circulation, ni le commerce établi. En 1959, une nouvelle résolution de la municipalité a renforcé la mesure précédente en autorisant les vendeurs à utiliser l'espace public pour « effectuer leurs ventes » (De Soto, 1987 : 87), ce qui pouvait s'interpréter comme une autorisation pour la journée entière. Afin de satisfaire les commerçants formels, le texte restreint le capital des vendeurs de rue et autorise les

47 Reglamento del comercio semi-fijo y ambulante en el Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 27 mars 1931.

48 Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 1er juin 1951.

49 Acuerdo que declara prohibido ejercer el comercio en las vías públicas, *Diario Oficial de la Federación*, 10 octobre 1967

magasins de certains produits à installer leurs vitrines et présentoirs dans la rue. En dépit de ces mesures, le commerce de rue a continué à s'étendre et en 1962, le maire Luis Bedoya Reyes a lancé la construction du marché San Ildefonso pour y déplacer les vendeurs de rue (De Soto, 1987 : 88). Parallèlement, l'interdiction de vente dans rue dans certains espaces du centre a été émise. L'époque du gouvernement militaire (1968-1980) a été marquée par la politique répressive du général Enrique Falconi Mejía en 1978. Les années 1980 ont ensuite donné lieu à plusieurs politiques : celles des *campos feriales* d'Eduardo Orrego en 1981 et celle d'Alfonso Barrantes en 1983, sur lesquelles on reviendra plus tard.

2. LES CHANGEMENTS DE PARADIGMES DU COMMERCE DE RUE À PARTIR DES ANNÉES 1980

Dans les années 1980, les crises économiques très fortes, qui ont frappé l'Amérique latine, ont contribué à l'augmentation du nombre de vendeurs de rue. Cette prolifération du commerce de rue s'inscrit « dans un changement radical, durable qui plus est, du mode d'articulation aux courants de l'échange international, de sorte que la dynamique dans laquelle il s'inscrit n'a que peu à voir avec les situations antérieures. » (Alba & Labazée, 2006). Dans ce contexte, les paradigmes du commerce de rue ont changé. Loin d'être une activité archaïque, le commerce de rue est « un système éminemment adaptable »⁵⁰. « Anti-icône » urbaine (Monnet, 2006c), c'est une activité informelle souvent choisie et non subie, insérée dans les circuits commerciaux internationaux et adaptée aux mécanismes de la métropolisation.

2.1. L'« anti-icône » urbaine: le consensus négatif sur le commerce de rue

Dans les années 1980-1990, le commerce de rue est au cœur des discours politiques et journalistiques, qui ne cessent de décrier les effets négatifs de ces activités (Monnet, 1993 ; Roeber, 2006). Le corpus d'articles de quotidiens mexicains portant sur le centre-ville de la capitale, constitué par Monnet (1993 : 57) d'avril 1988 à mai 1991, prouve à quel point ce sujet est récurrent. Le commerce ambulant est, en effet, le thème le plus abordé dans les journaux, avec plus de 34% d'occurrences, juste devant le patrimoine avec 13% d'occurrences et l'image qui lui est associée est globalement négative.

Ces activités sont traitées, dans les médias et les discours, du point de vue des problèmes qu'elles causent. Les problèmes cités sont les mêmes que dans les décennies précédentes :

⁵⁰ Expression tirée de l'ouvrage *Civilisation matérielle, économie et capitalisme* (1979) de Braudel. A partir de la question « le colportage était-il une survivance de ce qu'avait été le commerce normal dans les siècles précédents ou bien l'expression d'une pratique archaïque ? », Braudel répond que le colportage disparaît quand un pays atteint un certain stade de développement. Il aurait ainsi disparu en Angleterre au XVIIIème siècle et en France au XIXème siècle. Mais il ajoute que le colportage s'est développé de nouveau en Angleterre au XIXème siècle, au moins dans les banlieues des villes industrielles, de même qu'en France, il était encore présent au XXème siècle. Le commerce ambulant serait ainsi « un système éminemment adaptable » (p. 75), qui peut surgir ou resurgir à tout moment.

la congestion et les obstacles à la circulation automobile et piétonnière causées par les étals ; la pollution environnementale due aux ordures, à l'absence de services sanitaires, à l'usage de combustible et aux mauvaises conditions d'hygiène dans la préparation des aliments ; la délinquance (vols, trafics, etc.) favorisée par les concentrations de vendeurs de rue ; les risques provoqués par l'usage de matières inflammables et de gaz, par les installations et les connexions électriques illégales ; et la mauvaise image urbaine que renvoient ces activités aux touristes et usagers (Pradilla Cobos, 1993 : 183).

La congestion est un problème ancien, comme on l'a montré précédemment, de même que la pollution environnementale. Celle-ci a cependant gagné en importance avec les épidémies de choléra qui ont frappé le Pérou dans la décennie 1980 et qui ont très fortement contribué à l'image négative de la commercialisation d'aliments dans la rue. La revue de presse du commerce de rue à Lima, réalisée par Cosamalón (2008), de l'année 1980, insiste sur la question des déchets. Le problème des ordures et de la pollution qu'ils impliquent sont un des thèmes fréquemment abordés dans les journaux de l'époque. Des monticules de poubelles encombrant divers espaces de la ville et ils sont attribués à la « prolifération » des vendeurs ambulants dans le centre et dans d'autres espaces de la ville.

Par ailleurs, au Mexique, le discours des médias traite fréquemment de la délinquance et des trafics qui sont liés aux activités informelles, qu'il s'agisse de petite délinquance, de trafics de produits illégaux, volés, ou copiés, de la vente de drogue et d'armes, etc. La piraterie et la vente de contrefaçons sont particulièrement dénoncées dans les médias mexicains. De nouvelles lois font de la vente de copies pirates un délit grave au Mexique. En 2006, la loi fédérale contre la délinquance organisée⁵¹ a déclaré la production, la vente, le stockage et la distribution de copies et produits « pirates » comme un délit de niveau fédéral.

Enfin, la question de l'image urbaine est prédominante dans la vision négative du commerce de rue. Les étals renvoient l'image de la ville sous-développée, sans infrastructures commerciales, sale et désordonnée. Les discours des habitants et, parfois même des vendeurs de rue, soulignent le mauvais aspect que donne le commerce de rue. Le contrôle des espaces publics et de leurs usages est effectivement perçu comme un des points centraux de la bonne gestion urbaine, sur les modèles des villes européennes et nord-américaines. Ce point sera abordé plus tard avec des exemples de politiques locales.

En résumé, comme l'écrit Monnet (2006c), exclu de l'iconisation, le commerce de rue serait une « anti-icône ». Cependant, parallèlement et comme le remarque très justement Cosamalón (2008), le phénomène ambulant a généré des images ambiguës dans la ville. Il souligne, dans le cas de Lima, la sympathie des journaux de gauche et des secteurs

51 Ley Federal contra la delincuencia organizada, *Diario Oficial de la Federación*, 7 novembre 1996.

progressistes envers les vendeurs de rue, qui luttent pour survivre dans le contexte du début des années 1980. Le vendeur de rue n'est plus seulement considéré comme un travailleur pauvre et marginalisé, mais comme une victime de la crise économique. Ainsi, dans les journaux péruviens, l'image du danger lié au commerce de rue est contrebalancée par des portraits et histoires de vie des acteurs de la vente dans la rue (Cosamalón, 2008). On retrouve ici l'opposition entre le commerce de rue représenté par le visage d'un vendeur et sa représentation comme un phénomène massif et sans visage (De Alba *et al.*, 2007). Même Alan García, Président du Pérou⁵², a avoué avoir été vendeur ambulant, pour acheter une entrée à la corrida que son père ne voulait pas lui offrir⁵³ ! L'image du travailleur de rue est traversée par la double perspective de l'acceptation et du rejet. Cette observation peut être transposée dans le cas de Mexico, où les discours sont généralement négatifs à l'encontre du commerce de rue, mais où dans le même temps, une grande majorité des habitants s'approvisionne auprès des vendeurs de rue.

2.2. Le débat sur l'informalité

L'image du commerce de rue a été alimentée par le débat sur l'informalité. Celui-ci a, dès les années 1970, pris place sur la scène académique latino-américaine contribuant à une théorisation des activités informelles. Le concept d'informalité a, comme on le sait, connu un grand succès. Le nombre d'ouvrages théoriques publiés sur le sujet en témoigne. L'expression « secteur informel » a été inventée par les institutions internationales afin de définir un éventail d'activités en nette progression se réalisant en marge des circuits économiques modernes. Le but était de faire jouer un rôle à cet ensemble dans les politiques de développement, dans le contexte des années 1970, où le secteur informel, « amalgame des laissés-pour-compte du développement et des futurs salariés formels, avait pour destin de se réduire jusqu'à disparaître » (Lautier, 2004 : 49).

Avant de montrer en quoi ces débats ont affecté la conception du commerce de rue en Amérique latine, nous allons revenir rapidement sur la définition de ce concept et sur les conflits théoriques qu'il a fait naître. Rappelons ainsi qu'il existe diverses définitions de l'informel. Le « rapport Kenya » du Bureau International du Travail de 1972, qui a diffusé ce concept, définissaient le secteur informel à partir de sept caractéristiques : la facilité d'accès à l'activité ; l'utilisation de ressources locales ; la propriété familiale de l'entreprise ; l'échelle d'activité réduite ; l'usage de techniques qui privilégient le recours à la main d'œuvre ; les qualifications acquises hors du système officiel de formation ; les marchés concurrentiels et sans réglementation (Lautier, 2004 : 12). Mais dans la plupart des cas, la définition se réduit

52 Alan García a été Président du Pérou de 1985 à 1990 et de 2006 à 2011.

53 « Alan reveló que fue vendedor ambulante », *Expresso*, 28 octobre 1986, cité dans Cosamalón (2008 : 18).

à deux critères. Le premier est la petite taille des entreprises. Le Bureau International du Travail considère, par exemple, comme informelles les unités de moins de 10 personnes. Le second est le non-respect de la loi. Seraient informelles les activités qui ne respectent pas une ou plusieurs lois, qu'il s'agisse de lois concernant les impôts, la sécurité sociale, les conditions de travail, d'hygiène, etc. (Lautier, 2004 : 12)

Si, dans les années 1970, les économistes pensaient la disparition de l'économie informelle et son absorption dans l'économie moderne, les lectures de l'informel se sont adaptées au maintien et même à l'expansion de ces activités. Elles peuvent être présentées sous la forme d'une chronologie des grands courants. Tout d'abord, le courant dualiste (Hart, 1973 ; ILO, 1972 ; Tokman, 1978) défendait l'idée, que l'on a déjà présentée, de l'insuffisance d'opportunités de travail dans le secteur formel pour absorber la main d'œuvre disponible. Il a été suivi par le courant structuraliste (Castells & Portes, 1989), qui démontrait que l'informalité permettait de réduire les coûts du travail et d'augmenter la compétitivité des firmes capitalistes. Il attribuait la persistance et l'augmentation des relations de production informelles à la nature même du développement capitaliste. Le troisième courant, légaliste, a été incarné par De Soto (1987), qui démontrait, dans le cas du Pérou, que les prix de la légalisation étaient inaccessibles pour les petits entrepreneurs. Selon cet auteur néolibéral, se créait alors une « normativité extra-légale » qui faisait force de loi, face à un Etat favorisant les corporatismes redistributifs, créant des barrières à l'entrée et des situations de monopole. L'économie informelle était considérée comme une réponse au poids excessif de l'Etat au niveau de la fiscalité et des réglementations bureaucratiques. Cette thèse a ensuite été critiquée par plusieurs études qui ont montré que les contraintes réglementaires ne sont pas un facteur déterminant de l'informalisation des activités, mais que c'est plutôt la méconnaissance des législations qui conduit les entrepreneurs à ne pas s'enregistrer (Roubaud, 1994 : 79). Plus récemment, d'autres approches, comme celle de Maloney (2004), ont étudié l'informalité à partir des entrepreneurs et de leur choix d'appartenir au secteur informel. Il a démontré que les entrepreneurs entraient volontairement dans l'informalité car le secteur formel leur offrait une moins bonne situation (dans un emploi correspondant à leur qualification).

La conceptualisation de l'informalité a donc évolué d'un secteur regroupant les exclus du secteur formel à celle d'un secteur, non plus subi, mais choisi par les acteurs économiques qui se lancent dans une activité et qui choisissent de ne pas remplir toutes les exigences pour la rendre « formelle ». Cette conception de l'informel a transformé les représentations du commerce de rue. D'une activité de subsistance, celui-ci est passé à être considéré comme un choix et une activité pouvant générer des bénéfices. Ces débats académiques se sont diffusés au-delà des universités, en particulier les travaux de De Soto et de l'Institut *Libertad*

y democracia. Ils ont contribué à changer le paradigme du commerce de rue en montrant que ceux-ci sont des entrepreneurs, qui accumulent capital et bénéfices, et qui peuvent transformer leurs activités en commerces formels.

2.3. Les effets de la libéralisation économique

Le commerce de rue n'est pas une activité située en marge des circuits économiques. Les travaux de Sassen (1997) sur New York démontrent que, dans le contexte de la mondialisation, le secteur informel est l'une des conséquences de la flexibilisation de l'économie post-fordiste. A Mexico et Lima, nous avons observé le récent intérêt des entreprises formelles pour le marché de la rue. Certaines entreprises internationales ont, en effet, adopté la vente dans la rue comme canal de distribution. La vente dans la rue apparaît comme un mode de distribution flexible et surtout rentable pour ces firmes multinationales. Nous reviendrons plus tard sur les exemples mexicains des entreprises multinationales Bon Ice et Telcel, qui distribuent leurs produits dans la rue au travers de leurs propres vendeurs ambulants.

La libéralisation économique a également signifié l'entrée de nouveaux produits sur les étals. Alarcón, dans son ouvrage *El tianguis global* (2008 : 13), analyse la relation entre le processus d'expansion du commerce de rue, depuis les années 1980, et le processus d'ouverture commerciale, caractéristique de la mondialisation. Elle met en avant deux grandes différences entre le commerce de rue d'avant et d'après les années 1980-1990 : en premier lieu, la multiplication du nombre de vendeurs et leur irruption dans tous les espaces urbains, et en second lieu, le type de produits qu'ils distribuent et leurs formes d'approvisionnement. Si des commerçants ambulants proposent encore des produits traditionnels fabriqués localement, comme les glaces ou les épis de maïs grillés, la majorité vendent des produits électroniques, en plastique et importés, qui se trouvent sur des étals dans d'autres pays du monde.

Cette insertion du commerce de rue dans des circuits commerciaux internationaux, qu'ils soient légaux ou illégaux, n'est pas nouvelle. La *fayuca*, produits de contrebande en provenance des Etats-Unis, a fait la réputation de différents quartiers de Mexico et en particulier de Tepito, où les vendeurs de rue proposaient des produits importés illégalement des Etats-Unis et notamment de l'électronique, alors que les frontières mexicaines étaient fermées. Si les Etats-Unis ont été pendant longtemps le principal pays d'origine des produits vendus dans la rue, les travaux en cours de Parra (2010) sur les produits textiles de contrebande montrant qu'une grande majorité des étals vendent aujourd'hui des produits fabriqués en Asie. Le commerce de rue s'adapte, par conséquent, aux changements économiques. Il en est de même avec les transformations urbaines.

2.4. L'adaptation du commerce de rue à la métropolisation

Les travaux les plus récents sur le commerce de rue mettent en avant le fait qu'il est lié aux transformations contemporaines des villes latino-américaines (tertiarisation des économies urbaines, métropolisation, migrations...). Monnet (2006a) met en relation ce type de vente avec le processus de métropolisation à l'œuvre dans les villes latino-américaines, qui se traduit par une intensification des flux de personnes, de biens et de capitaux à l'échelle des métropoles et par une augmentation des mobilités quotidiennes individuelles. Il développe la thèse selon laquelle le processus de métropolisation favoriserait le développement du commerce de rue. Les vendeurs créeraient et/ou exploiteraient des espaces de l'entre-deux causés par la métropolisation : les interstices de la mobilité (point de rupture de charge, feux rouges...), les interstices de la spatialité (entre différents espaces domicile / travail...) et les interstices de la formalité (tolérance des autorités...).

Dans ce même texte, cet auteur propose d'employer le néologisme « ambulantage », reprenant le terme mexicain *ambulante*, qui décrit les activités des milliers de vendeurs qui installent leur stand tous les jours pour proposer de la nourriture préparée, des objets en tous genre, essentiellement importés d'Asie, et des produits « pirates » ou de contrebande. Il conceptualise l'ambulantage comme « *un secteur de services (plus ou moins) ambulants destinés à des clients ambulants, ou bien, encore plus précisément, comme le secteur des services à la mobilité de clients ambulants dans un espace de circulation publique (y compris dans l'espace des transports collectifs ou dans des espaces de statut privé comme des centres commerciaux, des hôpitaux etc.)* ». Le commerce de rue est alors considéré comme un ensemble d'activités qui profitent des effets de la métropolisation et qui s'adaptent aux nouvelles mobilités urbaines.

Au sein de la métropole, des territoires de vente se constituent, qualifiés par certains auteurs de « territoires de l'informel » (Steck, 2003 ; Gauvain, 2009). Ces territoires de vente ne sont pas choisis au hasard, bien au contraire. La localisation des vendeurs de rue correspond à une adaptation aux flux et au type de clientèle. Ils se localisent ainsi généralement dans les centres des villes, aux alentours des marchés, aux arrêts de bus, de métro, aux carrefours, devant les écoles, les hôpitaux, le long des avenues principales... Autrement dit, ils profitent des effets de centralité des agglomérations pour toucher le plus de clients possibles. C'est le cas dans tous les espaces, c'est-à-dire que les vendeurs de rue s'installent dans les lieux qui bénéficient d'une centralité à l'échelle métropolitaine, locale ou même à celle du quartier.

En résumé, le commerce de rue est considéré à partir des années 1980 comme une activité informelle, non pas de subsistance, mais génératrice de bénéfices. Il ne vend plus dans sa majorité des produits artisanaux et nationaux, mais des produits importés à bas prix.

Il pose un ensemble de problèmes urbains, qui font de lui une anti-icône urbaine. Enfin, c'est un phénomène métropolitain, qui s'adapte à la métropolisation et qui se développe dans toute la métropole.

3. LE COMMERCE DE RUE : DE QUOI PARLE-T-ON EXACTEMENT ?

Le commerce de rue regroupe un ensemble d'activités aux définitions et aux limites floues. Bien que caractéristique des villes latino-américaines, il n'a fait l'objet que de rares études tentant de le définir et de le délimiter. En effet, un grand nombre de travaux se sont intéressés au concept de l'informel et ont fourni des définitions de ce secteur. En revanche, peu se sont penchés sur le commerce de rue pour tenter de le définir. A partir d'une analyse des termes utilisés pour désigner le commerce de rue, nous présenterons la proposition de conceptualisation de Monnet (2006a) de cet objet « flou et fluide » (Monnet, 2001). Nous proposerons ensuite une typologie et un état des lieux statistique du commerce de rue à Mexico et Lima.

3.1. Commerce de rue, ambulant, traditionnel, populaire, informel, etc.

Diverses expressions sont utilisées pour qualifier les activités commerciales ayant lieu dans les espaces publics : commerce de rue (*comercio callejero, comercio en la vía pública*), commerce ambulant (*comercio ambulante, ambulante, comercio ambulatorio*) et commerce informel (*comercio informal*). Ces différentes terminologies renvoient, en Amérique latine, à un même ensemble d'activités commerciales. Ainsi, un vendeur de hot-dogs dans la rue sera qualifié de « vendeur ambulant » par les habitants de la capitale de Mexico, bien que son stand soit immobile dans l'espace⁵⁴. Ce même vendeur de hot-dogs sera appelé « commerçant sur la voie publique » par les pouvoirs locaux, car il doit demander une autorisation pour l'usage de l'espace public. Enfin il sera désigné par l'expression « vendeur informel » par les institutions internationales, car son activité entre dans l'ensemble des activités dites informelles et conceptualisées par les travaux de ces institutions. Les termes employés impliquent donc des représentations différentes (Monnet, 2006a), qui divergent selon les acteurs et les situations. Ils dépendent du critère qui est considéré comme le plus important. Il peut s'agir de l'occupation de la voie publique, de la mobilité dans l'espace public ou bien encore du non respect des lois.

⁵⁴ Le terme « commerce ambulant » renvoie en espagnol à un éventail d'activités commerciales des plus mobiles aux plus fixes dans les espaces publics. Dans le célèbre ouvrage d'Hernando De Soto, on peut lire que le commerce ambulant évoque deux activités distinctes : le commerçant qui circule et celui qui s'établit à un point fixe (1987). Cette définition s'oppose à l'acception française du terme « commerce ambulant », publiée dans le *Dictionnaire du commerce et de l'aménagement* (Desse et al., 2008), qui désigne uniquement « des vendeurs déambulant dans la rue, faisant des tournées, ainsi que les colporteurs ». C'est pourquoi nous utiliserons dans ce travail le terme de « commerce de rue » en français.

Il existe ainsi une grande confusion dans les usages de ces termes et des expressions diverses et variées peuvent être employées par les acteurs. On a ainsi rencontré d'autres expressions, comme celles de « commerce populaire » et de « commerce traditionnel ». La première a été utilisée par un groupe, créé à l'initiative de plusieurs organisations de vendeurs de rue du centre historique de Mexico, qui luttait contre le programme d'expulsion du commerce de rue. En utilisant l'adjectif « populaire », ces vendeurs mettaient en avant le fait que leurs activités font partie des pratiques commerciales des classes sociales populaires, mais aussi qu'elles sont contre-capitalistes (Lautier, 2004 : 33). Elles diffèrent, dans le contexte mexicain des politiques de réhabilitation des centres historiques, des commerces destinés aux classes moyennes et aisées. La seconde expression a été entendue parmi les acteurs des ONG péruviennes. L'adjectif « traditionnel » se place ici en opposition avec les formes modernes de commercialisation. Dans un contexte où la grande distribution est en pleine expansion, la grande inquiétude des vendeurs de rue et des locataires des marchés couverts de la capitale péruvienne concerne la concurrence des supermarchés et des centres commerciaux. Ces deux exemples montrent que les termes ne sont pas neutres et qu'ils véhiculent un ensemble de représentations, qu'il est nécessaire d'analyser.

La diversité des termes se référant au commerce de rue démontre la complexité de définir et de conceptualiser les activités commerciales se déroulant dans la rue. Elle donne à voir la multitude des caractéristiques de ces activités et la difficulté de les classer et de les circonscrire. C'est justement en tentant de donner un nom à un ensemble d'activités disparates qu'est né le concept d'informel.

3.2. La difficile conceptualisation du commerce de rue

Le commerce de rue regroupe un ensemble de situations contrastées comme le suggère la variété d'expressions qui s'y réfère. Jusqu'ici on a parlé de commerce de rue, mais il est important de préciser qu'on y inclut non seulement les activités de vente mais également celles de prestation de services. Il peut s'agir de divers types de métiers comme les cireurs de chaussures, les changeurs de devises, les loueurs de téléphone portable à la minute, les laveurs de pare-brises, etc.

La diversité des situations qui existent dans le commerce de rue est conceptualisée par Monnet (2006a). A partir des trois expressions commerce informel, de rue et ambulant, termes les plus fréquemment employés pour décrire ces activités, cet auteur définit trois dichotomies : formel / informel, public / privé et ambulant / fixe, qui permettent de modéliser ces activités commerciales. Il n'y a pas d'un côté les activités formelles et d'un autre les activités informelles, mais un continuum du plus formel au plus informel. De même, il existe

un continuum d'activités, des plus mobiles aux plus fixes dans l'espace, par exemple, du vendeur de journaux circulant entre les voitures au kiosque à journaux. Enfin, la vente peut se réaliser dans la rue, espace public au sens plein du terme, dans les couloirs des bus, espaces privés mais d'usage public, ou dans les espaces privés (immeubles, maisons, bureaux...). Il y a là aussi toute une gradation des lieux publics aux lieux privés.

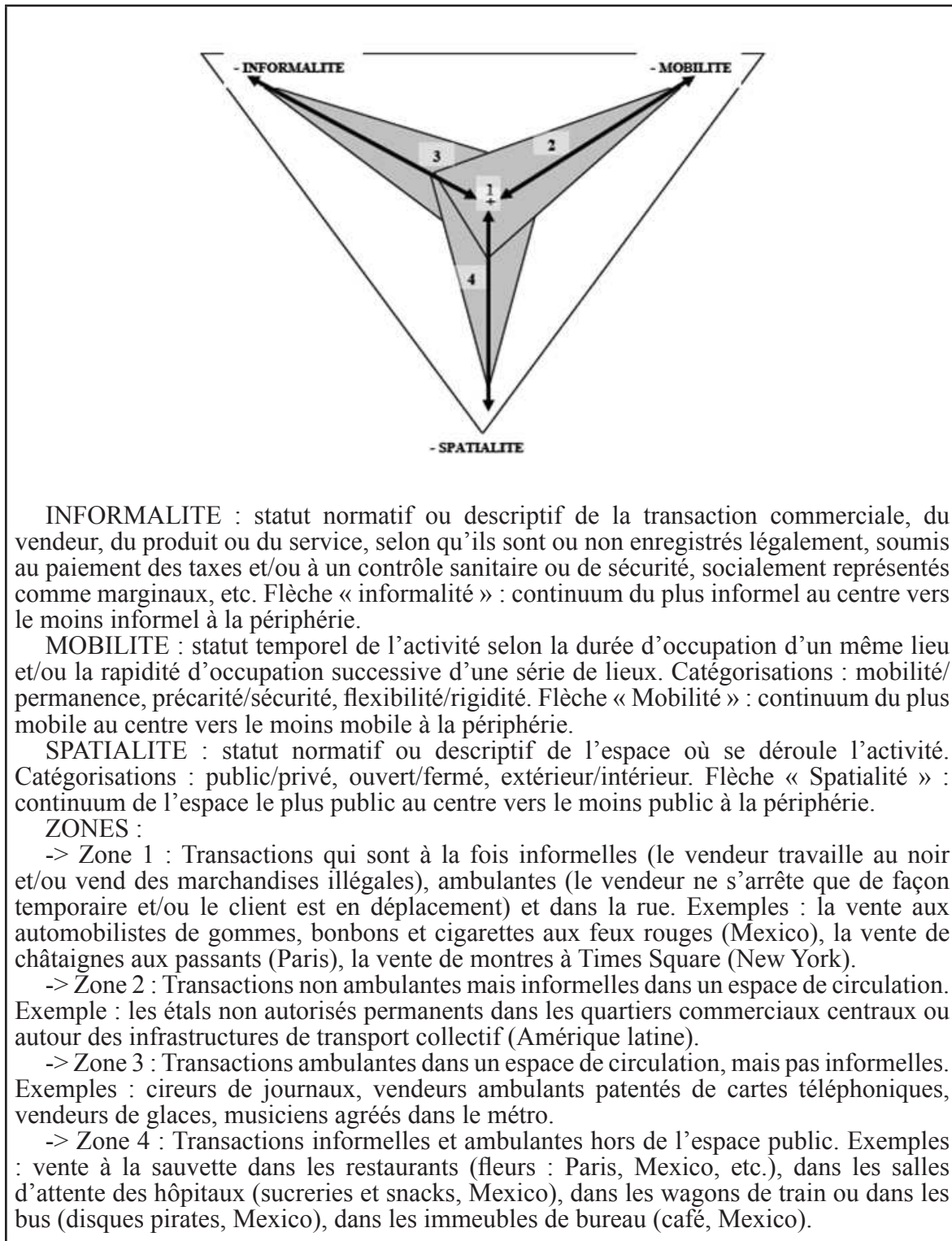
Cette notion de continuum permet de remettre en cause le dualisme et de continuer à travailler avec des notions controversées ou floues. C'est le cas de la notion d'informel qui est, depuis sa création, critiquée par de nombreux auteurs (Ostoerling, 1981 ; De Miras, 1991 ; Lautier, 2004) en grande partie du fait de la superficialité intrinsèque à tout modèle dichotomique. Comme le montrait déjà Santos en 1975, en parlant des circuits supérieurs et inférieurs de l'économie urbaine dans les pays sous-développés, les rapports de complémentarité et de concurrence se développent entre les deux circuits, la complémentarité n'excluant pas la concurrence. Ils peuvent s'exprimer de différentes façons : les activités de l'un des circuits peuvent demander des *inputs* à l'autre circuit ou utiliser certaines de ces activités ou productions comme économies externes, mais ces rapports peuvent aussi être des rapports hiérarchiques, de dépendance et de domination (1975 : 245). Les secteurs formels et informels interagissent : certains segments de l'économie informelle entretiennent des relations complexes entre eux et avec l'économie formelle et de nombreux segments de l'économie informelle sont en concurrence avec l'économie formelle. De plus, les segments de l'économie informelle ne sont jamais totalement dans l'informalité et l'économie formelle contient toujours des poches d'informalité. La vision dualiste et sectorielle de l'informel peut ainsi être nuancée par celle de continuum (Telscher, 1992).

Cette idée de continuum appliquée aux couples formel / informel, public / privé et ambulante / fixe est formalisée dans le schéma suivant (figure 1). L'ensemble des activités incluses dans les quatre zones grises du schéma constituent ce qu'on appellera le « commerce de rue »⁵⁵. La première zone regroupe les activités informelles, ambulantes et qui ont lieu dans la rue. La seconde renvoie aux activités informelles, mais fixes dans l'espace et qui se déroulent dans les espaces publics. La troisième concerne les activités ambulantes réalisées dans la rue, mais formelles. Enfin, la dernière rassemble les activités informelles et ambulantes mais qui prennent forme dans des espaces privés. Ces quatre formes se retrouvent à Mexico et à Lima.

Bien que le commerce de rue soit un concept flou et fluide, il s'exprime concrètement dans les paysages et renvoie à des représentations très claires dans les villes de Mexico et Lima.

⁵⁵ Par commodité, l'expression « commerce de rue, ambulante et/ou informel » employée par Monnet sera remplacée par « commerce de rue ».

Figure 1 : Les identifications dynamiques du commerce de rue, ambulants et/ou informel (Monnet, 2006a)



3.3. La typologie des formes de commerce de rue

Le commerce de rue s'exprime sous des formes diverses dans le paysage urbain. Pour caractériser cette diversité, nous utiliserons une typologie qui se fonde sur le type de stand utilisé. On reprend ici la classification réalisée par Monnet, Giglia & Capron (2007). Celle-ci a été définie à partir du cas de Mexico, mais elle est pertinente pour décrire le commerce de rue dans d'autres villes latino-américaines et notamment Lima. Elle distingue cinq types de vendeurs de rue :

1) les « ratisseurs de véhicules » (photographie 1): ce sont les vendeurs qui circulent entre les véhicules motorisés pour proposer leurs marchandises, qu'ils portent à bout de bras. Ils vendent bien souvent des chewing-gums, des boissons, des cigarettes, des cartes téléphoniques, des journaux... Ils sont appelés « cruiseristas » au Pérou, car ils vendent aux intersections (*cruces*). Les « ratisseurs » opèrent également dans les bus et les wagons de métro ou de train.



Photographie 1 : Plusieurs ratisseurs de véhicules proposent des cartes téléphoniques, des peluches, de la nourriture à un feu de signalisation de l'avenue Rio Mixoac, District Fédéral, Mexico, 2005. (Cliché de J. Monnet)

2) les « ambulants de trottoirs » : ils vendent sur les trottoirs, en portant à bout de bras leurs produits ou en les présentant sur un tissu à même le sol (Photographie 2). Cela leur permet si nécessaire de remballer rapidement leurs marchandises en cas de contrôle de police. Ils peuvent vendre une gamme variée de produits. Ils prennent le nom de « toreros » au Mexique, du verbe toréer (*torear*).



Photographie 2 : Ambulant de trottoir devant le Templo Mayor, Mexico, 2006.

3) les « kiosques » : comme leur nom l'indique, il s'agit de locaux commerciaux de petite taille installés sur la voie publique de façon permanente. Les plus communs sont les kiosques à journaux (photographie 3). Cependant, ils peuvent proposer des aliments préparés, des billets de loterie...

4) les « stands » : cette catégorie regroupe une très grande variété d'activités qui s'exercent toutes depuis un stand démontable. Il s'agit le plus souvent d'une structure, constituée de tubes en métal, avec une table pour exposer des produits, recouverte d'une bâche imperméable ou d'un parasol (photographie 4). Ils sont appelés « semi-fixes » (*semi-fijos*) ou « tubulaires » (*tubulares*). Ce terme vient des tubes de métal qui forment les armatures des étals au Mexique.



Photographie 3 : Un kiosque à journaux, Avenue Nicolas de Pierola, Lima, 2006.



Photographie 4 : Des stands, La Parada, Lima, 2006.

5) les « roulants » sont les vendeurs qui ont un stand mobile à roulettes ou qui utilisent un véhicule (vélo, moto...). Ils parcourent généralement un périmètre plus ou moins vaste pour proposer leurs marchandises à des clients dans la rue ou à leur domicile. C'est le cas des vendeurs de glaces, qui traversent les quartiers résidentiels de Lima en utilisant leurs sonnettes ou klaxons ; des vendeurs de patates douces et bananes cuites à la vapeur à Mexico et dont la cheminée au bruit très caractéristique averti le voisinage de la présence du vendeur au bout de la rue ; des rémouleurs avec leurs vélos équipés d'une meule ; des vendeurs de tamales, préparation traditionnelle mexicaine à base de maïs, avec leurs tricycles qui passent en boucle une bande sonore répétant « *tamales oaxaqueños, tamales oaxaqueños...* » (photographie 5), etc.



Photographie 5 : Un « roulant » : tricycle proposant de l'atole et des tamales, produits culinaires typiques mexicain à base de maïs, Place centrale de Tultepec, Mexico, 2007.

Cette typologie est importante car elle implique des logiques de vente, ainsi qu'une présence dans le paysage et dans les espaces publics différents et par conséquent des relations avec les autres acteurs différenciées. Un kiosque établi fixement sur un trottoir aura probablement besoin d'une autorisation municipale pour pouvoir exercer son activité.

En revanche, un ratisseur de véhicules pourra facilement fuir à l'arrivée d'un contrôle policier. Leurs impacts dans le paysage urbain sont distincts et la stabilité ou la permanence dans l'espace public impliquent des tolérances différentes.

3.4. Les chiffres du commerce de rue à Mexico et Lima

Le commerce de rue est un phénomène que l'on rencontre dans tous les quartiers de Mexico et Lima sous des formes très variées. Cette omniprésence dans les paysages s'exprime par les chiffres. Plusieurs recensements du commerce de rue montrent l'importance du phénomène dans ces deux métropoles, mais il faut prendre ces chiffres avec précaution. Les recensements dénombrant ces activités sont très divers et leurs résultats dépendent de l'organisme qui les a produits, de la méthodologie qui a été employée et de ce qui a été considéré comme étant le commerce de rue. Celui-ci étant un secteur très hétérogène, les divers recensements n'incluent pas toujours le même ensemble d'activités. De plus, il est difficile d'effectuer le comptage de ces activités dont une grande partie n'est pas enregistrée. Le comptage manuel est une méthode souvent privilégiée mais ces activités varient selon divers paramètres qui peuvent être le climat, l'heure, l'époque de l'année, etc. Par exemple, si l'on recense les vendeurs un après-midi, les résultats seront très distincts du matin. Les vendeurs de jus d'orange et de petits déjeuners auront délaissé leurs emplacements.

A Mexico, le commerce de rue est recensé par la Chambre Nationale de Commerce, CANACO, qui estime qu'il y avait 117 000 vendeurs de rue en 1987 dans la ville de Mexico, et que ce chiffre serait passé à 250 000 en 1998 pour atteindre les 530 000 en 2005 (Alba & Labazée, 2007). En revanche, les chiffres du Gouvernement du District Fédéral annonçaient 100 420 vendeurs de rue en 2008⁵⁶. Toutefois, les autorités reconnaissent que le chiffre est sous évalué et qu'il y a probablement deux fois plus de vendeurs de rue⁵⁷. La différence entre les deux sources est due à la méthodologie employée : dans le premier cas, il s'agit de chiffres produits par la CANACO ; dans le second cas, les chiffres ont été communiqués par les autorités locales, les délégations, à partir du registre des vendeurs de rue dont elles disposent. Les estimations réalistes se situent entre ces deux sources et convergent autour de 200 à 300 000 vendeurs de rue dans le District Fédéral. Aucun recensement officiel ne fait état de la vente dans la rue dans les municipales de l'État de Mexico qui font partie de la zone urbaine de Mexico et représentent 60% de la population de l'agglomération. Cependant, un article du journal *El Universal*, paru le 26 janvier 2006, faisait état de 201 570 vendeurs de rue dans la zone métropolitaine de la vallée de Mexico, mais il ne précisait pas sa source.

⁵⁶ Chiffres du SisCoVip.

⁵⁷ Entretien avec deux employés du Sous-Secrétariat aux Programmes des délégations et à la réorganisation de la voie publique du Gouvernement du District Fédéral, réalisé le 10 mars 2008.

Le commerce de rue n'est pas réparti de façon homogène dans le District Fédéral. Il se concentre dans certains espaces, mais les chiffres désagrégés, datant de 1998 dont nous disposons, montrent qu'il est présent dans toutes les délégations (tableau 2).

Tableau 2 : Nombre de vendeurs de rue par délégation dans le District Fédéral (1998)

Délégation	Nombre de vendeurs de rue en 1998
Alvaro Obregon	5160
Azcapoztalco	4500
Benito Juárez	4000
Coyoacán	5137
Cuajimalpa	1100
Cuauhtémoc	23400
Gustavo Madero	14406
Iztacalco	5137
Iztapalapa	6115
Magdalena Contreras	1456
Miguel Hidalgo	6800
Milpa Alta	600
Tlahuac	3000
Tlalpan	3800
Venustiano Carranza	9093
Xochimilco	4600
District Fédéral	98304

Source : Direction générale de l'Approvisionnement, le Commerce et la Distribution du Secrétariat du gouvernement du Département du District Fédéral, cité dans Mendez Bahena (1999 : 64).

A Lima, le recensement effectué par l'Institut *Libertad y democracia*, lors de la réalisation de l'ouvrage *L'Autre Sentier* de De Soto, en 1986, affichait le nombre de 90 309 vendeurs de rue dans la province de Lima. Il est issu d'un recensement manuel effectué dans tous les quartiers de la ville. Le chiffre est passé à 182 167 vendeurs dans l'enquête nationale des municipalités de 1994 (INEI, 1994), mais la même enquête de 2005 donnait le chiffre de 47 376 vendeurs de rue. Cependant, cette enquête est basée sur des chiffres communiqués par les gouvernements locaux et tous n'ont pas fourni d'information à la question du nombre de vendeurs de rue. Dans celle de 2005, on note l'absence de réponse des districts de Villa el Salvador, Independencia et San Juan de Lurigancho entre autres, qui font partie des districts ayant le plus de commerce de rue. En dépit des informations manquantes, elle montre que le commerce de rue se développe dans tous les districts de Lima, avec là encore des concentrations plus importantes dans certains districts (tableau 1). Le chiffre de 2005

est cependant largement inférieur à la réalité. Roever (2005) estimait, quant à elle, que le nombre de vendeurs de rue pourrait atteindre les 360 000 à Lima.

Ces chiffres témoignent de l'importance du commerce de rue dans les métropoles de Mexico et Lima. Il nous reste maintenant à expliquer qui est en charge de contrôler et réguler ces milliers de vendeurs de rue dans les deux métropoles.

4. DES ACTIONS PUBLIQUES LOCALES SANS CADRE MÉTROPOLITAIN DE RÉGULATION

Le commerce de rue relève de la compétence des autorités locales à Mexico et Lima⁵⁸. Nous analyserons ici en détail qui sont les autorités en charge du commerce de rue dans ces métropoles fragmentées. Nous montrerons que, depuis les années 1990, la gestion du commerce de rue se complexifie. Elle est partagée entre un grand nombre d'autorités et entre des niveaux de gouvernement différents et il n'existe pas de cadre de régulation à l'échelle métropolitaine et ces cadres n'ont pas été actualisés à l'échelle provinciale, dans le cas de Lima, et des états, dans le cas de Mexico.

4.1. L'absence de réglementation à l'échelle métropolitaine

4.1.1. Le cas de Mexico

Le centre de l'agglomération de Mexico correspond au territoire du District Fédéral. Sur ce territoire, c'est l'Assemblée législative du District Fédéral qui est en charge, depuis 1994, de légiférer sur la question du commerce de rue au travers de lois et de décrets. De 1988 à 1994, comme on l'a abordé dans le chapitre précédent, cette assemblée s'appelait Assemblée représentative du District Fédéral et, si elle n'avait pas de compétences législatives, elle pouvait légiférer au travers de *bandos*.

En ce qui concerne la législation en vigueur, le dernier texte réglementant le commerce de rue dans l'ensemble du District Fédéral est le règlement des marchés de 1951. Ce texte régule le commerce s'exerçant dans les marchés couverts, mais il comporte également une section concernant le commerce se déroulant en dehors des marchés couverts. Il définit l'obligation de s'enregistrer auprès du Département des marchés du District Fédéral et les conditions nécessaires pour obtenir un permis. Il détermine les heures et jours de vente autorisés, les espaces où il est interdit d'installer un stand, les types de produits interdits et les sanctions en cas de non application du règlement. Il est encore en 2010 le fondement légal de l'action des autorités du District Fédéral pour encadrer le commerce de rue.

⁵⁸ Il faut cependant ajouter que des lois nationales peuvent réglementer le commerce de rue et constituer un cadre juridique plus global. C'est le cas, par exemple au Pérou, où a été émis en 1991 par le président Alberto Fujimori un décret qui reconnaît au travailleur ambulant la qualité juridique de travailleur autonome ambulant.

Cependant, du fait de son ancienneté, ce règlement est désactualisé et inadapté. Plusieurs projets de réforme ont été élaborés sans résultat du fait des divisions au sein de l'Assemblée Législative du District Fédéral et de la difficulté de traiter du thème du commerce de rue. Comme l'exprime la présidente de la Commission d'Approvisionnement et de Distribution de cette assemblée, « le commerce de rue est un thème qui est sur l'agenda public, mais pas sur l'agenda législatif »⁵⁹.

A ce règlement qui régle le commerce de rue s'ajoutent des textes interdisant ces activités dans le centre historique de Mexico. Nous avons déjà cité le règlement du commerce semi-fixe et ambulant dans le District Fédéral de 1931 et l'accord qui déclare l'interdiction d'exercer le commerce sur la voie publique de 1967. En 1993, un *bando* émis par l'Assemblée représentative du District Fédéral a également interdit la vente dans le centre historique de Mexico. On reviendra sur ces textes et plus particulièrement sur le dernier dans la deuxième partie de ce travail, mais signalons que ces textes concernent seulement des espaces spécifiques du District Fédéral et non pas l'ensemble de son territoire.

Par ailleurs, le règlement pour les travailleurs non salariés du District Fédéral⁶⁰ régle certains métiers de la rue. Il s'agit des cireurs de chaussures, des porteurs de marchandises (*estibadores*), des *mariachis* et musiciens, des organistes, des artistes de rue, des plombiers, des *hojalateros*⁶¹, des *afiladores*⁶², des réparateurs de carrosserie, des photographes, mécanographes et coiffeurs, des maçons, des cordonniers, des peintres, des travailleurs des cimetières, des gardiens et laveurs de voitures, des acheteurs d'objets variés et des vendeurs de billets de loterie, de publications et revues anciennes. Ce règlement impose à ces derniers d'avoir un permis et de remplir une série de conditions pour pouvoir travailler sur la voie publique. Les vendeurs de journaux bénéficient également d'un régime particulier défini dans le règlement des marchés de 1951. L'article 64 stipule que la distribution et la vente sur la voie publique de journaux, revues et livres sont d'intérêt public, s'ils ne constituent pas une attaque à la morale.

L'Etat de Mexico n'a pas de législation commune sur le commerce de rue. Chaque municipe a la faculté de réguler ces activités, d'après l'article 125 de la Constitution politique de l'Etat de Mexico.

Enfin, il faut ajouter que la pratique du commerce de rue peut impliquer la violation

59 Entretien avec Margarita Martínez Fisher, députée et présidente de la Commission d'Approvisionnement et de Distribution de l'ALDF, réalisé le 8 avril 2008.

60 Reglamento para los trabajadores no asalariados del Distrito Federal, Diario oficial de la Federación, 2 mai 1975.

61 Il s'agit des personnes qui récupèrent les déchets en fer blanc (*hojalata*), comme par exemple les canettes de boissons. Elles les revendent ensuite à des entreprises de recyclage.

62 Ce sont les personnes qui aiguisent les couteaux. Elles ont généralement une bicyclette sur laquelle est montée une meule.

de lois et textes juridiques qui ne concernent pas directement la vente dans la rue. Citons par exemple la loi de culture civique du District Fédéral, les lois sur la santé et la vente d'aliments, sur la circulation automobile et piétonne, sur les droits d'auteurs...

4.1.2. Le cas de Lima

Le cas de Lima est assez similaire à celui de Mexico. L'ordonnance 002 de 1985⁶³ est le dernier texte régulant le commerce de rue à l'échelle de la Municipalité Métropolitaine de Lima, c'est-à-dire de la province de Lima, qui recouvre la grande majorité de l'agglomération. Elle a été mise en place sous le gouvernement municipal de gauche de Barrantes au début des années 1980 et fixe le cadre de régulation du commerce de rue dans l'ensemble des 43 districts qui forment la province de Lima. Le texte établit que les municipalités des districts doivent donner des permis aux vendeurs et leur faire payer un impôt journalier (*sisa*). La moitié des fonds perçus est destinée à créer un fond social, appelé FOMA (*Fondo Municipal de Asistencia al Ambulante*), dont la gestion doit être conjointe entre les vendeurs et les autorités du district. Il décide aussi de la création d'une commission mixte entre les autorités municipales, la police et les vendeurs de rue (*Comisión Técnica Mixta de Comercio Ambulatorio*) afin que ces derniers puissent participer à la définition des politiques publiques municipales. Cette commission joue un rôle central puisqu'elle implique pour la municipalité l'impossibilité d'établir des conditions pour l'attribution des permis ou des zones de vente sans consulter les vendeurs. Elle empêche par conséquent les municipalités de prendre des décisions unilatérales. En échange, les vendeurs de rue doivent remplir une série de règles comme vendre seulement dans les espaces autorisés, porter des uniformes, respecter une certaine taille de stand, appliquer les mesures d'hygiène et de sécurité... Cette ordonnance a été considérée comme favorable aux vendeurs de rue. Cependant, Roever (2006) souligne qu'aucune municipalité de district n'a appliqué toutes les mesures présentes dans le texte. Elles ont été sélectives dans son application par choix, mais aussi par manque de ressources pour mettre en place ces mesures (Roever, 2005 : 56). Le déclin des partis de gauche à la fin des années 1980 a relégué cette ordonnance au deuxième plan, bien qu'elle soit toujours officiellement en vigueur. Des projets de nouvelle réglementation ont été élaborés par la Municipalité Métropolitaine de Lima, mais sans succès jusqu'à présent.

En marge de cette ordonnance, tout comme dans le cas mexicain, des textes ont été émis par la municipalité métropolitaine pour interdire la vente dans la rue dans des périmètres spécifiques. C'est le cas par exemple de l'ordonnance 062 de 1994 qui interdit le commerce de rue dans le centre historique. On analysera plus en détail ce texte dans la deuxième partie de ce travail.

⁶³ Ordenanza 002, *El Peruano*, 7 avril 1985

Dans la province du Callao, en revanche, un texte régle le commerce de rue sur l'ensemble de son territoire. Il s'agit de l'ordonnance 55 de 2007⁶⁴, qui approuve le règlement du commerce de rue dans la juridiction de la municipalité provinciale du Callao.

En conclusion, on ne peut que constater l'absence de cadres de régulation récents et en application à l'échelle des provinces ou états en ce qui concerne le commerce de rue à Mexico et Lima.

4.2. Une régulation locale fragmentée dans les textes

4.2.1. Le cas de Mexico

Dans le District Fédéral, les autorités en charge de réguler le commerce de rue sont les délégations. Chacune d'elle est compétente sur son territoire. D'après la loi organique de l'administration publique du District Fédéral⁶⁵, les délégations s'occupent de délivrer les permis pour les activités se réalisant sur la voie publique y compris le commerce de rue. Chaque délégation a ainsi un service ou un bureau dédié au commerce sur la voie publique, qui est en charge de la gestion quotidienne de ces activités. Lors d'un entretien dans l'un de ces bureaux⁶⁶, la présidente d'une association d'habitants du quartier de la Roma a appelé le sous-directeur par téléphone pour déplacer un kiosque de ce quartier. Après discussion, il lui a confirmé qu'il enverrait des inspecteurs de la voie publique pour régler le problème. Cette anecdote illustre l'action au jour le jour de ce service, dont l'action en grande partie répond aux nécessités et revendications quotidiennes des habitants et des associations de riverains. Elle peut également prendre la forme d'actions plus ambitieuses et de programmes.

Le gouvernement du District Fédéral coordonne et supervise les actions des délégations, qui sont des organismes déconcentrés de l'administration publique du District Fédéral. L'administration du District Fédéral est divisée en Secrétariats (ou ministères). Parmi eux, le Secrétariat du gouvernement (*Secretaría de Gobierno*) compte un Sous-secrétariat des programmes des délégations et de la réorganisation de la voie publique. Cette direction générale a été créée lorsque Cuauhtémoc Cárdenas était à la tête du District Fédéral (1997-1999)⁶⁷. Cette création a été réalisée conjointement avec la publication du programme de réorganisation du commerce sur la voie publique. Il s'agissait alors d'avoir une approche

64 Aprueban Reglamento del comercio ambulatorio en el distrito, El Peruano, 10 novembre 2007

65 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 30 décembre 1994

66 Entretien avec le Sous-directeur des marchés et de la voie publique de la délégation Cuauhtémoc, réalisé le 13 mai 2008.

67 Entretien avec le sous-directeur de la réorganisation de la voie publique et un membre de son équipe, Sous-secrétariat des Programmes des délégations et de la réorganisation du commerce sur la voie publique du Gouvernement du District Fédéral, réalisé le 10 mars 2008.

globale en mettant en place un département spécial au niveau du District Fédéral et en coordonnant l'action des bureaux en charge du commerce de rue dans les délégations. Ce sous-secrétariat était une direction générale jusqu'en octobre 2007, date à laquelle il a été élevé au rang de sous-secrétariat. Ce changement de statut au sein de l'administration a été réalisé afin de lui donner plus de poids, dans le cadre de la politique menée par Marcelo Ebrard, chef du gouvernement du District Fédéral élu en 2006.

En 2007, le Sous-secrétariat des programmes des délégations et de la réorganisation de la voie publique était divisé en six sous-directions (encadré 5). La sous-direction de la réorganisation de la voie publique est celle qui se concentrait spécifiquement sur la question du commerce de rue. Son équipe était alors composée de 36 personnes⁶⁸, ce qui est peu si l'on considère le nombre de vendeurs de rue dans le District Fédéral.

Encadré 5 : Organisation interne du Sous-secrétariat des programmes des délégations et de la réorganisation de la voie publique du Secrétariat du gouvernement du District Fédéral

- Direction générale
- Sous-direction de la réforme politique
- Sous-direction des programmes des délégations
- Sous-direction des établissements mercantiles
- Sous-direction de la réorganisation de la voie publique
- Sous-direction des systèmes d'information
- Sous-direction des études législatives

Les fonctions du sous-secrétariat sont définies dans l'article 32 ter du Règlement intérieur de l'administration publique du District Fédéral (encadré 6). Il a des compétences en termes de proposition, de suivi et d'évaluation des programmes relatifs au commerce de rue dans le District Fédéral. Il peut également apporter une assistance mais il ne peut pas réaliser des actions sur des territoires qui sont de la compétence d'une autre dépendance ou unité administrative.

Encadré 6 : Extraits de l'article 32 Ter.- Correspondant au Sous-Secrétariat des Programmes des Délégations et de la Réorganisation de la Voie Publique (article actualisé le 11 janvier 2008).

I. Convenir avec le Secrétariat du Gouvernement (du District Fédéral) de la répartition des affaires relatives au suivi des fonctions déconcentrées des délégations du District Fédéral ;

II. Proposer et rédiger les projets de lois, règlements ou dispositions administratives, plans et programmes des délégations, concernant la régulation et la réorganisation des activités qui ont lieu sur la voie publique, les établissements commerciaux, les jeux vidéos et les spectacles publics ;

⁶⁸ Ibid.

III. Proposer, faire le suivi et évaluer les programmes de travail et les actions spécifiques réalisés par l'administration publique centralisée et les organes politico-administratifs, en matière de programmes de délégations, d'établissements commerciaux, de spectacles publics, de jeux vidéos et de réorganisation des activités ayant lieu sur la voie publique, qui ne sont pas de la compétence d'une autre dépendance ou unité administrative, et participer à l'élaboration et à la mise en place de la planification de la délégation ;

IV. Planifier, organiser et réaliser des actions visant à réorganiser les activités qui se réalisent sur la voie publique, les établissements commerciaux, les jeux vidéos et les spectacles publics, qui ne sont pas de la compétence d'une autre dépendance ou unité administrative ;

V. Proposer, coordonner et maintenir actualisés les études techniques, les projets et les analyses de la viabilité des activités qui se réalisent sur la voie publique, des établissements commerciaux, des jeux vidéos et des spectacles publics

VI. Compiler, concentrer et actualiser l'information sur les activités qui ont lieu sur la voie publique.

VII. Dialoguer avec les particuliers et les représentants des organisations qui réalisent des spectacles publics, des activités dans des établissements commerciaux et sur la voie publique, et en général ce qui se réfère aux programmes des délégations, pour concilier les intérêts des divers secteurs, sauf s'ils sont de la compétence d'une autre dépendance ou unité administrative ; (...)

XV. Tenir un registre des personnes qui exercent les activités sur la voie publique et de leurs organisations.

XVI. Coordonner et proposer la réalisation d'études techniques pour déterminer la viabilité de la création d'entreprises et d'unités productives comme alternative pour les personnes qui réalisent des activités sur la voie publique, dans le but de proposer des plans et des programmes aux autorités compétentes.

XVII. Apporter une assistance technique, juridique et administrative aux personnes qui réalisent leurs activités sur la voie publique;

XVIII. Développer des mécanismes de coordination entre les organes politico-administratifs et les unités administratives de l'administration publique du District Fédéral, pour améliorer les performances des programmes des délégations et des fonctions déconcentrées;

XIX. Etablir un système permanent d'information, de coordination et d'appui pour l'accomplissement des fonctions déconcentrées et des programmes des délégations dans les organes politico-administratifs.

Cependant, ce fonctionnement comporte quelques exceptions légales, qui témoignent d'une redistribution des compétences au sein du District Fédéral. Ces exceptions concernent des territoires particuliers dans la ville.

C'est le cas, tout d'abord, des forêts urbaines (*bosques urbanos*). La loi de l'environnement du District Fédéral de 2000⁶⁹ définit dans son article 90bis que les catégories d'espaces protégés de compétence du District Fédéral sont les forêts urbaines et les ravins (*barrancas*). Les forêts urbaines sont, d'après ce texte, des espaces verts localisés dans l'aire

69 Ley ambiental del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 13 janvier 2000.

urbaine, peuplés d'espèces végétales et animales représentantes de la biodiversité ou dont les caractéristiques contribuent à maintenir la qualité de l'environnement dans le District Fédéral. Celles-ci sont établies par décret du chef de gouvernement du District Fédéral. Seul le parc de Chapultepec a été déclaré forêt urbaine par décret⁷⁰. Il est donc sous l'autorité du Secrétariat à l'environnement du District Fédéral, de même que le commerce ambulant qui y prend place. De nombreux stands sont, en effet, présents sur les allées du parc⁷¹ (photographie 6). Un programme de réorganisation de ces activités commerciales a par ailleurs été mis en place il y a quelques années. Le parc San Juan de Aragon détient également la dénomination de forêt urbaine, bien qu'aucun décret n'ait été publié jusqu'en 2009. Le Secrétariat à l'environnement du District Fédéral a cependant déjà commandé un diagnostic à la faculté d'architecture de l'Université Nationale Autonome du Mexique (UNAM) sur ce parc⁷².



Photographie 6 : Le commerce dans les allées du parc de Chapultepec, Mexico, 2008.

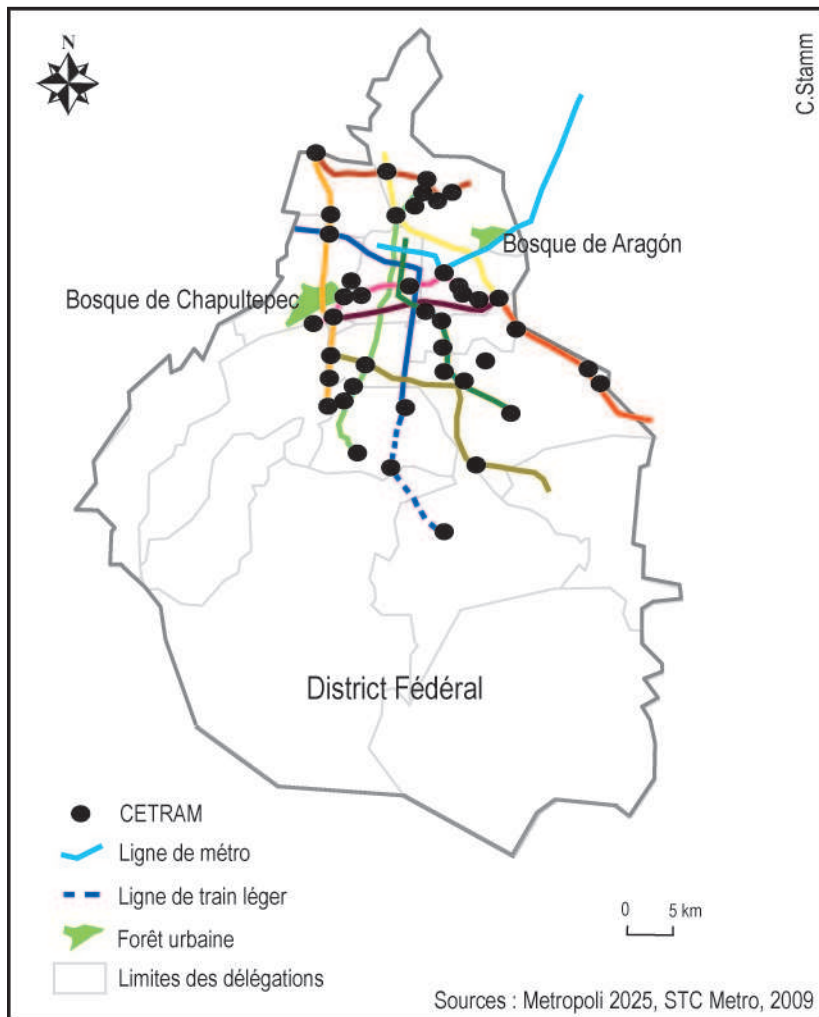
L'autre exception concerne les espaces publics extérieurs des centres de transferts intermodaux (CETRAM). Ils sont gérés par le Secrétariat des transports et de la voirie du gouvernement du District Fédéral (SETRAVI). Les CETRAM sont les centres nodaux où confluent divers modes de transport terrestre et qui sont destinés à faciliter le transport des passagers. Ils ont été créés en 1969 et ils sont aujourd'hui au nombre de 45, parmi lesquels 39 ont des connexions avec le réseau du métro ou de train (carte 8). Depuis leur création

⁷⁰ Decreto por el que se declara como área verde de valor ambiental del Distrito Federal al bosque de Chapultepec, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 2 décembre 2003.

⁷¹ Pour plus de détails, voir Bonnafé (2005).

⁷² "Nuevos modelos de gestión para bosques urbanos: rediseño corporativo, instrumentos administrativos, financieros y jurídicos para el Bosque de San Juan de Aragón", communication de Claudia Reyes (UNAM) au *IV séminaire international RIDEAL*, Ciudad Juárez / El Paso, 26-28 mai 2008.

et jusqu'en 1993, ils ont été administrés par l'organisme décentralisé qui exploite le métro (Sistema de Transporte Colectivo Metro). En 1993-94, ils ont été attribués aux délégations et, depuis 1995, à la SETRAVI. Plusieurs CETRAM ont fait l'objet de programmes de réorganisation du commerce informel. Néanmoins, dans la pratique, les actions de contrôle quotidiennes sont le plus souvent le fait des délégations. Dans le métro, la gestion du commerce de rue est réalisée par l'organisme gestionnaire, le STC Metro (encadré 7).



Carte 8 : Localisation des CETRAM et des forêts urbaines

Encadré 7 : La gestion du commerce ambulant dans le métro de Mexico

Le métro n'est pas un espace public au même titre que la rue, puisqu'il est géré par un organisme public décentralisé qui dépend du gouvernement du District Fédéral, le Système de Transport Collectif Métro (STC Metro). Néanmoins son usage est public. Il est fréquenté par 4 millions et demi de voyageurs les jours ouvrables. De nombreux vendeurs ambulants y développent leurs activités : dans les entrées (*los tendidos*), dans les couloirs (*los pasilleros*) et dans les wagons (*los wagoneros* et *los bocineros*, qui utilisent des hauts-parleurs pour vendre de la musique ou des films).

Le STC Metro dispose d'un département consacré à la sécurité institutionnelle, qui s'occupe de la vente ambulante dans le métro. Sa politique est claire : il est interdit de vendre dans le métro. A partir de deux lois, la loi de culture civique (articles 25-26) et le règlement de transport du District Fédéral, la police auxiliaire arrête les vendeurs ambulants et les envoie devant le ministère public. La vente ambulante est classée comme faute administrative, mis à part dans le cas de la vente de produits de contrefaçon ou des copies de Dvd (piratería), qui a été élevée récemment au rang de délit. En cas d'interpellation, le vendeur peut s'acquitter de l'amende et revenir rapidement vendre dans le métro. La sanction n'empêche pas le retour des vendeurs de rue. Cela explique notamment le grand nombre d'arrestations quotidiennes. Environ 300 vendeurs ambulants sont envoyés tous les jours devant le tribunal (tableau 3).

Depuis 2004, la politique du STC Métro s'est durcie. Jusque là, les expulsions étaient fréquentes, mais les envois au tribunal rares. L'objectif pour le STC Metro est de rendre la régulation du commerce ambulant plus efficace et d'augmenter le nombre d'arrestations avec présentation au tribunal. Les chiffres des arrestations sont ainsi en augmentation, comme le montrent le tableau ci-dessous (tableau 3). Ils illustrent la politique de plus en plus restrictive du STC Metro. Ils ne doivent pas être interprétés comme une augmentation du nombre de vendeurs de rue.

Tableau 3 : Nombre de vendeurs arrêtés dans le métro et transférés au tribunal

Mois	2004	2005	2006	2007
Janvier	587	468	8072	10784
Février	570	654	7812	10530
Mars	565	586	9809	10102
Avril	1304	257	7774	8438
Mai	1179	1378	8774	7695
Juin	1059	3323	7257	8979
Juillet	542	3900	8229	-
Août	581	3097	9551	-
Septembre	935	4165	7325	-
Octobre	2886	3733	7029	-
Novembre	466	2633	7389	-
Décembre	563	4799	10150	-
Total	11237	28993	99171	-

Sources : entretien avec le directeur des transports du STC Metro et entretien avec le directeur de la sécurité institutionnelle du STC Metro et statistiques internes du STC Metro (7 août 2007), Ley de cultura cívica del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 mai 2004, Reglamento de transporte del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30

décembre 2003.

Il existe également quelques exceptions qui ne sont pas liées à des espaces mais à des types de vente dans la rue. Il s'agit de ce qu'on appelle au Mexique les marchés itinérants (*mercados sobre ruedas*). Ces marchés étaient jusqu'à très récemment gérés par l'Etat fédéral à travers le Ministère national du commerce et des finances. Mais depuis 2007, ceux-ci ont été transférés au gouvernement du District Fédéral. D'après le texte législatif qui est consacré à ce transfert, cela répond à la demande du District Fédéral d'assumer les fonctions que réalisait jusqu'alors l'administration publique fédérale en matière de marchés et d'approvisionnement. Les marchés itinérants sont ainsi actuellement gérés par le Secrétariat du développement économique du District Fédéral et plus précisément par la Direction générale de l'approvisionnement, du commerce et de la distribution. Dans l'Etat de Mexico, comme dans tous les autres états de la fédération mexicaine, ce sont les municipales qui sont en charge de la régulation du commerce de rue, d'après l'article 115 de la Constitution. Ils exercent cette compétence de manière autonome et indépendante, à travers une direction du commerce sur la voie publique ou du développement économique. De même que dans le District Fédéral, la compétence des marchés itinérants qui ont lieu dans l'Etat de Mexico ont été transférés aux municipales correspondants.

4.2.2. *Le cas de Lima*

A Lima, la gestion du commerce de rue est également de la compétence des autorités municipales et donc des districts. La loi organique des municipalités de 1984 a été la première à exposer explicitement et clairement la compétence des municipalités de district sur le commerce de rue (Roever, 2005 : 59). Les districts doivent toutefois respecter les lois nationales et provinciales. Cette loi autorise également les municipalités à percevoir des impôts dont la sisa. La dernière loi organique des municipalités, de 2003⁷³, conserve cette disposition. Dans son article 83, elle définit les fonctions spécifiques et exclusives des municipalités de district. Parmi elles figurent les fonctions de régulation et de contrôle du commerce de rue en accord avec les normes établies par la municipalité provinciale. Cette dernière – qui est dans le cas présent représentée par la Municipalité Métropolitaine de Lima et la municipalité provinciale du Callao – a pour attribution de réglementer et contrôler le commerce de rue. Elle peut créer une norme, qui se devra d'être respectée par tous les districts de la province.

Les pouvoirs publics des districts se chargent ainsi de réguler le commerce sur la voie publique, d'attribuer des permis de vente, de créer des zones d'interdiction de vente et de mettre en place des politiques de réorganisation, de relocalisation ou de formalisation

73 Ley Orgánica de Municipalidades n°27272, *El Peruano*, 27 mai 2003.

de ces activités. Chaque district a un département en charge de cette question. Comme on l'a déjà vu, le district du Cercado de Lima n'a pas d'autorité propre. Sur son territoire, l'autorité compétente est la Municipalité Métropolitaine de Lima, qui à travers la Direction du développement entrepreneurial (*Gerencia de Desarrollo Empresarial*)⁷⁴ régule le commerce de rue dans le Cercado. Au sein de celle-ci, c'est la section du commerce informel qui s'occupe de la gestion du commerce de rue. L'équipe de cette section est constituée de 13 personnes. Elle est organisée en quatre divisions (encadré 8).

Encadré 8 : Organisation interne de la *Gerencia de Desarrollo Empresarial* de la Municipalité Métropolitaine de Lima.

- *Sub-gerencia* de la petite et micro entreprise
- *Sub-gerencia* du commerce informel (13 personnes)
 - * Division de formalisation
 - * Division d'administration des campos feriales
 - * Division de régulation et contrôle des voies publiques du centre historique
 - * Division de régulation et contrôle des voies publiques en dehors du centre historique
- *Sub-gerencia* du tourisme

De la même façon, le district central du Callao est à la charge de la municipalité provinciale du Callao.

Dans la province de Lima, les compétences de la Mairie Métropolitaine de Lima s'étendent également aux grandes voies de communication de la province de Lima. L'ordonnance 341 de 2001⁷⁵ signale que la Municipalité Métropolitaine de Lima a à sa charge l'exécution, l'entretien, la réhabilitation, la rénovation, la signalisation horizontale et verticale, les feux de signalisation, l'ornement, la publicité et le mobilier urbain des voies express, artérielles et collectrices du système de voirie métropolitain, les échangeurs ainsi que toutes les voies du Cercado de Lima. Au nombre de 362, les voies métropolitaines sont définies par ce texte juridique qui les recense une par une. Le commerce de rue qui se développe sur ces artères ou sur leurs trottoirs est donc régulé par l'autorité métropolitaine depuis 2001.

Par conséquent, à Mexico et à Lima, deux niveaux de gouvernement sont en charge du commerce de rue : les autorités municipales, qui gèrent le commerce de rue au quotidien et qui mènent les actions de régulation de ces activités, et les autorités régionales. Le District Fédéral, l'Etat de Mexico et les provinces ont, en effet, des compétences réglementaires, qu'elles utilisent peu, mais elles peuvent également assister les pouvoirs locaux dans la régulation du commerce de rue.

⁷⁴ Ce bureau s'appelait, lors de notre premier travail de terrain à Lima en 2005-2006, la Direction municipale de commercialisation et de défense du consommateur.

⁷⁵ Ordenanza 341, Municipalidad Metropolitana de Lima, El Peruano, 6 décembre 2001.

CONCLUSION

Bien que le commerce de rue soit un phénomène ancien, nous considérerons dans cette recherche ses caractéristiques contemporaines. Depuis les années 1980, les activités de vente dans la rue se sont développées et elles ont commencé à apparaître dans les medias comme des activités massives et négatives. Dans le contexte néolibéral, pour de nombreux acteurs, le vendeur de rue n'est plus considéré comme une victime des crises économiques, mais comme un micro-entrepreneur qui a la possibilité d'entrer dans le secteur formel. Par ailleurs, les produits proposés par ces vendeurs se sont diversifiés et ils ont intégrés un grand nombre de marchandises importées. Les vendeurs ont, dans le même temps, su s'adapter aux pratiques de mobilité des habitants de la métropole s'installant aux carrefours et autres lieux de la mobilité urbaine.

Après avoir analysé ce changement de paradigmes, fondamental pour étudier le commerce de rue, nous avons pu proposer une définition et une typologie de ces activités à Mexico et à Lima. Celles-ci ont souligné l'hétérogénéité de ces activités et leur complexité. L'absence de chiffres précis du commerce de rue en est également une preuve.

Enfin, nous avons détaillé qui sont les autorités en charge de réguler le commerce de rue. Cette analyse est le point de départ des chapitres suivants. Elle a démontré que certains espaces de flux aux enjeux métropolitains sont de la compétence des autorités régionales, témoignant d'une concentration des prérogatives aux mains des autorités locales supérieures. Cette dynamique est récente et elle va dans le sens inverse de la décentralisation et de la déconcentration. Mais ce phénomène n'est pas original, Faure (2005 : 24) souligne qu'il y a des transferts de compétences et de responsabilité vers les agglomérations et que le pouvoir métropolitain récupère progressivement des missions globales. En l'absence de gouvernement métropolitain à Mexico et à Lima, ce sont les autorités de rang supérieur qui sont les bénéficiaires des transferts de compétences.

Conclusion de la partie I

Pour étudier l'action publique locale dans les métropoles, nous avons construit une comparaison inductive afin de décrire les similitudes et les différences entre les actions publiques à Mexico et Lima et entre celles des différents territoires des deux villes, mais également dans le but de révéler des processus à l'échelle de la métropole. Ces deux approches correspondent au double objectif de notre recherche : mieux connaître et comprendre les actions publiques des autorités infra-métropolitaines, qu'elles soient de niveau régional ou municipal, et proposer des pistes d'analyse des interactions entre ces actions publiques à l'échelle de la métropole. Pour cela, nous avons utilisé une approche qualitative, en réalisant des enquêtes de terrain dans divers espaces des métropoles de Mexico et Lima, empirique et multi-scalaire. La pertinence d'une telle approche a été renforcée par les discordances observées entre les textes et la pratique. Par exemple, lorsque nous avons commencé notre recherche à la fin de l'année 2005, en dépit d'un décret interdisant le commerce de rue dans le périmètre du centre historique de Mexico, celui-ci était rempli d'étals. En 2007, une politique des autorités du District Fédéral de Mexico a conduit à l'éviction des vendeurs de rue du centre historique, alors que la gestion du commerce de rue est, dans les textes, de la compétence des délégations.

Nous avons également mis en perspective l'action publique dans les métropoles de Mexico et Lima avec le contexte dans lequel elle se déroule. En effet, les contextes de la métropolisation, de la décentralisation et de la démocratisation ont donné lieu à plus de fragmentation politique. Au Mexique, la décentralisation, la transition d'un régime au parti unique au pluralisme politique et la démocratisation des institutions du District Fédéral ont

modifié les relations et les dynamiques à l'œuvre entre les délégations, le District Fédéral, les municipales, l'Etat de Mexico et l'Etat fédéral. Au Pérou, la chute du système des partis à partir des années 1990 s'est traduite localement par un émiettement électoral qui a créé de la fragmentation et qui s'est opposé au centralisme des gouvernements Fujimori. A ces transformations majeures s'ajoutent d'autres facteurs globaux qui conduisent à poser la fragmentation politique de Mexico et Lima comme une hypothèse centrale de travail. L'action publique locale dans les métropoles serait fragmentée et il n'y aurait pas une mais des actions publiques locales en contact les unes avec les autres du fait de l'inter-territorialité à l'œuvre dans la métropole. C'est cette hypothèse que nous allons vérifier dans ce travail.

La gestion du commerce de rue nous servira de prisme pour interroger la fragmentation et l'inter-territorialité. La connaissance du commerce de rue, de son histoire, de ses acteurs et de ses logiques a constitué un préalable à l'analyse de la gestion du commerce de rue à Mexico et Lima. D'après les textes, sa gestion est partagée entre un grand nombre d'autorités locales et entre des niveaux de gouvernement distincts sans cadre commun de régulation actualisé et appliqué à l'échelle provinciale dans le cas de Lima, à l'exception du Callao, et des états dans le cas de Mexico. Cependant, les dernières réformes révèlent une expansion des prérogatives des autorités régionales au détriment des pouvoirs des municipales, des délégations et des districts. Elles illustrent un mouvement opposé à celui de la décentralisation.

La question des différents niveaux de gouvernements infra-métropolitains s'est révélée structurante pour notre recherche. Ainsi, la deuxième partie de cette thèse s'intéressera aux territoires régulés par les autorités de niveau régional (états et provinces) et la troisième partie portera sur les territoires régulés par les autorités du niveau le plus local (délégations, municipales et districts).

PARTIE II :

LES CENTRES HISTORIQUES, TERRITOIRES PRÉFÉRENTIELS DE L'ACTION DES GOUVERNEMENTS RÉGIONAUX

Les territoires régulés par les autorités de niveau régional présentes dans les métropoles de Mexico (District Fédéral et Estado de México) et de Lima (Municipalité Métropolitaine de Lima et Province Constitutionnelle du Callao) seront l'objet de cette deuxième partie. Pour étudier les actions des pouvoirs régionaux, nous présenterons plus spécifiquement les cas du District Fédéral et de la Municipalité Métropolitaine de Lima. Dans un premier temps, nous aborderons les politiques régionales mises en place dans les centres historiques des deux capitales dans les années 1990, puis, dans un deuxième temps, celles des années 2000. Dans un troisième temps, nous mettrons en perspective les données des années 1990 et 2000 pour montrer que le centre historique est une vitrine et un laboratoire des actions des pouvoirs régionaux.

CHAPITRE 4

Consensus patrimonial et politiques de régulation du commerce de rue dans les centres historiques (années 1990)

Les centres historiques sont emblématiques de l'importance numérique, mais également politique, du commerce de rue. Depuis l'époque coloniale, les oppositions entre les vendeurs de rue et les autorités se sont cristallisées autour des usages des espaces publics des centres-villes. A partir des années 1980-1990, l'émergence d'un nouveau discours culturel et esthétique produit par différents acteurs locaux, nationaux et internationaux, et notamment par l'Unesco, a changé les termes du conflit entre les pouvoirs publics et le commerce de rue. Ce dernier ne correspondait pas à l'image du centre historique que les élites et les autorités souhaitaient créer. Dans ce cadre, des politiques d'expulsion du commerce de rue et de relocalisation dans des centres commerciaux ont été mises en place à Mexico, en 1993, et à Lima, en 1996.

L'enjeu de ce chapitre est d'analyser pourquoi et comment les vendeurs de rue ont été expulsés des centres historiques de Mexico et Lima, qu'ils occupaient depuis des décennies. Nous allons, tout d'abord, présenter les spécificités du commerce de rue dans les centres-villes, puis nous montrerons que la protection du patrimoine a été le référentiel privilégié pour créer un consensus autour des actions menées dans ces espaces. Ensuite, nous décrirons en détail les deux politiques, afin de révéler les modes d'action publique des gouvernements régionaux et de proposer des pistes d'interprétation des résultats divergents entre les cas mexicain et péruvien.

1. LE COMMERCE DE RUE DANS LES CENTRES HISTORIQUES AU DÉBUT DES ANNÉES 1990

1.1. Concentration, fixité et rentabilité

Au début des années 1990, le commerce de rue faisait partie intégrante du paysage de nombreux centres-villes d'Amérique latine⁷⁶. Les centres historiques de Mexico et de Lima en sont un excellent exemple. Leurs rues étaient bordées d'étals de commerçants formant un gigantesque marché quotidien. La continuité entre les stands, démontés parfois à la nuit tombée, et la présence de plusieurs rangées convertissaient les rues en de véritables galeries commerciales, qui s'étendaient sur de vastes périmètres autour de la place centrale dans chacune des villes. Diverses expressions décrivent l'extrême concentration de stands dans les rues des centres historiques. Ces concentrations sont dues à divers facteurs, et notamment à la centralité des lieux, aux nombreuses activités commerciales (vente en gros et au détail), économiques et sociales qui y prenaient place et aux flux importants de personnes qui les traversaient quotidiennement, créant ainsi d'excellents emplacements de vente.

Dans le cas de Mexico, Melé parle d'un « vaste *tianguis*⁷⁷ permanent au cœur de la ville » (1998 : 251). Dans celui de Lima, Grompone reprend l'expression de « centres commerciaux à l'air libre »⁷⁸ (1985 : 183). Dans les deux cas, c'est cette image d'un amoncellement d'étals bloquant les rues qu'il faut retenir (photographies 8 et 9). Cet extrait d'un entretien avec Elsie Guerrero⁷⁹ l'illustre très bien :

EG: Lima (le district central) était un super centre commercial où on trouvait des produits alimentaires et des produits durables, des vêtements, etc, tout ce qu'on peut trouver dans un mall géant. Ceux (les vendeurs de rue) qui avaient les niveaux de capitalisation les plus forts étaient ceux du centre. On pouvait le remarquer au travers des volumes de marchandises et des types de marchandises. On était arrivé à un niveau de débordement total, à l'extrême. Dans les rues il y avait de vraies maisons, des magasins de cette taille.

CS: Des magasins fixes ?

EG: Oui, des magasins fixes, certains en ciment. Des rues totalement

76 Voir, par exemple, sur Quito (Teltscher, 1992) et sur Bogota (Donovan, 2002).

77 Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, le mot *tianguis* se réfère aux marchés indiens. Il vient du mot náhuatl *tianquiztli*, qui signifie marché. Cependant, à Mexico, ce terme est aujourd'hui utilisé pour désigner les marchés en plein air itinérants, qui sont similaire à ce qu'on appelle en France les marchés.

78 *Centros comerciales al descubierto*

79 Entretien réalisé le 5 janvier 2006.

occupées. Je me rappelle qu'une fois, à cette époque (début 1996), un journaliste nord-américain est venu et qu'il voulait connaître ce phénomène (le commerce de rue). Je l'ai emmené pour qu'il connaisse, pour qu'il parcourt les rues parce qu'il s'agissait de 100 rues remplies. Il s'agissait de toute, absolument toute la partie centrale du centre historique. Tout était occupé, c'est-à-dire 10, 20, 30 pâtés de maison ainsi, où la circulation était uniquement piétonne. Les voitures ne passaient pas. Impossible. On y est et le journaliste me dit "S'il vous plaît, madame, donnez-moi la main, parce que si je me perds, ici vous n'allez jamais me retrouver. Vous allez retrouver mon squelette." Parce que c'était vraiment comme ça sur un grand nombre de rues.

Ce témoignage décrit la spécificité du commerce de rue dans le centre historique. Celui-ci a trois caractéristiques particulières : sa concentration, sa permanence dans l'espace public et la quantité de marchandises proposées. Nous allons revenir sur ces trois points qui sont communs au commerce de rue dans les centres historiques de Mexico et de Lima.



Photographie 7 : Commerce de rue dans le centre historique de Mexico au début des années 1990 (Crédit : CANACO)



Photographie 8 : Commerce de rue autour du marché central de Lima au début des années 1990 (Crédit : *La Ciudad Posible. Lima Patrimonio Cultural de la Humanidad*, 1999a)

La très forte concentration du commerce de rue dans le centre historique de Mexico est démontrée par les recensements effectués au début des années 1990. Le Département du District Fédéral publiait, en 1989, le chiffre de 7 000 stands dans le centre historique. L'Institut national mexicain de statistiques (INEGI) a, quant à lui, dénombré, en 1991, 12 160 stands de vente dans la rue dans le centre historique pour un total de 41 700 dans tout le District Fédéral⁸⁰. En dépit de leur divergence, qui s'explique par les méthodologies utilisées et les dates des recensements, on peut retenir que le centre historique représentait environ 30% des stands recensés dans le District Fédéral et qu'un nombre approximatif de 10 000 étals occupaient les espaces publics. Si l'on se réfère au recensement de 1989, ceux-ci étaient situés en majorité dans la partie ouest du centre historique (tableau 4).

⁸⁰ Au début des années 1990, l'Institut national mexicain de statistiques (INEGI) a réalisé pour la première fois un recensement et une typologie du commerce sur la voie publique. Les résultats ont été publiés dans un document, intitulé *Comercio en vía pública 90-91, Cuantificación y tipificación* (février 1990). Pour celui-ci, l'INEGI a défini les 53 points de vente ambulante les plus importants dans le District Fédéral. Une fois ces points de vente localisés, l'INEGI a délimité des zones (si 5 commerçants ou plus occupaient le pâté de maison (*manzana*) contigu, il était inclus). Les chiffres publiés sont ceux du jour et de l'heure de plus forte concentration de vendeurs ambulants. Le recensement a été effectué entre le 3 et le 10 février 1991.

Tableau 4 : Stands de vente « ambulante » dans le centre historique de Mexico, 1989

Localisation par stand	Nombre de stands	Superficie en m ² totale	Superficie en m ²
Corregidora	641	14 751	23
Circunvalación	748	12 720	27
Santa Escuela	540	4 590	8
Roldán	262	2 860	11
Las Cruces	446	3 675	8
San Pablo	405	12 150	30
Carretones y Tabaq.	120	1 000	8
Zona La Merced	1338	33 555	23
Otros	2500	45 000	18
TOTAL	7000	127 301	18

Source : DDF, Programa de revitalización del centro histórico de la Ciudad de México, août 1989, cité dans Pradilla Cobos (1993 : 184)

Dans le centre historique de Lima, les chiffres traduisent également l'importance du commerce de rue. Ils s'expriment non pas en nombre de stands mais en nombre de vendeurs de rue. Un stand est tenu, en général, par un vendeur, mais il peut y avoir deux vendeurs par stand, rarement plus du fait de leur taille réduite. Le recensement effectué par les autorités métropolitaines en 1996 dénombrait 13 550 vendeurs de rue (tableau 5). Ils occupaient 100 000 m² sur plus de 200 pâtés de maison (Guerrero, 1999a : 127). Il faut ajouter aux vendeurs de rue les 7 200 commerçants des *campos feriales* (tableau 6). En 1981, le maire de Lima⁸¹, Eduardo Orrego (1981-1983), a mis en place une politique de déplacement du commerce de rue. Ainsi, par exemple, les vendeurs du Jirón de la Unión et des rues adjacentes, ont été déplacés au parc Polvos Azules (qui s'appelle aujourd'hui parc Chabuca et qui est situé derrière le Palais National), où ils ont constitué un marché en plein air ou *campo ferial*. Ce groupe était alors constitué de 1500 vendeurs⁸². Etant situés dans les espaces publics, les *campos feriales* font partie du commerce de rue. De plus, ils se sont renforcés avec l'agglomération de nouveaux vendeurs de rue autour d'eux, renforçant ainsi les concentrations de stands. Situé derrière le palais présidentiel, le campo ferial Polvos Azules regroupait 2500 vendeurs en 1996 et il était le « grand marché de la contrebande »⁸³ de Lima.

81 Par commodité, nous utiliserons le terme maire de Lima pour désigner le maire de la Municipalité Métropolitaine de Lima et du Cercado de Lima.

82 Entretien avec le responsable de l'image institutionnelle de l'Association de propriétaires du centre commercial Polvos Azules, réalisé le 25 avril 2007.

83 *Géographie Universelle, Amérique latine*, 1991, p.189.

Tableau 5 : Nombre de vendeurs de rue dans le centre historique de Lima (1996)

Localisation	Nombre de vendeurs
Tacna (5ta y 9na Cuadra)	200
Plaza Unión	650
Av. La Colmena	300
Av. Abancay (6ta hasta Av. Grau)	850
Jr. Paruro	1 500
Jr. Ayacucho et autre (Mesa Redonda)	2 500
Mercado Central (autour du marché)	4 500
Jr. de la Unión	200
Autres rues	2 850
TOTAL	13 550

Source : Dirección Municipal de Comercialización y Defensa al Consumidor – Municipalidad Metropolitana de Lima, octobre 1996, cité dans Chávez O'Brien & De la Flor (1998 : 135)

Tableau 6 : Nombre de vendeurs de rue dans les campos feriales du centre historique de Lima (1996)

Localisation	Nombre de vendeurs
Polvos Azules	2 500
Av. Argentina (Las Malvinas)	3 000
Jr. Inambari (Virgen de Lourdes)	250
Av. Grau (2da y 5ta Cuadra)	850
Amazonas	600
TOTAL	7 200

Source : Chávez O'Brien & De la Flor (1998 : 135)

Dans les centres historiques, la grande majorité des vendeurs de rue exercent leur activité à un point fixe de la voie publique, dans un stand. Il peut s'agir de stands semi-fixes, qui sont démontés à la nuit tombée, mais également de stands fixes. A Mexico, la catégorie des stands semi-fixes est la plus nombreuse dans le centre historique (tableau 7). A Lima, il y avait également des stands permanents dans certaines rues, comme l'exprimait Elsie Guerrero. Les vendeurs laissaient la structure du stand, mais gardaient la marchandise dans un entrepôt. Certains toutefois laissaient leurs produits à l'intérieur, fermaient leur stand et le surveillaient la nuit pour éviter les vols.

Les produits proposés par les vendeurs des deux centres historiques sont variés. Il s'agit en majorité de produits manufacturés, comme le montre le tableau sur Mexico (tableau 8), mais les vendeurs proposent également de la nourriture et divers services. Le court inventaire réalisé par Zolezzi (1986 : 206) montre cette diversité : « *La gamme est singulièrement*

Tableau 7 : Les commerces sur la voie publique par type d'installation à Mexico

Type d'installation	Centre Historique	District Fédéral
Stands (semifijos)	58,6%	45%
Kiosques	3,2%	7,5%
Roulants (rodantes)	7,9%	10,5%
Ambulants de trottoir (improvisados)	26,7%	33,4%
Sans installation	3,4%	3,4%
Non spécifié	0,2%	0,2%
TOTAL	100%	100%

Source : INEGI, fév. 1990

variée et se dirige à tous les publics : monnaies anciennes et hors d'usage pour la galopante inflation de numismates, papillons d'Amazonie pour touristes, stylos et cahiers pour étudiants, nouveautés, gadgets et jouets pour enfants et curieux, papier à entête et certificats médicaux pour les clients autour des ministères, transfusions de sang aux portes des hôpitaux, change de dollars et conseils financiers pour touristes et épargnants piétons ». Il souligne également l'ingéniosité des vendeurs qui offrent le bon produit au bon endroit. Il y a également à Mexico une adéquation entre les nécessités des acheteurs et le lieu, l'activité et l'époque (Pradilla Cobos, 1993 :188).

Tableau 8 : Type de marchandises offertes par les vendeurs de rue à Mexico

Type de marchandises offertes	Centre Historique	District Fédéral
Aliments préparés	14%	21%
Aliments sans préparation	1%	4%
Vêtements et chaussures	26%	21%
Jouets en général	9%	7%
Appareils électriques	5%	6%
Papeterie et articles scolaires	6%	5%
Bijoux fantaisie et parfums	14%	11%
Cassettes et disques	4%	5%
Outils et accessoires	2%	3%
Autres	19%	17%
TOTAL	100%	100%

Source : INEGI, fév. 1990

Enfin, la dernière caractéristique du commerce de rue dans les centres historiques est le volume de marchandises et le fait que les vendeurs, dans une grande part, accumulaient des bénéfices de leur activité, au-delà de la simple subsistance. En effet, le commerce de rue dans les centres historiques n'était pas dans sa majorité un commerce de subsistance (*de subsistencia*), assurant la survie d'une unité domestique, mais plus généralement un commerce de haute rentabilité (*alta rentabilidad*). La distinction entre commerce de subsistance et commerce de haute rentabilité est très présente dans les discours au Pérou et au Mexique, mais également dans la littérature mexicaine et notamment dans les études de la Chambre de commerce de Mexico (CANACO)⁸⁴. L'une d'entre elles, publiée en 1987, définit le commerce de subsistance comme les activités non qualifiées exercées dans la rue et qui permettent à ceux qui les pratiquent d'obtenir les ressources nécessaires à leur survie. Le commerce de haute rentabilité est lui le fait de personnes ayant un certain degré de préparation (maîtrise de l'arithmétique ainsi que connaissance empirique ou théorique de l'activité commerciale). Il nécessite un apport financier pour s'installer et génère des profits importants d'autant qu'il ne paie ni taxes, ni impôts. Au-delà du discours de la CANACO, qui lutte contre la compétence « déloyale et opportuniste » (CANACO, 1990 : 51) du commerce de rue, il est important de souligner que ces activités étaient souvent tout à fait rentables et qu'elles pouvaient permettre des phénomènes d'accumulation dans certains cas. De nombreux commerçants possédaient ainsi plusieurs stands à plusieurs endroits du centre historique, tenus par différents membres de la famille ou par des employés. Le cas de Lima est similaire. Les études montrent que les vendeurs de rue du centre historique avaient des revenus supérieurs au salaire minimum, qui leur permettaient de couvrir leurs besoins de base et, dans bien des cas, de capitaliser et d'investir (Chávez O'Brien & De la Flor, 1998 : 137).

1.2. Un secteur organisé : le rôle des associations de vendeurs de rue

1.2.1. Histoire et évolution des organisations de vendeurs de rue (1930-1990)

Le commerce de rue, qui prenait place dans les centres historiques des capitales mexicaine et péruvienne dans les années 1990, était un secteur organisé. En décembre 1992, selon les chiffres du Département du District Fédéral, il y avait 54 organisations de vendeurs de rue dans le centre de Mexico (Senosiain Peláez, 1994 : 27). Cependant, entre 60 et 80% des vendeurs du centre historique de Mexico appartenait à la même organisation, dirigée par

84 CANACO, *El Comercio Ambulante en la Ciudad de México* (1987)

---- *Economía Informal, Tercera Edición. Quien Provee a los Ambulantes* (1990)

---- *Economía informal, Cuarta Edición. Mesas Redondas sobre el Comercio Ambulante de la Ciudad de México* (mai 1990)

Guillermina Rico⁸⁵. Dans le centre historique de Lima, leur nombre s'élevait à 236 en 1996 (Guerrero, 1999a : 134).

Les organisations de vendeurs de rue se sont développées à Mexico et à Lima au milieu du XX^{ème} siècle. Au Mexique, l'histoire de ces organisations est liée à la « corporativisation » de l'État au lendemain de la Révolution mexicaine. Le corporatisme s'exprime quand les canaux de représentation politiques des citoyens et leur capacité de mobilisation sont institutionnalisés par l'Etat ou par des structures politico-partisanes. Si certains auteurs, comme Jiménez (2008), font remonter au Porfiriato (1876-1910) l'origine de l'organisation des vendeurs de rue au Mexique, c'est l'arrivée au pouvoir du Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI) qui a développé ce système. Le parti officiel, le PRI a, dans les années 1940, mis en œuvre un projet d'Unité Nationale (Castro Nieto, 1990) qui avait entre autre pour objectif de contrôler la société à travers l'intégration de toutes les forces sociales dans le parti unique, grâce à la création d'organisations et de groupes intégrés à la structure du parti. Les organisations du commerce de rue étaient intégrées à la Confédération Nationale des Organisations populaires (CNOP), qui correspondait au « secteur populaire » du PRI⁸⁶. Dès lors, les individus étaient incorporés au PRI par leur adhésion à un syndicat ou à une association.

Ces organisations se sont multipliées et se sont renforcées à Mexico sous la régence d'Uruchurtu (1952-1966) lors de laquelle un grand programme de construction de marchés publics a été mis en place. Pour accéder à un marché et obtenir l'autorisation de vente dans la rue pendant la construction de l'édifice, les vendeurs devaient appartenir à une organisation d'au moins 100 affiliés et être incorporés collectivement à la CNOP. Cette « obligation » de s'affilier à une association a renforcé le degré d'organisation du commerce de rue (Cross, 1998 : 178). Jusque là, le règlement des marchés de 1951 autorisait les vendeurs à se regrouper dans des associations légales mais cela reposait sur une base volontaire. Ce nouveau système a créé des liens entre les vendeurs de rue et le parti unique, et par conséquent l'Etat et ses représentants.

Des relations politiques corporatistes et clientélistes se sont développées entre les vendeurs et les autorités. Le clientélisme était lié à la hiérarchie du système mexicain composé par un certain nombre de « cliques » de représentants politiques (*camarillas*) concurrentes pour la distribution des postes au gouvernement. Celle-ci dépendait en grande partie de leur capacité à distribuer des ressources aux organisations populaires. En effet, le parti et ses représentants ont fait des vendeurs de rue leur clientèle, afin de gagner des voix et des postes politiques. En échange, les autorités toléraient leur présence dans les rues. En d'autres mots, le pouvoir

⁸⁵ Silva (2010 : 201) donne le chiffre de 80%. Mais lors de nos entretiens, certains acteurs ont évoqué le chiffre de 60%, c'est pourquoi nous préférons donner ici les deux chiffres.

⁸⁶ Après les secteurs « paysan » et « ouvrier », ce troisième secteur regroupe les travailleurs du tertiaire.

politique « peut autoriser des pratiques s'exerçant en dehors du cadre de la légalité, pour préserver une pacification des rapports sociaux ou dans un but clientéliste, ce qui est le cas lorsque, par exemple, les autorités tolèrent que les commerçants ambulants envahissent l'espace public. » (Rivelois, 2008 : 15). Ce système de cooptation fonctionnait très bien (Cross, 1998 : 122). Nous reviendrons plus loin dans le texte sur la façon dont se réalisaient les négociations entre les organisations et les autorités et sur la corruption générée par ce système. Les vendeurs, en plus de participer aux activités politiques du PRI et d'attribuer leurs votes au parti, devaient également payer les employés publics et les responsables politiques pour s'assurer de la tolérance des autorités.

En dépit du processus de démocratisation mexicain à partir de la fin des années 1980, le système était toujours en vigueur dans la première partie des années 1990, bien que quelques associations se soient ralliées au Parti de la Révolution Démocratique (PRD) récemment créé par des dissidents du PRI et des opposants de gauche.

À Lima, les organisations de vendeurs ambulants existent depuis, au moins, les années 1950, décennie durant laquelle elles ont proliféré dans la capitale péruvienne (Roever, 2005 : 117). Par ailleurs, l'ordonnance 002 adoptée par la Municipalité Métropolitaine de Lima en 1985 obligeait les vendeurs à s'organiser, ce qui a également contribué à renforcer les associations. Cependant, elles sont globalement de plus petite taille que celles du centre historique de Mexico. Elles regroupent les vendeurs d'un ou plusieurs îlots de maisons et sont constituées d'une dizaine à plusieurs centaines de vendeurs, alors que celles de Mexico pouvaient en regrouper plusieurs milliers.

Les organisations liméniennes s'agrégeaient souvent en organisations d'un niveau supérieur, dont la fonction est de coordonner et mener les négociations avec les niveaux politiques supérieurs. Celles-ci s'appellent fédérations, centrales ou fronts. Elles regroupent les organisations d'un quartier, d'un district ou de la métropole. Les plus importantes, dans les années 1980, étaient la Fédération des vendeurs de rue de Lima (*Federación de Vendedores Ambulantes de Lima* – FEDEVAL), le Syndicat de petits commerçants et vendeurs de rue (*Sindicato de Pequeños Comerciantes y de Vendedores Ambulantes*) et la Fédération de vendeurs de rue du marché central et des rues adjacentes (*Federación de Vendedores Ambulantes del Mercado Central y Calles Adyacentes* – FEVACEL).

Les fédérations ont vécu des moments difficiles dans les années 1990 (Roever, 2005 : 122). Ainsi, la FEDEVAL, créée en 1979, a perdu beaucoup d'affiliés et de pouvoir dans les années 1990. Au début des années 1980, elle disposait d'un grand prestige et d'influence car elle avait mené la lutte des vendeurs de rue du Cercado de Lima contre la politique de relocalisation du maire Eduardo Orrego (Guerrero, 1991: 359). La FEDEVAL s'était ensuite

unie avec le parti Gauche Unie (*Izquierda Unida*), qui est arrivé au pouvoir à la Municipalité Métropolitaine de Lima en 1984. La FEDEVAL encourageait les vendeurs à voter pour *Izquierda Unida* et, en échange, les autorités étaient tolérantes envers le commerce de rue (Roever, 2005 : 58). Cependant, avec la montée du terrorisme d'extrême gauche au Pérou, la position de la FEDEVAL a changé, de même que celle d'*Izquierda Unida*. Le discours marxiste de la FEDEVAL et de ses dirigeants a fait apparaître la fédération comme radicale et dangereuse dans le contexte politique particulier de la guérilla du Sentier Lumineux, bien que la FEDEVAL n'ait jamais appuyé ce mouvement (Roever, 2005 : 63). Certains de ses leaders ont d'ailleurs été des cibles de la campagne urbaine du Sentier Lumineux. Plus tard, au milieu des années 1990, la FEDEVAL a tenté de se reconstruire en mettant en place des alliances avec la Centrale Unitaire des Travailleurs du Pérou (CUT-Pérou), l'un des deux grands syndicats péruviens, mais elle ne rassemblait à cette époque qu'un nombre limité d'organisations.

Les associations, organisations ou syndicats de vendeurs de rue fonctionnent le plus souvent sur des bases spatiales réunissant les vendeurs d'un même espace, c'est-à-dire d'un pâté de maison, d'une rue, d'un quartier... Cependant, elles peuvent, parfois, être professionnelles et regrouper les vendeurs d'un même métier, comme c'est le cas des vendeurs de journaux ou de billets de loterie. Ces organisations peuvent être également ethniques, comme par exemple les associations de vendeurs autochtones Mazahuas (photographie 9) ou Otomis du centre historique de Mexico (Oehmichen, 2005; Perraudin, 2005). Dès les années 1960, des groupes Mazahuas se sont formés (Oehmichen, 2005 : 214), mais c'est surtout dans les années 1990 que des organisations autochtones se sont développées avec la mise en place du Programme de fonds régionaux pour la solidarité de l'Institut National Indigéniste. Ce programme promouvait la formation d'associations civiles, auxquelles des ressources étaient attribuées (Oehmichen, 2005 : 218). En 1995, par exemple, a été constituée l'Union Mazahua San Felipe del Progreso et en 1996, l'Organisation de vendeurs ambulants José María Pino Suárez⁸⁷.

1.2.2. Leurs fonctions

La présence du commerce de rue dans les centres historiques de Mexico et de Lima est soumise à diverses menaces, qui peuvent être exercées par divers acteurs mais essentiellement par les autorités locales et les autres vendeurs de rue. Elles remplissent trois fonctions principales : la régulation interne du commerce de rue en l'absence de normes légales, la défense collective des intérêts des vendeurs face aux autorités ou à d'autres groupes et enfin, le pouvoir de mener les négociations avec les autres acteurs (Cross, 1998 : 35). Nous allons développer ces trois fonctions dans un ordre distinct.

⁸⁷ Ces deux organisations sont décrites par Oehmichen (2005), pp. 215-228.



Photographie 9 : Groupe de vendeuses Mazahuas du centre historique, Mexico, 2007.

En premier lieu, lorsqu'un groupe de vendeurs de rue occupe un espace public, il doit légitimer sa présence auprès des autorités locales. Le fait d'être constitués en organisation permet aux vendeurs d'agir collectivement et d'aller négocier avec les autorités l'attribution d'un permis de vente ou d'une tolérance. Les relations entre les organisations de vendeurs et l'Etat ne sont pas déterminées par des règles du jeu claires : l'informalité est par conséquent négociée (Silva, 2010 : 197). Le représentant de l'organisation est celui qui mène les négociations. Celles-ci ont lieu avec les autorités des délégations, dans le cas du centre historique de Mexico, et de la Municipalité Métropolitaine de Lima, dans celui de Lima. Elles peuvent donner lieu à une diversité d'accords ou à la simple tolérance des autorités. Les organisations de vendeurs de rue peuvent recourir aux appuis politiques dont ils disposent pour influencer les négociations avec les autorités. Il serait faux de les considérer comme des acteurs faibles face aux pouvoirs publics. Elles ont parfois d'un poids politique important qui leur permet de satisfaire leurs revendications. En outre, comme on l'a mentionné précédemment, elles constituaient une clientèle intéressante pour les hommes politiques notamment dans le cas du système corporatiste mexicain.

Dans le cas de Lima, en février 1985, 21 des 29 districts de Lima faisaient payer aux vendeurs la sisa, un impôt pour l'usage de la voie publique (Gherssi, 1985 : 62). Celui-ci était directement perçu, dans la rue, par les autorités municipales, mais n'empêchait pas des pratiques de corruption. Au contraire, le paiement de la sisa se faisait en liquide, laissant

place à la corruption des agents et des autorités. A Mexico et à Lima, dans les années 1990, la corruption était fréquente et à plusieurs niveaux, depuis les représentants de la municipalité jusqu'aux agents de la voie publique sur le terrain. En effet, bien souvent, les autorisations ou tolérances s'obtenaient au travers de la corruption des autorités. Un grand nombre d'entretiens que nous avons réalisés, surtout dans le cas mexicain, ont mentionné ces pratiques et la manipulation de sommes d'argent importantes destinées à des représentants politiques ou à la police. Zaremberg (inédit) souligne le fait que les leaders parlent ouvertement de l'appui aux manifestations et aux meetings politiques (en échange de permis de vente), d'actes de corruptions des agents de la sécurité publique et d'extorsions à leur rencontre.

Les négociations peuvent également avoir lieu avec les autres organisations présentes dans le même espace de vente. A Mexico, les associations de vendeurs de rue marquent leur territoire à travers l'usage de bâches de couleur. Une couleur représente une organisation. Cette appropriation territoriale est conjointe au processus de défense de ce territoire contre l'invasion d'autres acteurs et notamment d'autres vendeurs. Les toiles vertes représentaient l'organisation de Guillermina Rico, les rouges celle d'Alejandra Barrios, les oranges celle de Benita Chavarría...

En deuxième lieu, lorsque l'espace est légitimé, il s'agit de le conserver. C'est au travers de l'organisation collective que les vendeurs de rue défendent leur territoire, contre les autorités et les autres groupes. Les organisations ont pour objectif de protéger l'invasion des espaces de vente par des vendeurs extérieurs. Comme le signale Azuela (1990), la lutte pour l'occupation d'une rue par différents groupes de vendeurs peut être fréquente dans certains espaces attractifs et par conséquent disputés et conflictuels. Cette lutte peut également être très violente. En cas d'invasion, ils peuvent réagir collectivement et physiquement pour dissuader l'autre groupe. Ces bagarres n'étaient pas rares à Mexico dans le centre historique, et nous en verrons un exemple plus loin avec le conflit violent ayant opposé les organisations d'Alejandra Barrios et de Maria Rosete. Il en est de même, à Lima, où les organisations pouvaient utiliser des méthodes de résistance violentes pour conserver leurs emplacements (Guerrero, 1999a).

En troisième lieu, s'associer suppose la mise en place de règles internes d'organisation en l'absence de normes. Obtenir un espace de vente dans la rue peut se faire au travers de plusieurs processus : être à l'origine de l'invasion de la rue, solliciter un espace à une organisation ou racheter l'emplacement d'un autre vendeur. Dans les deux derniers cas, il y a généralement une barrière d'entrée. Les vendeurs doivent acheter leur espace de vente, c'est-à-dire un morceau de trottoir. Ils sont ensuite « propriétaires » de l'espace et peuvent le céder à leurs enfants ou le vendre, en informant le représentant de l'organisation et avec son accord. L'existence de

réseaux personnels peut faciliter l'accès à un espace. Le prix des espaces pouvait être très élevé dans les meilleurs zones de vente (Grompone, 1985 : 187; CANACO, 1987 : 30). A l'intérieur du territoire de l'association, chaque adhérent dispose d'un espace de vente personnel sur lequel il installe son stand. En contrepartie, le vendeur paie une cotisation journalière ou hebdomadaire à l'organisation à laquelle il appartient, qui en reverse une partie aux autorités pour l'obtention du permis de vente ou d'une tolérance. La cotisation dépend de l'attractivité de l'espace de vente, de la taille du stand, etc.

1.2.3. Le fonctionnement interne des organisations et le rôle du leader

Les organisations de vendeurs de rue fonctionnent sur le schéma des associations civiles ou des syndicats. Elles sont dirigées par un président, qui prend le nom de leader, au Mexique, ou de représentant, au Pérou. Elles sont structurées avec un bureau et des commissions. Leur fonctionnement est généralement marqué par des réunions régulières et une assemblée générale annuelle. Elles peuvent apporter un ensemble de services et d'aides aux affiliés en cas de maladie ou de décès par exemple.

La figure du représentant ou du *leader* est fondamentale. Il est l'« intermédiaire politique » (Lomnitz, 1978 ; Cornelius, 1986) dans les échanges avec les autorités. Il occupe la position de « pont » entre des réseaux (de vendeurs de rue et des autorités par exemple). Cette situation lui permet d'acquérir des informations de façon privilégiée et de contrôler les actions des réseaux qu'il connecte (Silva, 2006). Un *leader* est un « intermédiaire obligé » (entre l'administration et les commerçants) qui tient sa clientèle captive. Dans les cas mexicain et péruvien, le poste de *leader* tourne rarement entre les membres de l'organisation. Il est généralement détenu par la même personne durant des années pour ne pas dire de façon permanente. La constitution de réseaux et sa position de pont lui permettent de conserver sa place et de renforcer son pouvoir sur son organisation. Ils profitent parfois de cette position au détriment des affiliés. Certains auteurs qualifient ces organisations de mafieuses (Tomas, 2004 : 208).

Castro Nieto (1990 : 65) propose une typologie des *leaders* à Mexico : le *leader* indépendant, le *leader* traditionnel et le *leader* moderne. Le premier n'est pas affilié au parti officiel ou au gouvernement ; il obtient les permis de vente par des canaux officiels. Le second fait reposer son pouvoir sur son origine locale et sur ses relations d'amitié, de *compadrazgo*⁸⁸ ou de parenté. Le dernier type regroupe les *leaders* qui ont un statut défini dans la communauté et qui proposent des prestations économiques comme les caisses d'épargne collectives. Ces organisations ont la capacité de créer des fonds de soutien en cas de maladie, de décès, etc.

88 Le baptême d'un enfant implique la création d'un lien de *compadrazgo* entre les parents de l'enfant et le parrain.

Les *leaders* du commerce de rue dans le centre historique de Mexico étaient des figures publiques. Guillermina Rico, décédée en 1996, est un personnage qui a marqué l'histoire de la vente dans la rue et qui était célèbre dans les médias mexicains. Mère de quatre enfants, elle est née dans le centre historique, rue Roldán, et a commencé à vendre dans la rue dès son plus jeune âge. Elle était protégée par un groupe de femmes en tablier qui l'accompagnait lorsqu'elle sortait dans la rue. Elle a créé un grand réseau de *compadrazgo* : on dit qu'elle était la marraine de plus de 4 000 enfants de ses affiliés. Elle était, dans les années 1980 et 1990, le plus grand *leader* de vendeurs de rue avec entre 9 000 et 12 000 affiliés. Ses relations avec les régents du District Fédéral sont bien connues : certains l'ont persécutée (Uruchurtu, Espinosa Real), d'autres sont arrivés à des accords avec elle (Aguirre, Camacho Solís) (Domínguez Prieto, 2004). Sa plus grande opposante était, dans les années 1990, Alejandra Barrios. Plus jeune, cette dernière était à la tête de la deuxième plus grande organisation du centre historique. Née dans une famille de vendeurs de rue, elle a vu ses parents se faire maltraiter par les autorités pour exercer cette activité commerciale. Mariée à 16 ans, mère de huit enfants, elle est également présentée comme une femme combattante.

A Lima, dans les années 1990, les représentants de vendeurs de rue étaient moins médiatisés et ils ne représentaient plus la force politique qu'ils avaient été dans la décennie précédente. La FEDEVAL, proche des mouvements de gauche, avait des représentants connus et reconnus dans les médias. Ce fut le cas de Guillermo Nolasco, principal dirigeant de la FEDEVAL au début des années 1980, et qui a été conseiller municipal de la Municipalité Métropolitaine de Lima de 1984 à 1986 lors du mandat d'Alfonso Barrantes. Contrairement à Mexico, il s'agit d'hommes dans la plupart des cas.

L'importance de ces associations de vendeurs de rue et le taux de « syndicalisation » de ces acteurs sont différents selon les espaces. On peut raisonnablement affirmer qu'à Mexico une majorité de vendeurs est affiliée à une organisation, du fait de l'histoire politique du pays essentiellement, de même qu'à Lima, bien que dans ce deuxième cas elles aient une importance et un pouvoir de négociation plus marginaux.

En résumé, au début des années 1990, le commerce de rue occupait un grand nombre de rues des centres historiques de Mexico et Lima. La concentration très élevée de commerçants dans les rues bloquait la circulation dans les deux villes et provoquait la congestion du centre historique ; la fabrication de produits alimentaires n'était pas soumise aux normes d'hygiène ; et le ramassage et le traitement des tonnes d'ordures produites par ces activités étaient coûteux et problématiques. A cela se joignaient les revendications des commerçants établis, qui voyaient dans le commerce informel une concurrence déloyale exonérée de fait d'impôts, et le discours de médias, qui liait la délinquance et les trafics aux activités informelles.

L'image dont bénéficie le commerce informel était très clairement négative (Monnet, 1993), comme on l'a démontré dans le chapitre précédent. Pourtant, il bénéficiait de la tolérance des autorités locales en échange du paiement de permis de vente, de votes ou d'appui politique ou tout simplement d'argent.

2. LE CONSENSUS SUR LE PATRIMOINE COMME RÉFÉRENTIEL⁸⁹ PRIVILÉGIÉ DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LES CENTRES HISTORIQUES

L'émergence des problématiques de conservation du patrimoine a remis en cause les accords entre les organisations de vendeurs de rue et les pouvoirs publics et a changé les termes du conflit entre commerce de rue et autorités (Bromley, 1998). La conservation du patrimoine est devenue une préoccupation centrale⁹⁰. Dans les représentations sociales, les centres sont historiques, pourtant cette caractéristique est paradoxalement récente. La requalification des centres repose sur la construction d'un discours et sur une reconstruction qui donne lieu au processus de patrimonialisation. Il s'agit d'une relecture du passé et d'une sélection des moments historiques les plus à même de servir une mise en scène des lieux. Le but est de construire une identité nationale et urbaine solide et claire (Monnet, 1993).

Le conflit entre commerce ambulancier et pouvoir public s'exprime en des termes différents à partir des années 1980 au Mexique et de la décennie suivante au Pérou. Les considérations fonctionnelles ont été remplacées par des considérations patrimoniales. Instrument de construction de l'identité nationale, le consensus sur la protection du patrimoine du centre ancien est unanime dans la ville, de même que la nécessité de prendre des mesures à l'encontre du commerce ambulancier. Le patrimoine devient un référentiel global des actions en matière de commerce de rue dans les centres historiques, c'est-à-dire une représentation générale autour de laquelle s'ordonnent et se hiérarchisent d'autres représentations, telles que celles du commerce de rue.

2.1. Les caractéristiques des centres historiques

Le centre historique d'une aire métropolitaine ou d'une grande ville se distingue des autres quartiers pour être le lieu où se concentraient à l'origine les fonctions centrales de la ville. Les centres historiques portent les marques de la domination espagnole et, dans le

89 Nous utilisons ici la notion de référentiel au sens de Muller (1985, 1995). Au cours du processus de formulation d'une politique publique, il y a un mécanisme de fabrication d'images, d'idées, de valeurs qui vont constituer une vision de monde, c'est-à-dire un référentiel. Il s'agit d'une approche cognitive des politiques publiques. Il faut ajouter que la production du référentiel n'est pas limitée aux phases de construction du problème et de mise sur agenda. Elle est également pertinente dans les phases de décision, de mise en œuvre et d'évaluation. On reviendra plus tard dans le texte sur ce concept.

90 La notion de patrimoine n'est toutefois pas nouvelle. Depuis la fin du 18^e siècle au Mexique (Monnet, 1993) et le début du 20^e siècle au Pérou (Ronda, 2001), elle se met en place progressivement, mais c'est au cours de la seconde moitié du siècle dernier qu'elle s'élargit, ainsi que les moyens légaux de protection du patrimoine à la fois préhispanique, colonial et républicain.

cas de Mexico, les marques du passé préhispanique. A Mexico et à Lima, ils correspondent à la ville coloniale, au plan en damier régulier organisé autour d'une place centrale avec des rues larges qui se croisent à angle droit. Cette image géométrique s'inspire des théories de l'Antiquité et du Moyen Age (Musset, 2002 : 32). Autour de la place centrale étaient rassemblés les édifices des autorités civiles (le palais du représentant du roi et la maison de la municipalité), la cathédrale, les résidences des notables et les principaux commerces et, sur celle-ci, avait lieu un marché périodique. Depuis lors, le centre historique est resté un lieu de pouvoir, avec la présence des palais nationaux et des autorités métropolitaines à Lima (photographie 10) et du District Fédéral à Mexico (photographie 11).



Photographie 10 : Plaza de Armas, Lima, 2007. Vue sur la cathédrale.

L'adoption de la notion de centre s'est imposée progressivement à partir de l'apparition de nouveaux quartiers à la fin du XIXème et au début du XXème siècle qui ont permis pour la première fois d'identifier clairement la notion de centre-ville par rapport à la périphérie (Collin Delavaud, 1994). Le rôle et la position du centre dans l'espace urbain ont été modifiés, d'une part, par la croissance démographique et les migrations rurales, et, d'autre part, par le fait que les familles aisées ont quitté le centre aux habitations anciennes peu adaptées pour s'installer dans des maisons plus modernes en périphérie (Collin Delavaud, 1994). Dès l'époque porfirienne, les familles aisées ont déménagé vers le sud-ouest le long du Paseo de la Reforma et sont allées s'installer dans les nouveaux quartiers de Juárez, Cuauhtémoc, Roma et Condesa (Gruzinski, 1996 : 354).



Photographie 11 : Zocalo (place centrale, appelée également Plaza de la Constitucion), Mexico, 2006. Au second plan, vue sur le Sagrario. Au premier plan, on remarque la présence de vendeurs de rue.

A Lima, les familles aisées ont quitté le centre pour aller vers la mer et les quartiers de Miraflores, Barranco, Jesús María... Plus récemment, avec le développement du transport automobile et de la consommation sont apparues de nouvelles formes urbanistiques en périphérie des centres et dans lesquelles s'enferment les classes moyennes et les classes supérieures (lotissements fermés, centres commerciaux modernes), que l'on a présenté dans le deuxième chapitre.

En conséquence, à partir du milieu du XXème siècle, les centres historiques latino-américains se sont retrouvés dans une situation caractérisée par la détérioration sociale, la détérioration de l'habitat (taudification), la concentration de flux, un espace de plus en plus difficile à vivre, une perte d'intérêt socio-économique et une perte partielle de la centralité du centre historique (Collin Delavaud, 1994). Si cette crise des espaces urbaines est nette dans les deux métropoles que nous étudions, la perte de la centralité est à nuancer. Il est vrai qu'on observe un glissement de la centralité dans les deux cas. A Mexico, celui-ci s'effectue vers l'Ouest, autour de la Zona Rosa et du Paseo de la Reforma, où se situe le centre des affaires de Mexico, qui rassemble des immeubles de bureaux, ambassades, compagnies d'assurance, commerces, grands hôtels, etc. Cependant cette extension des fonctions centrales dans

l'espace ne substitue pas un nouveau centre à l'ancien, mais une chaîne complémentaire de centres spécialisés (Monnet, 1993 : 150). Il en est de même à Lima, où la centralité s'est déplacée vers San Isidro notamment, même si le centre a conservé un nombre important d'institutions.

Le centre historique est aussi un espace symbolique (Monnet, 1993). Le symbole est ici entendu comme « un signe qui réunit, met en relation, articule les instances de notre pratique et de notre imaginaire de la ville » (p.197). En effet, si les habitants des quartiers populaires périphériques, immigrés récemment, fréquentent peu ou pas le centre historique, comme le démontre Guerrien (2002) dans le cas d'un quartier de Mexico situé au Cerro del Judío, il ne faut pas négliger la force d'attraction du centre et sa fréquentation journalière considérable. La délégation Cuauhtémoc estime à entre deux et trois millions de personnes la population flottante qui passe par le centre historique quotidiennement (Salin, 2000). A Lima, les expressions « *ir al centro* » et « *ir a jironear* »⁹¹ ont perdu de leur force dans la culture de la ville (Arroyo, 1994). Cet auteur explique ce changement par la croissance urbaine et par l'immigration. Les nouveaux citadins, en majorité des ruraux des Andes, ne perçoivent pas le centre historique comme le point d'origine de la ville, ni comme un centre de la mémoire collective et de l'identité historique, mais plutôt comme le point de centralité commerciale.

Au début des années 1990, la dynamique du centre historique était dominée par l'activité commerciale (Coulomb, 2001 : 85). En dépit du déplacement des marchés de gros en dehors du centre⁹², Mexico et Lima conservaient des zones de vente en gros à l'est du Zócalo, dans le premier cas, et autour du marché central, dans le second. Dans le centre historique de Mexico, la moitié des unités économiques étaient des boutiques (27 975 établissements), qui employaient au total plus de 100 000 personnes, soit près d'un quart du total des travailleurs de la zone (Monnet, 1993 : 135). Le quartier tendait cependant à se convertir en une zone de distribution finale et de stockage intermédiaire de produits de contrebande et de piraterie, voire de revente de biens provenant de containers volés pendant leur transport, ainsi que de biens provenant du secteur informel national, du fait notamment de la proximité du quartier de Tepito⁹³ (Alba & Labazée, 2006). A Lima, il y avait, en 1993, 20 597 établissements

91 Cette expression vient de l'avenue Jirón de la Unión, située dans le centre de la ville et qui était auparavant la référence urbaine.

92 A Lima, en 1945, le marché de gros et de détail de Lima a été déplacé dans le district ouvrier de La Victoria, situé à proximité du centre ancien. Ce marché a lancé un mouvement de concentration des activités d'approvisionnement, concernant notamment les produits alimentaires, du marché central, situé dans le centre vers La Victoria et plus précisément le quartier de La Parada. A Mexico, la construction de la Central de Abastos dans la délégation Iztapalapa illustre cette même dynamique de déconcentration du commerce de gros du centre (La Merced) vers la périphérie.

93 Quartier commercial, que l'on a évoqué dans le chapitre 3. Situé au Nord du centre historique, il est l'un

dans le Cercado de Lima (INEI, 1993). Parmi eux, on dénombrait 1436 *bodegas*, 1269 restaurants, 945 boutiques et 770 magasins de vente en gros de vêtements. En outre, le centre de Lima a vu se développer, dans les années 1990, des centres commerciaux verticaux privés hébergeant plusieurs centaines ou milliers de mini-magasins de moins de 2 mètres carrés. Ils étaient d'ailleurs les seuls investissements immobiliers privés à cette époque dans le centre, dont ils ont contribué à renforcer le caractère commercial, faisant de lui la seule centralité commerciale à l'échelle de la métropole (Guerrero, 1999b : 96).

2.2. La constitution des centres historiques

Les années 1980 et 1990 ont marqué un aboutissement du processus de patrimonialisation des centres historiques avec le classement de zones patrimoniales protégées de grandes superficies.

Dans le cas de Mexico, Monnet (1993 : 85) propose une chronologie de l'histoire de la notion de patrimoine au Mexique. Depuis la fin du XVIII^{ème} siècle, la notion de patrimoine a été mise en place progressivement et s'est élargie, ainsi que les moyens légaux de protection de ce patrimoine dans le centre historique de Mexico. On est donc passé de l'intérêt des autorités pour les « antiquités » et les pièces archéologiques préhispaniques au XVIII^{ème} siècle à l'extension aux monuments de l'époque coloniale⁹⁴. Ce processus a servi à la création d'une identité nationale, libérée de la domination espagnole. Dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, on peut parler de la sacralisation du centre historique avec les décrets de classement de zones urbaines. Le décret présidentiel, publié au *Diario Oficial de la Federación* le 11 avril 1980, a déclaré zone de monuments historiques un espace de 9,1 km² subdivisé en deux sous-ensembles : le périmètre A et le périmètre B (carte 9). Le premier regroupe 1157 monuments historiques et correspond à la ville de la fin du XVIII^{ème} siècle. Le second, qui comprend seulement 120 monuments historiques, recoupe les limites de la ville de la fin du XIX^{ème} siècle. Il englobe les quartiers populaires qui entourent la *traza* coloniale (Melé, 1998). Au Mexique, c'est l'Institut National d'Anthropologie et d'Histoire (INAH), qui est en charge de la préservation du patrimoine. Quelques années plus tard, le 8 décembre 1987, le Comité du patrimoine mondial de l'Unesco a consacré les deux périmètres du centre historique Patrimoine Culturel de l'Humanité.

En dépit de ces classements, la mise en place d'un programme intégral de récupération du patrimoine historique a été plus tardive. L'articulation des objectifs de préservation du patrimoine, d'amélioration des infrastructures urbaines, de réhabilitation de l'habitat et de

des centres majeurs de gestion et de redistribution des biens illégaux.

94 La hiérarchisation entre le patrimoine préhispanique et colonial avait une forte connotation politique. La découverte d'un temple préhispanique, le Templo Mayor, en 1978 par des ouvriers de chantier a de fait entraîné la destruction d'un pâté de maisons coloniales sur un côté de la place centrale (Monnet, 2003 ; Salin, 2008).

dynamisation des activités économiques sont apparus pour la première fois au sein du projet « *Échame una manita* ⁹⁵ », mis en œuvre de 1991 à 1994 pendant la régence de Manuel Camacho Solís (1988-1993). Cependant, il ne concernait qu'une partie restreinte du centre et se limitait le plus souvent à un ravalement des façades (Alba & Labazée, 2006).

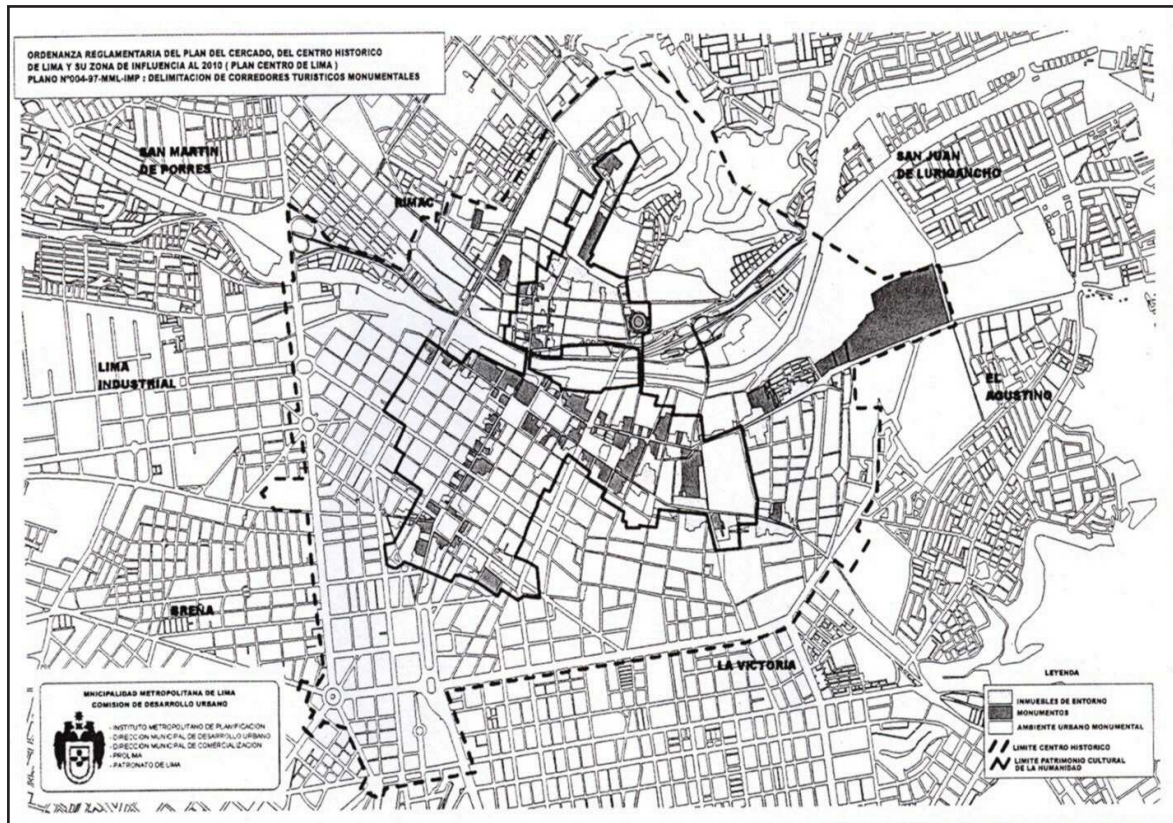
Dans le cas de Lima, la place de l'Etat dans la protection du patrimoine a été moins importante et plus tardive qu'à Mexico. L'Institut National de la Culture péruvien, qui dépend du ministère de l'Education, a pour fonction de « *protéger et déclarer le patrimoine culturel archéologique, historique et artistique, tout comme les manifestations culturelles orales et traditionnelles du pays* ». Cependant, il est surtout un organe de tutelle et ne peut exécuter réellement les réglementations (Ronda, 1997 : 19). Dans ce contexte, le classement du centre historique de Lima est dû à une initiative de la société civile (Ruiz de Somocurcio, 1999 : 32). En 1989 a été fondée l'association *Patronato de Lima*, présidée par l'entrepreneur Eduardo R. Arrate et dont l'objet était de récupérer et préserver le centre historique de Lima. Afin de présenter le dossier nécessaire au classement au Patrimoine culturel de l'Humanité, le *Patronato de Lima* a lancé l'élaboration d'un règlement du centre historique. Pour cela, un groupe a été constitué avec des professionnels de la Municipalité Métropolitaine de Lima, de l'Institut National de la Culture, du *Patronato de Lima*, de l'Institut Métropolitain de Planification et de la *Sociedad de Beneficiencia Pública*. Le document élaboré par ce groupe a été adopté le 4 décembre 1991 par décret du maire de Lima. Il comprend un zonage du centre en quatre zones (A, B, C et D) (Dorich, 1996). Le 21 décembre 1991, la zone A, qui correspond à 192 ilots du centre historique et qui inclut la zone centrale appelée damier de Pizarro, une partie du quartier populaire Barrios Altos et du district du Rímac, a été inscrite sur la liste de l'Unesco (Tello, 1999).

Le centre historique de Lima, tel qu'il est conçu par la municipalité, est beaucoup plus étendu que la zone déclarée Patrimoine Culturel de l'Humanité qui coïncide avec la zone A (carte 9). En 1994, le règlement de l'administration du centre historique de Lima, rédigé par les services techniques de la Municipalité Métropolitaine, a été approuvé au travers de l'ordonnance municipale 062 du 15 juillet 1994⁹⁶. Ce texte annonce la création du programme municipal pour la récupération du centre historique, PROLIMA. Il définit également les compétences de la Municipalité Métropolitaine de Lima et des municipalités des districts de Rímac, San Juan de Lurigancho, El Agustino, La Victoria, Jesús María et Breña, sur lesquels s'étend le périmètre du centre historique. Enfin, il interdit, dans son

95 On peut traduire cette expression par « Donne moi un coup de main ».

96 « Reglamento de la administración del Centro Histórico de Lima », Ordenanza N°062, *El Peruano*, 18 août 1994.

chapitre III, le commerce de rue dans le périmètre A, à l'exception des vendeurs de produits renforçant la fonction culturelle et touristique du centre historique, comme par exemple les vendeurs de monnaies anciennes, de timbres, d'articles religieux, d' « artisanats artistiques », de livres, etc.



Carte 9 : Périmètres du centre historique de Lima. Le périmètre en trait continu correspond à l'espace classé par l'UNESCO. Le périmètre en pointillé correspond à la définition juridique péruvienne du centre historique.

2.3. La construction des centres historiques et le conflit avec le commerce de rue

La notion de patrimoine a suscité un consensus politique, ainsi que social (Capron & Monnet, 2003) dans les deux capitales. Le centre-ville est devenu un espace historique à réhabiliter. Pour les pouvoirs publics et les élites, il s'agissait de promouvoir une nouvelle image du centre en réhabilitant les bâtiments historiques, en implantant des commerces destinés aux touristes et aux classes aisées et en excluant le commerce de rue. La volonté de donner une nouvelle image de l'espace ancien, qui fait la spécificité du phénomène de fabrication ou de « production » des centres historiques (Levy, 1987), passe par la réinvention du patrimoine. L'image précède et guide l'action (Bourdin, 1984). C'est, en effet, en fonction de l'image plus que des usages qu'ont été définies les politiques urbaines (Monnet, 1993 : 87).

Cette image résulte d'influences souvent imposées par l'extérieur. Gervais-Lambony (1994 : 451) le montre dans le cas africain : « *Les politiques diffusent une image de la ville telle qu'elle devrait être selon le pouvoir. Cette image est elle-même la résultante d'influences multiples : influence du monde « développé » sur les dirigeants du Tiers Monde ; influence du passé colonial qui a laissé un héritage mental ; influence des clientèles politiques nationales, élites urbaines et classes moyennes qui ont le pouvoir d'imposer leurs représentations du fait de leur place dans les structures de décision. Cette liste n'est pas exhaustive, d'autres éléments jouent sur les images des décideurs, que ce soit les impératifs sécuritaires, l'obsession sanitaire ou le simple désir de contrôle de l'espace.* » Or, il faut rappeler, dans les cas de Mexico et de Lima, que ces mêmes élites n'habitent plus le centre historique, car, celui-ci n'étant plus adapté à leurs pratiques sociales, elles l'ont quitté pour de nouvelles formes urbanistiques en périphérie des centres.

Dès lors, le conflit d'image culmine et le commerce ambulant est accusé de contribuer visuellement et matériellement à la détérioration du patrimoine historique. On voit ainsi comment un nouveau discours a été mobilisé pour éliminer le commerce ambulant du centre ancien. Il a remplacé le discours hygiéniste et fonctionnaliste dominant jusqu'alors. L'accord autour du patrimoine et de sa protection a abouti à un consensus sur la nécessité de « faire le ménage »⁹⁷, pour reprendre la terminologie espagnole, et d'éliminer le commerce de rue dans le centre historique. Autrement dit, c'est la force et l'unanimité du discours patrimonial qui a autorisé la mise en place de politiques d'expulsion des activités informelles dans les années 1990 à Mexico et à Lima. Comme le souligne Melé (1998), « seule la référence à la protection du patrimoine a permis d'obtenir un consensus entre tous les partis » sur la question du commerce de rue.

Mais il ne faut pas omettre le fait que le centre urbain désigne « à la fois un lieu géographique et un contenu social » (Castells, 1981 : 280). Le centre historique est l'un des quartiers de la ville, avec sa population, sa vie sociale et culturelle, ses écoles, entreprises et autres équipements. C'est dans cette optique qu'au Colloque de Quito (1977), les centres historiques ont été définis comme « *des agglomérations vivantes, fortement conditionnées par une structure physique provenant du passé et reconnaissables comme représentatives de l'évolution d'un peuple* »⁹⁸. On insiste ici sur le fait que les centres historiques sont des espaces habités. Ils ne sont pas constitués uniquement d'héritages matériels et physiques mais aussi de paysages naturels, de la population, de ses habitudes, du travail, des relations économiques et sociales, des croyances et des rituels urbains (Gutman & Hardoy, 1992).

⁹⁷ En espagnol, l'expression « limpiar » est fréquemment utilisée pour parler de l'élimination du commerce ambulant.

⁹⁸ « Aquellos asentamientos humanos vivos, fuertemente condicionados por una estructura física proveniente del pasado, reconocibles como representativos de la evolución de un pueblo »

Le processus de fabrication du centre implique de savoir quelle définition du centre va être gardée. On assiste à une compétition idéologique entre la conservation des bâtiments et la conservation de « *l'atmosphère actuelle du quartier, de sa communauté, de ses bruits et de ses particularités locales* » (Jones & Varley, 1994 : 28). La patrimonialisation implique d'imposer un sens unique du centre historique en dépit d'une multitude de sens implicites : une vue de la société idéologiquement marquée et une image idéalisée du passé et du présent. Une des significations qui en est la victime est généralement celle du centre comme espace populaire. On retrouve ainsi une logique qui vise à faire des centres historiques « des musées urbains, dont, paradoxalement, le succès économique récent repose sur la mise en spectacle d'une mémoire urbaine largement réinventée » (Agier, 1999 : 6). Il s'agit donc de donner un sens historique au centre alors que celui-ci est avant tout un espace commercial, à la fois dans le paysage urbain, mais aussi dans les représentations et les pratiques d'une grande majorité de la population métropolitaine.

Le discours sur le patrimoine a été largement mobilisé par les pouvoirs publics dans la phase préparatoire des politiques d'interdiction du commerce ambulants. A Lima, les responsables du programme de 1996 ont dans un premier temps créé un consensus autour de la valeur du centre historique auprès des habitants du centre et auprès des institutions⁹⁹. A Mexico, en 1990, la coordination générale du Conseil du centre historique (*Consejo del Centro Histórico*) a élaboré un diagnostic et une proposition d'aménagement du commerce sur la voie publique dans le périmètre A du centre historique¹⁰⁰. Le Conseil du centre historique est un organisme formé de responsables politiques chargés de promouvoir et coordonner la réhabilitation du centre historique. Il conclut qu'au moins 45% des 7 600 commerçants ambulants recensés sur la voie publique en semaine (ils seraient 11 000 le week-end) affectent la circulation et la conservation du patrimoine¹⁰¹.

L'entremêlement de plusieurs discours autour de celui, central, du patrimoine, a permis d'obtenir un consensus sur la nécessité d'expulser les vendeurs informels des rues de Mexico et de Lima. L'analyse cognitive des politiques publiques (Muller & Jobert, 1987 ; Muller, 1990 ; 1995) nous permet de comprendre le changement des politiques publiques en matière du commerce de rue en fonction de la notion de référentiel. Le référentiel global des politiques des années 1990 a été la patrimonialisation des centres historiques. C'est, en effet, cette référentiel qui a constitué le fondement du changement des politiques de gestion

99 D'après les déclarations d'Alberto Andrade Carmona : « *Privilegio que estuvo a punto de perderse por inercia de la anterior administración* » déclaration dans la revue mensuelle gratuite de la mairie, Lima renace, janvier 1997, n°6.

100 CANACO, *Diagnóstico y propuesta de ordenamiento del comercio en la vía pública del Centro Histórico de la Ciudad de México*, mars 1990, archives du CETEPI.

101 Le recensement a été effectué entre le 15 et le 24 février 1990.

du commerce de rue. Dans ce contexte, deux programmes similaires visant les vendeurs de rue ont été mis en place dans les deux villes, en 1993 à Mexico et en 1996 à Lima. Ce sont les premiers programmes d'une telle ampleur dans les centres de Mexico (depuis la politique d'Uruchurtu) et de Lima.

3. LE « PROGRAMME D'AMÉLIORATION DU COMMERCE POPULAIRE » À MEXICO

Au début des années 1990, sous la régence de Manuel Camacho Solís (1988-1993), les autorités du District Fédéral ont mis en place le Programme d'amélioration du commerce populaire dans le centre historique de Mexico. L'objectif de ce programme était de faire disparaître les 10 000 commerçants des rues du centre historique. Nous allons retracer les différentes étapes de la mise en place de cette politique du Département du District Fédéral.

3.1. La mise sur agenda du commerce de rue

Le contexte de cette action publique est celui de la saturation commerciale des rues du centre historique et de la protection du patrimoine. Il est également celui, plus général, de la crise de l'Etat mexicain corporatiste, frappé par la récession économique des années 1980 et par des demandes de démocratisation du système politique. Comme on l'a montré dans le deuxième chapitre, ces demandes ont émergé suite aux mobilisations sociales qui se sont développées après le séisme de 1985 et après l'élection controversée de Carlos Salinas de Gortari à la présidentielle mexicaine en 1988. Cette dernière élection avait affaibli le PRI localement, puisque Salinas de Gortari avait été largement battu dans le District Fédéral par Cárdenas. L'objectif du PRI était de récupérer ses électeurs lors des élections suivantes en 1991. Dans ce cadre, aucune action radicale de régulation du commerce de rue n'a été lancée, en dépit du fait que le commerce de rue faisait partie des principaux débats. En 1990-1991, les autorités réfléchissaient à un programme concernant le commerce de rue. Le régent, Manuel Camacho Solís, avait d'ailleurs reconnu que le commerce ambulancier était un « problème social » résultat de dix ans de crise économique et qu'il était urgent de préparer une « sortie stratégique » par voie institutionnelle¹⁰².

Dans ces années-là, plusieurs diagnostics, recensements et forums ont été organisés par les institutions et par divers autres acteurs, comme par exemple la CANACO, les délégations et les autorités du District Fédéral. Mais ce thème a également occupé l'Assemblée de Représentants du District Fédéral (ARDF), alors récemment créée. Sa légitimité démocratique en a fait l'institution désignée pour trouver des solutions à l'envahissement des rues. Durant la première ARDF (1988-1991), au cours de l'année 1990, un forum de consultation publique

¹⁰²*La Jornada*, 17 février 1990, p. 14, cité dans Gonzalez Ibarra (1999 : 409).

a été convoqué et un règlement du commerce de rue a été discuté. Son but était de créer des normes régulant ces activités dans le District Fédéral. D'après le résumé de ce forum élaboré par l'ARDF¹⁰³, les audiences ont eu lieu dans les cinq délégations qui avaient les plus fortes concentrations de vendeurs de rue : Gustavo Madero, Iztapalapa, Venustiano Carranza, Cuauhtémoc et Benito Juárez. De nombreux acteurs ont pu y participer et s'y exprimer tels que les organisations de commerçants établis et de commerçants sur la voie publique, les partis politiques et les associations d'habitants. 214 exposés ont été présentés lors de ces cinq audiences. Les problèmes spécifiques ont été identifiés par délégation et par type de commerce et, parmi les propositions, on peut lire la reconnaissance juridique des activités commerciales dans la rue, un nouveau programme de construction de marchés publics et la mise en place d'un règlement. Celui-ci aurait pour but de définir les relations entre les organisations de vendeurs entre elles et avec les autorités, les facultés des délégations, de transférer le paiement des permis à la Trésorerie du District Fédéral... Mais durant ce forum, au-delà de la définition de critères de réglementation du commerce de rue, c'est surtout la question de la reconnaissance juridique de la figure du commerce de rue qui a été discutée. Néanmoins, ce forum n'a pas eu de suite. Le règlement n'a pas été voté du fait de la faiblesse du PRI à l'ARDF (Silva, 2010 : 209).

La mise sur agenda du commerce de rue a été impulsée, en partie, par les mobilisations des commerçants formels, c'est-à-dire des propriétaires de magasins du centre historique de Mexico. L'association de commerçants formels la plus engagée dans la lutte contre la compétence illégale du commerce de rue était Procentrico. Elle était dirigée par Guillermo Gazal, commerçant d'origine libanaise, et, à la différence de la CANACO, elle regroupait les petits commerçants du centre historique. Dans ses déclarations, Guillermo Gazal a toujours souligné que la présence du commerce de rue était due à la passivité, à l'incapacité et à la tolérance des pouvoirs publics fédéraux et locaux (Cross, 1998 : 201 ; Silva, 2010 : 206). Il a mené des actions telles que la fermeture des magasins des affiliés de Procentrico, la rupture de paiement des taxes, etc. (Silva, 2010 : 206). Grâce à la médiatisation de ces événements, Procentrico a contribué à mettre le commerce de rue sur l'agenda public et à faire pression sur les autorités pour qu'elles régulent le commerce de rue.

Enfin, d'après Cross (1998 : 195-198), un grave incident dans le métro entre un vendeur ambulant et un passager a été le détonateur de l'action du District Fédéral. En janvier 1992, un passager a été tué par balle à la station de métro Indios Verdes par un vendeur ambulant. Cet assassinat a contribué à la stigmatisation du commerce ambulant et à son association avec la criminalité. Il a aussi et surtout fait du commerce de rue un problème

¹⁰³ *Resumen de las cinco audiencias del foro de consulta pública sobre el comercio en la vía pública y conclusiones*, Archives du centre commercial populaire Artesanos del Centro.

de sécurité publique. Le lendemain, 500 policiers étaient déployés dans le métro pour assurer la sécurité des passagers et empêcher l'installation des vendeurs. Cette action a été facilitée par le manque d'organisation des vendeurs du métro, à la différence de ceux des rues du centre historique. Elle a montré que les autorités étaient disposées à utiliser la force, qu'elles pouvaient justifier leur action et enfin, qu'il était possible de réguler le commerce de rue.

3.2. La définition du Programme d'amélioration du commerce populaire

Le Programme d'amélioration du commerce populaire a été lancé sur ordre du Président de la République Carlos Salinas de Gortari, le 1er juillet 1992, par le Département du District Fédéral¹⁰⁴. Les autorités du District Fédéral étaient alors représentées par Manuel Camacho Solís¹⁰⁵, le régent ; Marcelo Ebrard, le Secrétaire du gouvernement du District Fédéral, qui a coordonné le projet pour le Département du District Fédéral, assisté par Víctor Espinosa ; et Alejandra Moreno Toscano, qui occupait le poste de Secrétaire du Développement social. Le régent s'était donné un délai d'un an pour atteindre l'objectif de relocaliser le commerce de rue hors des rues du centre historique, c'est-à-dire jusqu'au mois d'août 1993¹⁰⁶.

Dans la pratique, le Programme d'amélioration du commerce populaire dépendait de la Coordination générale de l'approvisionnement et de la distribution du District fédéral (*Coordinación General de Abasto y Distribución del Distrito Federal* ou COABASTO), qui est un organisme public décentralisé. Le texte du programme n'a jamais été officiellement publié au journal officiel. Les employés étaient payés par honoraires. Selon un de nos informateurs¹⁰⁷, si le programme n'existait pas officiellement, c'était dans le but de ne pas générer de bureaucratie, afin qu'il ne perdure pas, qu'il n'y ait pas de fonctionnaires et donc pas de risque de corruption. L'argument pourrait être retourné, puisque cela impliquait également que le programme n'était pas contrôlé officiellement.

Le programme a été mis en place par la COABASTO, en coopération avec le Département du District Fédéral, la police (*Secretaría pública*), et les délégations Cuauhtémoc et Venustiano Carranza. En effet, ces deux délégations géraient quotidiennement le commerce sur la voie publique dans leurs périmètres respectifs et étaient compétentes

¹⁰⁴*Diarios de los debates*, Asamblea Representativa del Distrito Federal, Segundo periodo ordinario, segundo año, 1993, número 15, p.12

¹⁰⁵Proche de Salinas de Gortari, Camacho Solís avait été nommé Secrétaire du Développement Urbain et de l'Ecologie du Mexique, en 1986, et s'était chargé de la reconstruction de la ville de Mexico à la suite du séisme de 1985.

¹⁰⁶*Diarios de los debates*, Asamblea Representativa del Distrito Federal, Segundo periodo ordinario, segundo año, 1993, número 15, p.12

¹⁰⁷Entretien avec l'un des protagonistes du Programme d'amélioration du commerce populaire, réalisé le 6 juin 2004 (celui-ci a désiré que son nom ne soit pas mentionné).

en la matière. La délégation Cuauhtémoc avait d'ailleurs, en 1989, tenté de déplacer les vendeurs de rue des avenues principales vers les rues secondaires (Silva, 2010 : 202).

Ce programme avait pour objectif général de faire disparaître le commerce ambulancier des rues du centre historique, mais plus précisément, il avait pour but de :

- *fortifier et rendre plus efficaces les conditions de travail du commerçant informel, lui procurer la sécurité dans le développement de son activité et le doter d'un patrimoine familial propre, ainsi que rendre transparentes les opérations commerciales réalisées par ce segment du commerce populaire,*
- *favoriser l'incorporation graduelle du commerce populaire sur la voie publique à un régime formel, stable et permanent,*
- *établir les bases et actions nécessaires conduisant à garantir la libération des rues du centre historique de la ville de Mexico par les commerçants ambulants,*
- *sauvegarder l'urbanisme du centre historique de la ville de Mexico.*¹⁰⁸

Dans ces quelques lignes, tirées d'un rapport du Département du District Fédéral, on peut remarquer l'emploi du terme « informel ». Parler d'informel permet d'insister sur les mesures de formalisation incluses dans le programme. L'argument patrimonial est rappelé en dernière instance.

Pour atteindre ces objectifs, la direction du Programme et de la COABASTO a été attribuée à Roberto Albores Guillen. Celui-ci était un proche du Président et il avait été auparavant à la tête de la délégation Venustiano Carranza. En tant que délégué, il avait mis en place, en 1989, un programme dans la zone de La Merced de lutte contre le commerce sur la voie publique, la prostitution et la délinquance, trois problèmes importants dans cette zone commerciale populaire. En ce qui concerne le commerce de rue, le programme consistait en la construction d'un marché, San Ciprián, pour relocaliser le commerce de rue¹⁰⁹. Celui-ci a été inauguré le 3 juillet 1990. Il s'agissait de la première inauguration d'un marché couvert depuis 1965 dans le District Fédéral.

Le marché San Ciprián a constitué le modèle de la politique menée dans le centre historique sous le nom de Programme d'amélioration du commerce populaire. C'est ce que

¹⁰⁸Departamento del Distrito Federal - COABASTO, *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular*, Mexico, avril 1994, document non-publié.

¹⁰⁹*Proceso*, numéro 714, 9 juillet 1990.

nous a expliqué un des protagonistes de ce programme¹¹⁰. Voici la description qu'il fait du projet de San Ciprián :

Pour ce programme, il n'y avait pas de budget. (...) Roberto Albores avait alors utilisé des crédits de la Banque Mondiale et des banques (...) Le marché a été construit. Pour y mettre les vendeurs de rue, les autorités de la délégation ont pensé à définir quelques rues à libérer. Ils ont élaboré un accord d'intégration au programme. Ils ont ensuite facilité l'accès des vendeurs de rue aux crédits de la banque Banamex. La police a alors expulsé les ambulants et des pots de fleurs ont été mis à la place. C'est ça le grand secret du programme. Les vendeurs ont dû s'enregistrer au registre des impôts. Le marché est privé, c'est un condominium, avec une administration privée. Roberto Albores a vendu cette idée à Salinas : plus de stands, plus d'ambulants, mais de beaux marchés couverts.

3.3. La mise en place du Programme d'amélioration du commerce populaire

3.3.1. Les recensements

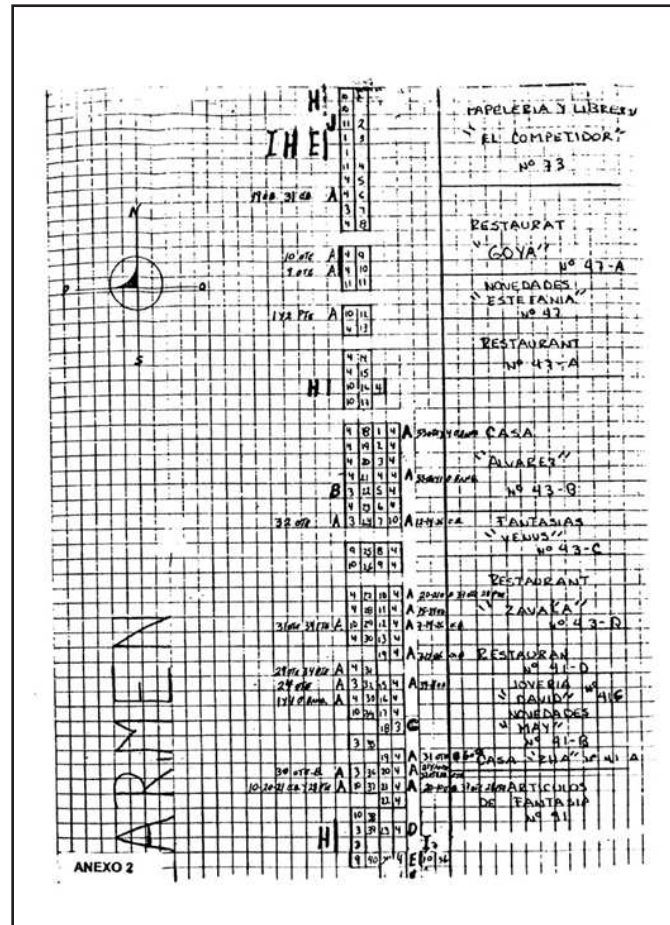
Ce programme a été réalisé en plusieurs étapes successives. Dans un premier temps, un état des lieux du commerce de rue a été effectué. Le programme a décidé de ne pas s'appuyer sur les recensements existants, mais de procéder à un nouveau comptage du commerce de rue dans le centre historique. Celui-ci a été réalisé par des jeunes sortant de l'université et n'ayant pas de liens avec le commerce de rue. Il s'agissait de ne pas utiliser les ressources humaines des délégations, afin d'éviter au maximum les pratiques de corruption. La zone d'étude a été limitée au périmètre B du centre historique, en le divisant en six zones¹¹¹. Le recensement s'est déroulé de juin à décembre 1992. Il a été réalisé par un groupe d'une soixantaine de personnes¹¹², qui ont effectué des relevés dans chaque rue, en réalisant une carte par rue. Ces cartes ont été faites à la main, à partir d'un croquis de chaque rue avec les magasins, les numéros des immeubles, et devant eux, les stands des ambulants, qu'ils soient fixes, semi-fixes ou mobiles (carte 10). Le recensement a inclus toutes les personnes exerçant le commerce dans les rues du centre, sans définition au préalable. Cela s'est fait anonymement dans un premier temps. Les agents recenseurs ont compté combien ils étaient le matin et le soir, ce qu'ils vendaient et à quelle organisation ils appartenaient. Ces comptages ont été

¹¹⁰ Entretien avec l'un des protagonistes du Programme d'amélioration du commerce populaire, 6 juin 2004 (celui-ci a désiré que son nom ne soit pas mentionné)

¹¹¹ La Merced Poniente, Primer Cuadro Norte, Primer Cuadro Sur, Allende, La Alameda, La Merced Oriente (San Lázaro, TAPO).

¹¹² Il aurait compté jusqu'à 120 personnes à certaines étapes du programme.

effectués à plusieurs reprises pour voir les variations du nombre de vendeurs selon les jours de la semaine, les moments du mois, etc.



Carte 10 : Carte réalisée lors des recensements du Programme d'amélioration du commerce populaire (Senosiain Peláez, 1994)

Une typologie des vendeurs de rue a été établie, en fonction du type de marchandises vendues, ainsi qu'en fonction du type de stand utilisé (tableau 9). Les chiffres sont différents de ceux de l'INEGI de 1990, présentés précédemment (tableau 8). Le pourcentage de stands semi-fixes, c'est-à-dire démontables, est plus important dans le dernier recensement et le nombre d'ambulants de trottoir est moins élevé. Ce dernier tableau montre la prédominance des stands semi-fixes. On remarque également que 6% des stands sont des annexes de magasin. Ce phénomène prend le nom de « dédoublement » (*desdoblamiento*) au Mexique. Il s'agit tout simplement de magasins formels qui installent un stand devant leur échoppe ou à proximité et y placent un vendeur. Les produits proposés sont généralement du même type que ceux du magasin. Etant donné que les stands dédoublement ne se différencient pas physiquement des autres stands et qu'ils apparaissent parfois dans les listes d'affiliés des organisations de commerçants ambulants (*padrón*), il a été établi qu'en moyenne 6% des

stands étaient des dédoublements. Ces 6% ont été retiré des effectifs des vendeurs de rue lors des négociations avec les *leaders*.

Tableau 9 : Recensement des stands de commerce ambulant dans le centre historique de Mexico par type d'installation

Type de stand	Pourcentage
Kiosques (puestos fijos)	1,5%
Stands (puestos semi-fijos)	76%
Sans stands (toreros)	12%
Annexes de magasins	6%
Stands de bonbons et chocolats	1,5%
Roulants (puestos rodantes)	3%
TOTAL	100%

Source : Senosiain Peláez, ITAM, 1994

Ces données ont servi de base à la formulation du projet de régulation, car elles ont permis de préciser qui allaient être les bénéficiaires du Programme d'amélioration du commerce populaire. Tous les vendeurs de rue recensés n'ont pas été inclus dans le Programme. Celui-ci a été destiné avant tout aux vendeurs des stands. Les vendeurs sans stands sont entrés marginalement dans le programme et les kiosques et annexes de magasins en ont été exclus. Dans le cas des kiosques, ceux-ci avaient été autorisés sous la présidence d'Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), qui avait donné l'autorisation aux invalides et notamment aux non-voyants d'installer des kiosques dans les délégations centrales de la ville (Silva, 2010 : 203). Depuis lors, leur présence est légitimée. Ils sont par ailleurs peu nombreux et proposent des produits spécifiques comme les billets de loterie.

Dans un second temps, à partir d'enquêtes auprès des vendeurs de rue, les agents de recensement ont compté les ventes, les gains, et ils ont surtout enregistré chaque vendeur (nom, produit vendu, localisation, organisation). La base de données visait à être la plus complète possible. Au total 6 recensements, 20 comptages et un grand nombre de relevés journaliers et hebdomadaires ont été réalisés, affichant un nombre total d'environ 10 000 vendeurs de rue¹¹³. Lors de ces recensements, 54 organisations de commerçants ambulants ont été identifiées dans le centre historique¹¹⁴. Ces organisations, représentant les vendeurs de rue et détentrices du pouvoir de négociation, ont été des interlocuteurs de premier ordre pour le Programme d'amélioration du commerce populaire.

¹¹³ *Diarios de los debates*, Asamblea Representativa del Distrito Federal, Segundo periodo ordinario, segundo año, 1993, número 15, p.12

¹¹⁴ Senosiain Peláez, ITAM, 1994, p. 27

3.3.2. Les négociations

Durant la mise en place du programme, entre 1992 et 1993, 1 186 réunions ont eu lieu avec les organisations de vendeurs de rue du centre historique pour une durée totale de 1610 heures¹¹⁵. Les négociations ont été menées avec toutes les organisations, en plusieurs étapes, échelonnées par la signature d'accords. La première étape a été la signature par chaque organisation d'un accord d'adhésion au programme. Le recensement a été un instrument de pression pour montrer aux *leaders* que les responsables du programme connaissaient la situation de leur organisation. Le classement du centre sur la liste du Patrimoine Mondial de l'Unesco et le décret présidentiel ont également permis de faire pression. La plupart des organisations ont signé car elles avaient peur de rester en dehors du programme, d'être expulsées des rues du centre et de n'avoir plus aucune solution.

Cependant, les négociations avec les *leaders* les plus puissants du centre historique ont été les plus difficiles et les plus tendues. On a déjà mentionné qu'entre 60% et 80% des commerçants sur la voie publique avaient pour *leader* Guillermina Rico, ce qui lui conférait un pouvoir de pression très fort. Rico a refusé de signer dans un premier temps et il y a eu des moments compliqués. Elle aurait notamment séquestré un des agents chargés du recensement dans ses bureaux¹¹⁶. Elle a néanmoins fini par signer suite à quelques manipulations. Nous n'en savons pas plus sur ce cas particulier, mais les autorités pouvaient utiliser des menaces de poursuites judiciaires à l'encontre des représentants de vendeurs de rue. Comme l'explique Silva (2010 : 204), la *judicialización* est une méthode utilisée par le gouvernement pour faire pression sur les leaders du commerce de rue et les obliger à négocier et à signer des accords. La crainte d'un emprisonnement pour divers types de délits entraîne généralement l'obtention d'un accord.

Ces accords ont été signés entre les organisations et les autorités du gouvernement de la ville de Mexico. Nous avons consulté un exemplaire (non signé) de l'accord, qui nous a été prêté par l'organisation *Vendedoras y Artesanos del Centro*. Il s'intitule « Accord de concertation démocratique pour le réaménagement du commerce populaire dans la ville de Mexico, du Programme d'amélioration du commerce populaire ». Il devait être signé par Manuel Camacho Solís, le régent, par le Programme d'amélioration du commerce populaire (COABASTO), par les organisations de vendeurs de rue et l'ARDF devait être le témoin de la signature. La première clause du contrat est la suivante : « Les associations ... adhèrent au programme immédiat de réorganisation (*reordenamiento*) du commerce populaire et

115 DDF-COABASTO, 1994, p. 7

116 Entretien avec l'un des protagonistes du Programme d'amélioration du commerce populaire, 6 juin 2004 (celui-ci a désiré que son nom ne soit pas mentionné)

pour cela, elles offrent et il leur sera offert toutes les facilités nécessaires pour garantir sa réalisation ». Dans ce texte, le Programme reconnaît la légitimité, l'autonomie et les formes d'autogestion des organisations des vendeurs de rue tout en reconnaissant également l'autogestion des commerçants indépendants. On voit ici l'ambiguïté de ce programme qui voulait privilégier l'individu en permettant aux vendeurs d'être propriétaires de leur local et la nécessité de négocier avec les organisations et leurs *leaders*. Signalons également que le troisième point du document souligne que l'un des objectifs est de « conserver les sites et monuments historiques qui donnent son identité à la ville ». L'argument patrimonial est présent à plusieurs reprises dans le texte.

Nous avons pu consulter un autre exemplaire de cet accord, adressé à l'Association *legítima, cívica, comercial A.C.* dirigée par Alejandra Barrios. Les deux exemplaires sont presque identiques. Mais, le premier comporte sept articles supplémentaires et il ne s'adresse pas à une organisation spécifique. Il mentionne également la possibilité pour les organisations de mener leur propre projet immobilier. A l'inverse, le dernier concerne les 400 vendeurs de cette association. Il a été signé par la représentante de l'association (Alejandra Barrios), par le représentant du Programme (Luis Ignacio Sainz) et par le Secrétariat général du gouvernement du District Fédéral (Victor Espinosa). Les témoins étaient Roberto Albores Guillen, Manuel Camacho Solís et Guillermo Orozco, le délégué de la délégation Cuauhtémoc.

Dans ces accords, les organisations s'engagent à quitter les rues et à occuper les centres commerciaux populaires qui seront construits en copropriété pour elles. Elles assurent que leurs adhérents paieront les crédits qui leur seront attribués et qu'elles n'incorporeront pas de nouveaux affiliés. Le Programme et le gouvernement du District Fédéral s'engage en échange à coordonner les projets de construction des centres commerciaux populaires et à interdire la vente dans les rues désoccupées. Ces accords sont simples et ils n'incluent ni dates, ni échéance.

L'équipe du Programme à la COABASTO était divisée en trois groupes : l'équipe de concertation (négociation politique), l'équipe technique (terrains, architecture, construction) et l'équipe en charge de l'individualisation du programme et des crédits. La deuxième équipe s'est attelée à trouver des terrains disponibles pour construire les centres commerciaux populaires. Suite au séisme de 1985, de nombreux édifices avaient été détruits ou endommagés dans le centre historique de Mexico. Les conséquences directes ont été un effondrement des valeurs foncières dans le centre historique et l'augmentation du nombre de terrains libres. Dans un premier temps, 700 terrains potentiels ont été recensés, 40 ont été sélectionnés à partir des critères de disponibilité, viabilité commerciale, localisation stratégique et acceptation par les organisations de vendeurs de rue.

Une seconde phase de négociation, qui s'est parfois superposée à la première, a été menée pour l'attribution des centres commerciaux populaires. Les *leaders* ont pu jouer un rôle important dans la sélection des terrains. Par exemple, Guillermina Rico souhaitait avoir un centre commercial populaire dans la rue Roldán, dans laquelle elle est née, ce qu'elle a obtenu. Une liste des centres commerciaux a été élaborée et peu à peu, elle a été complétée par l'organisation ou les organisations qui allaient l'occuper. Les recensements effectués au début du programme ont été très utiles à ce stade car elles ont permis aux autorités d'attribuer le nombre de locaux correspondant au nombre de vendeurs de l'organisation. En effet, certaines associations avaient fait venir des vendeurs d'autres quartiers de la ville pour renforcer leur nombre d'affiliés et essayer ainsi d'obtenir plus de locaux et de bénéficiaires.

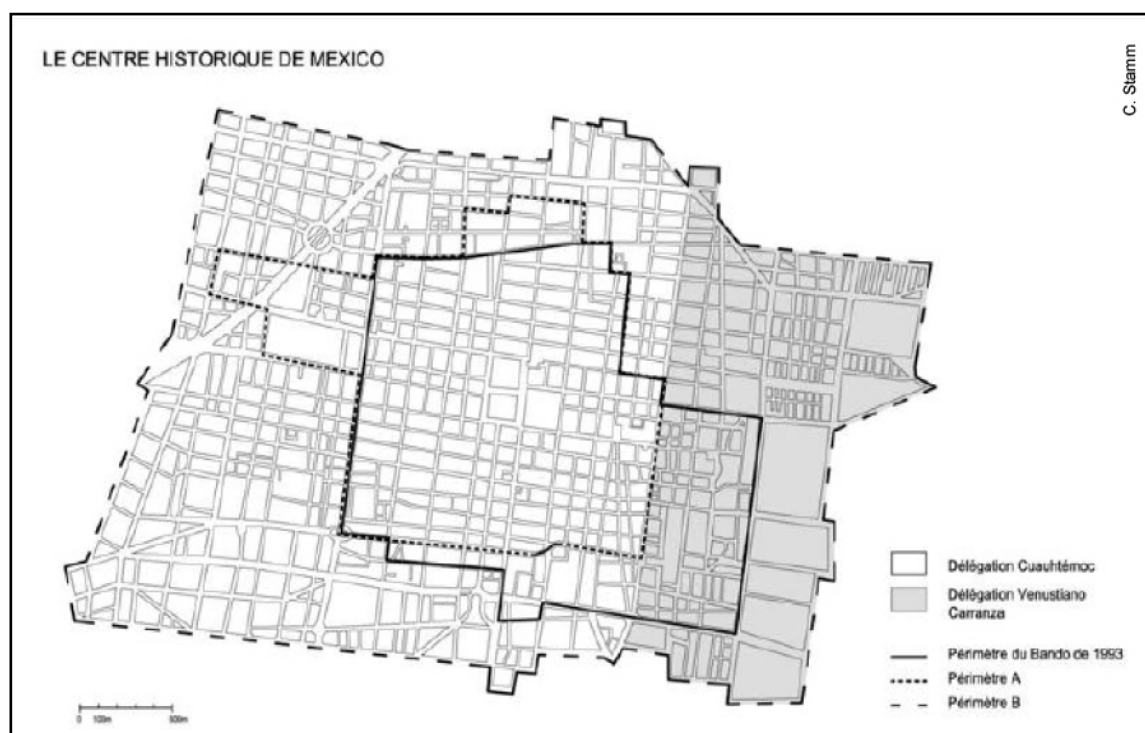
3.3.3. Le bando de 1993

Le 5 juillet 1993, l'Assemblée des Représentants du District Fédéral a promulgué un *bando*, qui a été signé par la totalité des partis politiques de cette même assemblée. Il a été publié le 12 juillet 1993 dans la *Gazeta Oficial del Departamento del Distrito Federal*. Il s'agit d'un décret car l'Assemblée des Représentants du District Fédéral avait en 1993 des compétences réglementaires et exécutives, et non pas législatives. Dans le texte du *bando*, le thème de la conservation du patrimoine historique est évoqué de nombreuses fois dans l'exposé des antécédents, bien plus que la congestion, l'hygiène ou encore l'évasion fiscale. Le texte exploite donc le consensus autour du patrimoine historique pour légitimer l'interdiction de vendre dans la rue.

Le *bando* interdit l'exercice du commerce sur la voie publique dans le centre historique dans un périmètre spécifique (photographie 12). Il recoupe une grande partie du périmètre A du centre historique, avec en plus la zone commerçante de La Merced (carte 11). Cependant, le texte permet dans certaines situations exceptionnelles de vendre sur la voie publique. Il autorise les kiosques qui se dédient à la vente de périodiques, revues et livres, car c'est une activité d'intérêt public (elle était déjà une exception dans le règlement des marchés de 1951). Il permet également l'établissement de stands lors des fêtes traditionnelles mexicaines, sous le contrôle du Département du District Fédéral.

Le *bando* a constitué un élément essentiel dans la négociation, car l'une des préoccupations premières des commerçants relocalisés était : « comment peut-on me garantir que d'autres vendeurs ne vont pas sortir dans la rue et occuper mon emplacement ? » L'interdiction était d'ailleurs mentionnée dans les accords de concertation. En conséquence, les autorités du District Fédéral devaient, comme le stipule l'article 3, mettre en place le processus de libération des rues et s'assurer que celles-ci restent inoccupées. Les rues ont été vidées en trois étapes avec des dates programmées et avec l'aide de la police. Le texte ne précise pas quelles sont

les sanctions en cas de non respect du texte. Cependant, il engage la responsabilité des agents publics (*servidor público*) qui permettraient ou toléreraient l'installation de stands sur la voie publique, quels qu'ils soient. Il vise ainsi à empêcher la corruption.



Carte 11 : Périmètres d'interdiction du commerce de rue dans le centre historique de Mexico (source : texte du bando de 1993)

3.3.4. La construction des centres commerciaux populaires

Le principe de ce projet était de construire des centres commerciaux populaires sous le régime de la copropriété. Les terrains ont été acquis de différentes manières : achat, expropriation¹¹⁷, accord avec le métro¹¹⁸, héritage sans héritier (*intestados*) et enfin, certains terrains appartenaient au Département du District Fédéral. En ce qui concerne les premiers, leur acquisition a été officialisée, ils ont ensuite été passés devant notaire (*escriturados*) et inscrit au Registre Public de la Propriété. Quant aux terrains du Département du District Fédéral, la privatisation du terrain, et/ou une cessation de droits à titre onéreux ont été effectuées. Les terrains de neuf centres de commerce populaire n'avaient toujours pas concrétisé cette procédure en 2003¹¹⁹.

¹¹⁷ Decreto por el que se expropiaron a favor del Departamento del Distrito Federal, diversos predios ubicados en el Centro Histórico de la Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación, 29 diciembre 1992

¹¹⁸ Dans le cas du centre commercial populaire Pino Suárez, par exemple, le terrain appartenait au métro et était donc en concession.

¹¹⁹ Entretien avec le Dr. Federico Rodríguez, FONDECO, 24 novembre 2003



Photographie 12 : Panneau du Programme d’Amélioration du Commerce Populaire indiquant l’interdiction de vendre dans la rue 5 de febrero, Mexico, 2004.

Le Programme visait à ce que les vendeurs de rue deviennent les propriétaires d’un local dans un centre commercial populaire, à la différence des marchés publics construits sous la régence d’Uruchurtu dans lesquels les commerçants étaient locataires. Pour cela, il a été indispensable de permettre aux vendeurs d’être des sujets de crédit et donc de mettre en place des conditions financières moins strictes et plus accessibles que celles proposées par le marché bancaire. Ainsi, un accord de crédit a été mis en place avec *Nacional Financiera* et le *Banco Nacional de Comercio Interior* et un *fideicomis (fideicomiso)*¹²⁰, le Fond de développement économique et social du District Fédéral (FONDEDF)¹²¹, a été créé, en 1992-1993. Ce dernier était chargé d’acheter les terrains, de développer les centres commerciaux

¹²⁰Un fideicomis est l’équivalent d’une société d’économie mixte.

¹²¹En 1996, FONDEDF est devenu FONDECO (le Fond de développement économique du District Fédéral).

populaires, de vendre les locaux et d'apporter une assistance technique¹²². L'objectif était de créer des centres commerciaux appartenant, après remboursement des crédits, aux vendeurs et auto-administrés, à la différence là encore des marchés publics. Le financement de chaque local a été réalisé à hauteur de 90% des frais, chaque commerçant devant avancer 10% de la somme au départ (*pago del enganche*). Le délai d'amortissement de ces crédits était de six ans, avec une période de six mois supplémentaires. Chaque local coûtait entre 10 000 et 30 000 pesos.

Premièrement, on a donné 10% chacun, disons 10% pour le paiement de l'avance, ensuite il y a eu des mensualités de 450 à 500 pesos par mois. Au début, c'était sur six ans. (...) 18 000 pesos, c'était le prix à l'origine pour les locaux secs (secos) et 26 000 pesos pour les cuisines^{123 124}.

Il y avait trois types de locaux, les moins chers valaient 10 500 pesos, et ceux avec une réserve (bodega) 22 000 pesos¹²⁵.

Certains commerçants ambulants n'ont pas pu payer les 10% du prix du local en avance. Ils sont soit allés vendre en dehors du centre historique, soit ils ont loué un local acquis par un autre commerçant. Nous avons ainsi rencontré un couple de commerçants dans le centre commercial populaire La Paja qui loue un local depuis son ouverture en 1993. Ces derniers, vendant des aliments préparés, n'avaient pas l'argent nécessaire pour entrer dans le programme, car les locaux avaient un coût trop élevé pour eux. Le local qu'ils louent appartient à un commerçant qui possède un autre local. Ils paient entre 1 500 et 2 000 pesos de location par mois. Certaines familles avaient, en effet, acquis plusieurs locaux parce que plusieurs membres de la famille avaient un stand dans la rue ou parce que certains commerçants ont été privilégiés lors de la répartition des locaux. Ce programme n'a donc pas inclus tous les vendeurs de rue ayant les critères pour y entrer.

L'attribution des locaux de chaque centre commercial a été faite au sein de chaque organisation. Si chacun entrait individuellement dans le programme, l'organisation de vendeurs de rue a conservé un rôle central dans les centres commerciaux populaires, puisque c'est elle qui a attribué les locaux. Selon certains, le plan a été mis sur la table et chacun a choisi son local ; selon d'autres, il fallait payer le *leader* pour obtenir un bon emplacement.

Le programme planifiait de construire 29 centres commerciaux populaires (Albores

¹²²Entretien avec le Dr. Federico Rodríguez, FONDECO, 24 novembre 2003

¹²³Les cuisines sont des locaux qui ont une connexion d'eau afin de pouvoir cuisiner. Leur surface est plus grande que celle d'un local « sec ».

¹²⁴Entretien avec l'administrateur du centre commercial populaire La Paja, 25 octobre 2003.

¹²⁵Entretien avec l'administratrice du centre commercial populaire Pino Suárez, 12 novembre 2003.

Guillén, 1994 : 70). En réalité, 24 de ces centres commerciaux ont été construits entre 1993 et 1994, puis 3 autres ont été construits entre 1998 et 1999 (Venustiano Carranza et Rayón I et II), pour un total de 7 456 locaux (tableau 10). L'idée des autorités était de créer des infrastructures commerciales ayant la forme de passages connectant deux rues, une station de métro à une rue ou bien un arrêt de bus à une rue. 90% des centres commerciaux populaires ont été planifiés sur ce modèle¹²⁶. L'objectif était de recréer la logique d'achat dans la rue en faisant circuler des flux importants de passants dans les centres commerciaux. Ils portaient, en effet, de l'hypothèse que les achats dans la rue sont spontanés ou accidentels, alors que dans les marchés ils sont planifiés. C'est pour cette raison que, d'après les autorités, les centres commerciaux populaires devaient copier la dynamique de la vente dans la rue.

Les deux premiers centres commerciaux inaugurés ont été Pino Suárez (photographie 13) et San Antonio Abad II. Ils ont été livrés le 12 mai 1993 aux 665 commerçants relocalisés, qui ont alors quitté les rues qu'ils occupaient¹²⁷. Les vendeurs de rue sont donc entrés, au fur et à mesure de l'achèvement des travaux, dans les nouveaux espaces commerciaux, qui ont été livrés sans les finitions. Chacun a dû aménager son local. Des cours ont été proposés aux commerçants afin de leur enseigner les techniques de vente du commerce établi, mais ils n'ont pas duré très longtemps. L'idée a été assez vite abandonnée et il est intéressant de constater que certains commerçants le regrettent. Le centre commerciaux populaire Pino Suárez a, par exemple, proposé une formation de vente et marketing à ses commerçants en 2004 et celle-ci aurait eu du succès selon son administratrice¹²⁸. De la publicité a été également réalisée pour faire la promotion des centres commerciaux populaires (photographie 14).

Ainsi, « le 1er septembre 1993, le centre historique s'est réveillé dans toute sa splendeur car, à partir de cette date, il était libéré de ses vendeurs de rue. (...) Cette action du gouvernement n'avait pas de précédent dans la Ville de Mexico, puisque aucun projet complet de ce type n'avait jamais été réalisé, et les actions isolées n'avaient jamais été réalisées dans le délai fixé. » (Albores Guillén, 1994 : 67).

126 *Diarios de los debates*, Asamblea Representativa del Distrito Federal, Segundo periodo ordinario, segundo año, 1993, número 15, p.13

127 Esplanade du métro Pino Suárez, rue Gante, rue Palma, rue Mesones, ruelle de Nezahualcōyotl, rue Nezahualcōyotl, impasse Fray Teresa Servando de Mier, rue República del Salvador, rue Isabel la Católica, rue Fray Servando Teresa de Mier, *Diarios de los debates*, Asamblea Representativa del Distrito Federal, Segundo periodo ordinario, segundo año, 1993, número 15, p.13

128 Entretien réalisé le 12 novembre 2003.



Photographie 13 : Centre commercial populaire Pino Suárez, Mexico, 2004. A droite, vue du centre commercial populaire et, à gauche, panneau du Programme d'amélioration du commerce populaire placé devant le centre commercial populaire.



Photographie 14 : Panneau sur l'avenue Eje Central annonçant la localisation des centres commerciaux populaires, Mexico, 2004.

Tableau 10 : Les centres commerciaux populaires du centre historique de Mexico

	N°	Centre commercial populaire	Localisation	Nombre de locaux
CUAUHTEMOC	1	Soledad	Soledad 69, esq. Anillo Circunvalación	779
	2	Mesones	Mesones 169, esq. Regina	546
	3	Meave	Eje Central 80, esq. Meave	410
	4	Pino Suárez	Plaza Pino Suárez	402
	5	Pensador mexicano	Eje Central 29, esq. Pensador Mexicano	325
	6	Roldán	Roldán 10, entre V. Carranza y Corregidora	300
	7	San Antonio Abad II	Cda. Fray Servando Teresa Mier 28, esq. Chimalpopoca	264
	8	Rayón II	Libertad 17, entre Reforma y Allende	254
	9	Vizcaínas	Jose Maria Izazaga 14, entre Eje Central y Bolivar	242
	10	Tacuba	Tacaba 46, entre Allende y Rep. de Chile	238
	11	Artesanos del centro	Rep. de Uruguay 75, entre I. La Católica y 5 de Febrero	179
	12	Rayón I	Reforma s/n, esq. Mosqueta	175
	13	Venustiano Carranza	V. Carranza 150, entre Correo Mayor y Jesús María	156
	14	San Antonio Abad I	Cda. Fray Servando Teresa Mier 27	152
	15	San Ildefonso	Rep. Venezuela 41, entre Rep. De Guatemala y Correo Mayor	105
	16	La Paja	Pino Suárez, esq. Rep de Salvador	101
	17	Isabel la Católica	I. La Católica, esq. Mesones	88
V. CARRANZA	18	Conjunto Merced	Rosario 156, Merced	1024
	19	Corredor La Merced	Explanada del metro Merced	551
	20	San Lázaro	Explanada del metro San Lázaro	549
	21	La Candelaria	Explanada del metro Candelaria	232
	22	Hierbas	Manzanares 53, Merced	127
	23	Celia Torres	Esteban Martín 14, Merced	74
	24	Manzanares	Manzanares 63, Merced	65
	25	del Canal	Canal 41, Merced	46
	26	Naranjeros	Esteban Martín 7, Merced	40
	27	General Anaya	General Anaya 12, Merced	27
		TOTAL		7456

Sources: documents de FONDECO et de la délégation Venustiano Carranza, 2004

4. LE PROGRAMME DE RELOCALISATION DES VENDEURS DE RUE DU CENTRE HISTORIQUE DE LIMA

Lors de sa campagne pour la Mairie Métropolitaine de Lima, le slogan d'Alberto Andrade était « Ordre, propreté, sécurité et récupération du centre historique. » Lorsqu'il est arrivé au pouvoir en 1996, il a décidé de mettre en action sa promesse de récupération

du centre historique. La nouvelle équipe municipale s'est ainsi attelée à la vérification des permis de fonctionnement du commerce établi, au contrôle des espaces publics au travers de la réorganisation des 20 000 vendeurs du centre historique, à la création d'un service de *Senerazgo*, à la rénovation des infrastructures et des places (Plaza San Martín et Plaza de Armas) (Chávez O'Brian & De la Flor, 1998 : 163). C'est à la politique de relocalisation du commerce de rue que nous allons nous intéresser dans les paragraphes qui suivent.

4.1. La définition de la politique

La définition de la politique a été attribuée à la Direction de la commercialisation de la Municipalité Métropolitaine, compétente en matière de commerce de rue. Elsie Guerrero en a été nommée directrice (1999b : 95). Elle bénéficiait d'une expérience de la régulation du commerce de rue pour avoir occupé un poste lors du mandat du maire de gauche Alfonso Barrantes. Elle avait alors travaillé à la mise en place de l'ordonnance 002 de 1985. Elle connaissait également bien la problématique pour avoir, un an avant de rejoindre l'équipe d'Alberto Andrade, fait une étude de marché des centres commerciaux privés qui se construisaient dans Lima et qui proposaient des locaux à des prix raisonnables aux commerçants¹²⁹. Alberto Andrade connaissait, lui aussi, très bien la question du commerce de rue. Avant d'être élu à la Mairie Métropolitaine, il a été maire du district liménien de Miraflores durant deux mandats (1990-1996). Il avait alors relocalisé le commerce de rue qui se déroulait sur la place centrale de Miraflores.

Les actions de régulation du commerce de rue ont été menées de manière centralisée depuis la Direction de la commercialisation, et non par différents services de la mairie. Cette direction agissait comme un centre de commande auquel tous les services de la municipalité obéissaient. Ce centre dessinait la politique, la stratégie, conduisait les processus administratifs internes, dialoguait avec les vendeurs, préparait les stratégies de communication, dialoguait et négociait avec les propriétaires¹³⁰...

La politique de la municipalité n'a pas été lancée à partir d'un programme prédéterminé : elle a été définie au fur et à mesure.

Ce qui a été mis en place, je peux te le dire sincèrement, n'a pas été une politique étudiée depuis le début, mais dans le fond ça a été un processus, quelque chose comme ce que disait le maire de Curitiba. On lui demandait : « Comment avez-vous planifié cette ville magnifique ? » et il a répondu : « Ce n'est pas que nous avons depuis le début la proposition de planification complète sinon qu'avec les limites que

¹²⁹Entretien du 5 janvier 2006.

¹³⁰Ibid.

la réalité nous imposait, nous avons construit une proposition ». Ce qui en revanche était clair depuis le début, c'était que nous avions une nouvelle interprétation du vendeur de rue, un nouveau concept de vendeur de rue. Il était clair qu'ils étaient de petits commerçants et non pas des vendeurs de rue pauvres. Et il était clair qu'ils devaient quitter les espaces publics.¹³¹

La politique consistait à récupérer les espaces publics en relocalisant le commerce de rue en dehors de rues et places du centre historique. Pour cela, la municipalité a commencé à travailler sur les référentiels.

4.2. Changer les référentiels

Le gouvernement municipal d'Andrade a, dans un premier temps, décidé de travailler sur les représentations du centre historique et du commerce de rue pour construire une nouvelle vision du monde. C'est en référence à celle-ci que la politique de relocalisation du commerce de rue a été mise en place. Tout d'abord, les autorités ont créé un consensus quant à la valeur et à la situation du centre historique, auprès des habitants et des institutions. Le classement par l'Unesco du centre ancien avait déjà permis de faire prendre conscience aux Liméniens de l'importance patrimoniale de cet espace, mais il s'est agi de la renforcer. En effet, l'Unesco aurait menacé de retirer l'inscription du centre historique de la liste du Patrimoine mondial, si aucune mesure n'était prise pour le protéger (Ronda, 2001 : 29). Cette menace a permis de mobiliser l'opinion publique et de la sensibiliser. C'est dans ce contexte que le règlement de l'administration du centre historique de Lima (ordonnance 062), approuvé en 1994, interdisait les activités commerciales dans les espaces publics, afin de protéger et réhabiliter le centre historique.

Ensuite, il s'est agi de définir un nouveau référentiel sectoriel (Muller, 1990), c'est-à-dire une nouvelle représentation du commerce de rue, qui s'imposerait comme l'image de référence de la politique publique. L'image des vendeurs de rue a été « redéfinie » (Guerrero, 1999b : 97). Dans les représentations des habitants, ils étaient assimilés à des immigrants pauvres et étaient souvent considérés comme des victimes de la crise économique et du manque d'emploi. Ils recueillaient ainsi, dans une certaine mesure, la sympathie de l'opinion publique. Le nouveau discours de la municipalité a été de considérer les vendeurs de rue comme des micro-entrepreneurs¹³². Il s'articule en deux temps. Tout d'abord, à l'origine, une majorité des vendeurs de rue se sont lancés dans cette activité en l'absence d'emploi formel et leur situation se caractérise par la précarité et la faiblesse des gains. Mais, les vendeurs

¹³¹ Ibid.

¹³² Cette terminologie fait écho aux théories et aux réformes néolibérales qui ont frappé l'économie péruvienne dans les années 1990.

du centre historique n'étaient plus dans cette situation. Ils avaient réussi à accumuler des biens et des richesses et étaient devenus de petits commerçants. Ce constat et ce discours n'était, en réalité, pas complètement nouveau. Déjà De Soto (1987) avait défendu l'idée que les vendeurs de rue pouvaient être considérés comme des entrepreneurs. Celle-ci était renforcée par le fait que de nombreux centres commerciaux construits par des vendeurs de rue existaient dans Lima, ainsi que des programmes de promotion des PME qui s'adressaient à eux (Guerrero, 1999a : 129).

Cette première phase a servi à renforcer l'appui des habitants et des institutions à une politique en matière de commerce sur la voie publique. La municipalité a cherché « l'appui explicite et décidé des associations d'habitants, des institutions impliquées dans la réhabilitation du centre historique et des medias » (Guerrero, 1999a : 131). Elle a également souhaité, par là-même, réduire les coûts politiques d'une telle action.

4.3. La mise en place de la politique

4.3.1. Opération coup de poing

La définition et la mise en œuvre de la politique a été précédée par une action coup de poing. Alberto Andrade avait, juste après son arrivée au pouvoir, délogé les vendeurs de rue du Parque Universitaria situé dans le sud du centre historique. Cette action a été possible grâce à l'intervention des forces de police. Dans ce parc, étaient installés 300 vendeurs de rue reconnus pour leur organisation et leur capacité à faire pression sur les autorités, mais dont les leaders étaient pacifistes. Le message qu'a fait passer Andrade à cette occasion était clair. Il a montré qu'il avait la volonté politique d'agir et qu'il n'allait pas laisser les vendeurs de rue faire pression sur lui.

Cette action n'est pas anodine. L'un des enjeux, fréquemment évoqué au cours des élections municipales de 1995, avaient été la modernisation et la rationalisation de l'administration municipale et surtout le rétablissement de l'autorité municipale, accusée de corruption et d'inefficacité (Ronda, 1997 : 30). Cette situation était qualifiée au Pérou de *desgobierno* (Roever, 2005 : 2), littéralement dé-gouvernement ou incapacité à gouverner des autorités publiques. A l'inverse, l'expulsion des vendeurs du Parque Universitaria a exprimé la détermination de la municipalité et a constitué le lancement de la politique de relocalisation des vendeurs de rue. Elle s'est fondée sur l'application de l'ordonnance 062.

4.3.2. Conserver les conglomérats

La politique de relocalisation a ensuite été construite au fur et à mesure, à partir des observations et des discussions avec les vendeurs de rue. L'une des observations principales de l'équipe en charge du programme était que les vendeurs opéraient comme de véritables

marchés en plein air. Ils étaient constitués en grands conglomérats. Ils étaient organisés et ne vendaient que marginalement de manière isolée. L'objectif a ainsi été de déplacer ces grands conglomérats tels qu'ils étaient constitués et non pas de les fragmenter. L'argument étant que leur force commerciale résidait dans la diversité et la quantité de vendeurs, dans la variété des produits et dans l'offre. « Dans le fond, ils étaient de grands *malls* sur la voie publique. »¹³³

Ces conglomérats commerciaux avaient deux fonctions : une première fonction d'approvisionnement des secteurs de classe moyenne et populaire et une seconde de commercialisation de la production nationale. En effet, d'un côté, Lima ne disposait pas, dans les années 1990, d'infrastructures commerciales dans les quartiers périphériques en pleine expansion et les supermarchés étaient peu nombreux et situés dans les quartiers aisés de Lima. De l'autre, les petits producteurs péruviens écoulaient leurs marchandises auprès du commerce de rue et non pas des grands magasins, car ces derniers paient à 60 ou 90 jours, alors que les vendeurs de rue paient soit comptant, soit les jours ou la semaine suivants. Or, pour le petit artisan, la production dépend directement des ventes. La politique d'Andrade a donc été de relocaliser les vendeurs en conservant les grands conglomérats.

L'équipe a travaillé avec chaque conglomérat, l'un après l'autre, regroupant 2000 à 3000 vendeurs. Elle a réalisé un travail interne pour que ces conglomérats restent unis. Comme cela a été souligné précédemment, les organisations de vendeurs de rue sont souvent de petite taille à Lima. En général, les vendeurs de chaque pâté de maison étaient organisés en une association, qui ensuite se fédérait avec des associations des pâtés de maison voisins. Il s'est donc agi de centraliser les associations et de créer parfois une direction centrale pour qu'elles forment un groupe plus grand et uni. La cohésion du groupe est importante dans le processus de relocalisation, qui implique une série d'engagements pris en commun pour acheter le terrain, construire l'édifice et faire fonctionner le centre commercial sous le régime de la copropriété.

4.3.3. *Décentraliser les fonctions commerciales*

La construction de centres commerciaux a été promue dans des espaces situés pour la plupart hors du centre historique, dans des quartiers commercialement sous-équipés. Si la politique liménienne est assez similaire dans ses procédés à celle de Mexico, elle diverge, en revanche, sur les lieux de relocalisation des vendeurs ambulants. Contrairement au centre historique de Mexico, qui disposait de terrains libres suite au séisme de 1985, le centre de Lima offrait peu de possibilités de construction. En outre, la mise en place du programme

133 Ibid.

avait été précédée de peu par l'élaboration d'un plan de développement métropolitain, qui incitait à la déconcentration des activités commerciales vers les périphéries sous-équipées afin de créer de nouvelles centralités dans la métropole. La politique du centre historique de Lima a ainsi coïncidé avec la réalisation du plan de développement de Lima, ce qui a permis de déterminer des zones où il y avait un manque de commerce et de relocaliser les vendeurs dans ces espaces¹³⁴.

En parallèle, la mairie a interdit la construction de galeries commerciales dans le périmètre du centre historique et a incité les groupes de vendeurs à aller s'installer dans les espaces périphériques. En effet, les galeries commerciales tendaient à attirer et consolider le commerce de rue dans le centre. Il était très aisé pour un locataire de sortir vendre dans les rues. De plus, des liens de complémentarités (approvisionnement, stockage...) se mettaient en place entre les locaux et les étals dans les rues. L'objectif de la municipalité était, d'une part, de permettre que la libération des rues soit durable et, d'autre part, de déconcentrer les fonctions commerciales pour « récupérer » le centre historique, selon la terminologie politico-administrative locale.

4.3.4. Les négociations et le rôle des medias

Des négociations ont été menées avec les dirigeants des organisations et surtout des fédérations, du fait de la faible taille des associations de base. Celles-ci ont été menées durant tout le processus avec tous les niveaux, depuis les *leaders* jusqu'aux associés. Les vendeurs et leurs organisations étaient évidemment opposés à toute relocalisation et ils comptaient sur leur poids politique et leur pouvoir de pression sur les autorités. Tout comme à Mexico, l'idée que les vendeurs de rue avaient un poids électoral important était présente à Lima (Guerrero, 1999b : 95). Cependant, lorsque la décision municipale est apparue comme irrévocable, l'opposition initiale a laissé place à différentes attitudes. La majorité des groupes a continué à s'opposer et s'est préparée à lutter contre le projet de la municipalité. Certains ont commencé à chercher à négocier un accord pour prolonger le plus longtemps possible leur permanence dans les rues. D'autres *leaders*, enfin, ont accepté la proposition municipale et l'alternative qu'elle apportait à la libération des rues. La décision municipale a gagné du terrain peu à peu devant la détermination des autorités.

Le processus de relocalisation a été mené en trois temps. En 1996, il a été mené avec les groupes de vendeurs de taille moyenne, qui réunissaient quelques centaines de personnes et qui s'installaient sur les avenues et dans les parcs importants. En 1997, ce sont les grands conglomérats, de plusieurs milliers de vendeurs, situés dans le cœur du centre historique

¹³⁴Entretien avec Martha Lazarte, consultante, réalisé le 18 janvier 2006

dans les avenues les plus importantes, qui ont été relocalisés. En 1998, ce fut le tour des associations qui vendaient à la périphérie du centre historique. Au total, 50 actions de relocalisation ont eu lieu (Guerrero, 1999a : 231).

Le dialogue a souvent été tendu et des épisodes violents ont eu lieu lors des retraits progressifs des rues. Par exemple, lors de la première étape, en mars 1996, les autorités ont négocié avec les vendeurs de la rue Jirón Lampa, qui est l'une des principales voies d'accès à l'hypercentre de Lima. Celle-ci était occupée par des vendeurs de *ferreteria*. Lorsque la municipalité a averti les vendeurs qu'ils devaient quitter les rues, il y a eu durant un mois des affrontements entre ce groupe et la police municipale. Cependant, le dialogue a été maintenu et les vendeurs ont finalement accepté la proposition de s'installer provisoirement et gratuitement dans le *campo ferial* abandonné de Las Malvinas, à l'ouest du centre historique (Guerrero, 1999a : 135). Le visionnage de reportages télévisés de l'époque¹³⁵ nous a permis de voir des images de rues remplies de stands fixes de vendeurs ambulants et qui ressemblaient pour certains à de véritables échoppes, les familles de vendeurs qui dormaient dans leur stand pour ne pas être délogées, ainsi que les affrontements qui ont eu lieu entre la police municipale et les vendeurs de rue.

Une stratégie de communication a été adoptée tout au long du processus afin de faire pression sur les vendeurs de rue. Des présentations, entretiens et rapports spéciaux ont été réalisés à la télévision, à la radio et dans la presse écrite. Toutes les actions pour déloger les vendeurs étaient accompagnées par les médias pour que ces marchands sentent la pression de l'opinion publique et des habitants. En effet, si un accord de libération d'une rue était signé en présence de journalistes, l'association de vendeurs pouvait difficilement revenir dessus et le contester ou différer la date de départ des espaces publics. Par exemple, les médias ont accompagné l'opération de délogement des 4 500 étals situés autour du *Mercado Central*, qui a duré près d'une semaine (Guerrero, 1999a : 135).

4.3.5. La construction des centres commerciaux

La Mairie Métropolitaine de Lima ne disposait pas de financement, ni de terrains, mais il y avait un contexte immobilier et financier favorable, au milieu des années 1990, au Pérou. La politique libérale du Président Fujimori facilitait les investissements privés et, à cause du terrorisme, le crédit s'était rétracté et les banques avaient de l'argent à prêter. La relocalisation et la formalisation ont donc été planifiées sans investissement municipal en infrastructures. Les seules subventions qu'ont reçues les vendeurs de rue ont été destinées, dans un second temps, à la promotion ou la publicité des centres commerciaux.

135 Entretien avec Elsie Guerrero, réalisé le 18 janvier

L'équipe de fonctionnaires en charge de la politique a fait une recherche du prix des terrains, des localisations intéressantes et ils ont mené des négociations avec des propriétaires fonciers. Le calcul a été le suivant : de combien de mètres carrés a besoin un commerçant s'il conserve plus ou moins les caractéristiques de la rue ? La réponse a été fixée à dix mètres carrés en incluant les circulations : un terrain de 10 000 mètres carrés pouvait donc accueillir 1 000 vendeurs. Mille vendeurs associés pouvaient acheter un terrain. Ils ont alors commencé un travail de conseil, formation et assistance technique auprès des vendeurs et de persuasion auprès des propriétaires, constituant un pont entre les deux groupes. L'objectif était de faciliter les démarches et de trouver des formes de financement sans investissement municipal.

Plusieurs formes ont été utilisées. Certains propriétaires ont vendu leur terrain sous condition de prêt d'une banque. Des prêts adaptés ont été dessinés avec les banques : des prêts à taux d'intérêt bas, alloués à l'association de vendeurs sur la base de l'épargne collective mais déposée sur des livrets individuels. Dans certains cas, exceptionnels, les vendeurs se sont simplement mis d'accord avec les propriétaires à travers la signature d'un acte notarial ou la signature du maire. Enfin dans d'autres cas, sont apparus les promoteurs immobiliers, qui y ont vu une opportunité commerciale. Différentes formes d'accords ont été signées entre des associations de vendeurs et des entreprises de construction et promotion immobilière. Pour que tout cela soit possible, les autorités ont dû flexibiliser les règles de construction et accélérer les processus de délivrance des permis de construire.

Ainsi, 23 centres commerciaux populaires ont vu le jour. Les plus importants ont été le Nouveau Marché Central FEVACEL (4 500 commerçants), le centre commercial Polvos Azules (1 700 commerçants) et la zone commerciale de l'avenue Argentina (6 000 commerçants). 17 autres centres commerciaux de plus petite taille ont également été construits dans des espaces périphériques de Lima (Guerrero, 1999a : 133). Inauguré en 2001, Polvos Azules est probablement le plus connu aujourd'hui (encadré 9). Il se situe au sud du centre historique, dans le district de La Victoria, à proximité de la Voie Express. Le grand marché FEVACEL a, quant à lui, été construit dans le district d'Independencia, situé dans la zone nord de la ville.

Encadré 9 : Le centre commercial Polvos Azules, Lima

L'histoire des vendeurs de Polvos Azules a été rythmée par les politiques des différents maires de Lima. En 1981, lors de la politique des campos feriales, les vendeurs du Jirón de la Unión et des rues adjacentes avaient été déplacés derrière le Palais National dans un parc qui s'appelait alors Polvos Azules. Les 1500 vendeurs ont alors créé l'Association de vendeurs ambulants du campo ferial Polvos Azules.

En 1996, lors du mandat d'Alberto Andrade, ils ont dû quitter leur emplacement. Ils ont pris la décision d'acheter le terrain sur lequel se trouve aujourd'hui le centre commercial, en dehors du centre historique. Ils avaient fait une étude de marché et avaient vu qu'ils ne pouvaient pas s'installer dans une zone périphérique sans perdre les clients des autres périphéries. Cela les a conduits à chercher un terrain à proximité du centre historique. Ils ont trouvé ce terrain dans le district de La Victoria, à la limite du territoire du Cercado de Lima. Les vendeurs ont alors, en 1997, décidé de créer une nouvelle association : l'Association des propriétaires du centre commercial Polvos Azules. Tous les associés sont entrés dans l'association. Pendant la construction du centre commercial, qui a pris plusieurs années, la Municipalité Métropolitaine de Lima s'était coordonnée avec celle de La Victoria et les vendeurs, en attente de leur local, ont pu occuper les rues autour de la construction pendant ce temps.

Le centre commercial (photographie 15) est un grand succès. Il a été inauguré en 2001. Il est composé de 2 074 locaux commerciaux et regroupe 1 900 associés. 20% vendent en gros et 80% au détail. Le centre commercial fonctionne avec un président, un comité de direction et des assemblées générales sont convoquées régulièrement. Les locaux ont été achetés au prix de 8 000 à 10 000 dollars et ils valent aujourd'hui de deux à quatre fois plus, selon l'emplacement. Les prix de location se sont également élevés.

Les stands proposent essentiellement des vêtements et chaussures de marques. La variété de marques et de modèles serait la plus grande du Pérou. Il y a également un grand nombre de stands de copie de Cd et Dvd.



Photographie 15 : Centre commercial populaire Polvos Azules, Lima, 2007 (Clichés de J. Monnet). A droite, vue de l'intérieur et, à gauche, vue de l'extérieur.

Source : entretien avec le responsable de l'image institutionnelle de l'Association de propriétaires du centre commercial Polvos Azules, réalisé le 25 avril 2007.

Dans le cadre de cette politique, tous les vendeurs de rue ne sont pas entrés dans un projet de centre commercial populaire. Environ 10% d'entre eux ont été autorisés à rester dans le centre historique. Il s'agit, d'une part, de ceux qui n'avaient pas les ressources pour acquérir un local et, d'autre part, de ceux dont les activités ne créaient de conflits ni avec les usages de l'espace public, ni avec la vocation culturelle, touristique et récréative du centre. Ces derniers vendaient essentiellement des journaux, des aliments préparés traditionnels, des boissons et sucreries, des cartes postales, des articles religieux à la sortie des Eglises, etc. Ils ont obtenu une autorisation de trois mois renouvelables pour s'installer à un endroit spécifique du centre dans un stand réglementaire. Ainsi, toutes les activités de vente de la rue ne sont pas indésirables pour les pouvoirs publics. Lorsqu'elles sont destinées aux touristes notamment, elles sont même tout à fait acceptées. Elles contribuent au folklore local¹³⁶ en proposant des produits traditionnels ou touristiques.

CONCLUSION

Les mois qui ont suivi leur relocalisation, les rues du centre historique de Mexico sont restées vides de leurs ambulants. Il en est de même à Lima, où des travaux de réfection des voies ont été immédiatement initiés et où des contrôles policiers ont empêché les vendeurs de reprendre leurs espaces de vente.

Contrairement à la capitale péruvienne, où ils ont durablement quitté les rues, à l'exception des vendeurs autorisés, la libération des espaces publics n'a été que provisoire dans le cas de Mexico. En réalité, beaucoup de vendeurs ambulants avaient adopté des stratégies de vente alternatives, comme, par exemple, la déambulation. En 1994, quelques mois après être entrés dans les centres commerciaux, que leurs affiliés avaient eux-mêmes financés, plusieurs organisations ont réinvesti la voie publique, prétextant une baisse importante des ventes depuis leur relocalisation et l'occupation de leurs anciens espaces de vente par de nouveaux vendeurs informels. De nombreux commerçants ont alors dédoublé leurs activités : une partie de la famille est restée dans le local et une autre dans la rue. Ils se placent le matin sur les trottoirs et l'après-midi dans leur local, ou bien encore une partie de la famille vend dans la rue et une autre dans le centre de commerce populaire. Parfois, ils ont convertis leur local en entrepôt pour y stocker leurs marchandises et ils sont retournés sur la voie publique.

Dans le cas mexicain, les commerçants ont tous été relocalisés dans le centre historique. Il était ainsi très aisé pour eux de retourner occuper la voie publique. On pourrait même

¹³⁶J. Meissonnier (2006) parle dans le cas d'Istanbul d'une transition de la part des pouvoirs publics d'une volonté d'éradication des vendeurs de rue vers une « folklorisation contrôlée

avancer l'hypothèse que cette politique a renforcé le commerce ambulant dans le centre, car il a permis de varier les stratégies de vente et de disposer d'un endroit pour entreposer ses produits. Dans le cas liménien, l'éloignement des centres commerciaux populaires du centre historique n'a pas facilité ce retour dans les rues. Il a conduit à la déconcentration des activités commerciales vers des quartiers périphériques sous-équipés. Néanmoins, cet argument géographique ne paraît pas suffisant pour expliquer les différences entre les deux villes, car à Lima, certains groupes se sont installés sur des terrains à proximité du centre.

Il semble que le facteur déterminant ait été la relation qu'entretiennent les organisations avec le pouvoir politique (Stamm, 2008a). Comme on l'a vu, ces organisations étaient beaucoup plus fragmentées à Lima qu'à Mexico. Cette fragmentation a fragilisé le pouvoir d'opposition des commerçants ambulants, mais ce sont surtout le corporatisme et le clientélisme mexicain qui ont fait la différence. Le clientélisme politique existe également au Pérou, mais il n'est pas lié à l'intégration des forces sociales dans l'appareil étatique comme cela a été le cas au Mexique avec le PRI. Cette alliance implique une certaine réciprocité entre le personnel politique et les représentants des vendeurs des rues. Ces derniers, qui ont parfois des charges politiques, peuvent mobiliser une clientèle nombreuse. Le poids des associations de vendeurs, qui peuvent compter plusieurs milliers d'affiliés, a été déterminant pour légitimer leur retour dans les rues et la tolérance des autorités publiques. A l'inverse, à Lima, Alberto Andrade se situait dans une logique différente, il a créé son propre parti, Somos Lima, et il a essayé de se démarquer des pratiques clientélistes.

Dans le chapitre suivant, nous allons revenir sur les effets de ces politiques dans les centres historiques. Nous allons étudier les politiques qui leur ont succédé, dans les années 2000, dans un contexte très différent en ce qui concerne Mexico.

CHAPITRE 5

Entre continuité et innovation : les politiques de régulation du commerce de rue dans les centres historiques (années 2000)

Les paysages des centres historiques de Mexico et Lima étaient, à la fin des années 1990, très distincts. Les rues du premier étaient, de nouveau, remplies d'étals, alors que celles du second étaient vides et contrôlées par la police municipale. Dans ce contexte, et à l'inverse de ce que nous avons vu dans le chapitre précédent, les initiatives postérieures des autorités du District Fédéral et de la Municipalité Métropolitaine de Lima ont été divergentes entre les deux centres historiques.

Ce chapitre abordera les actions publiques mises en œuvre dans les années 2000, et, pour être plus précis, depuis 1997 dans le cas mexicain car l'arrivée du PRD au pouvoir dans le District Fédéral a transformé les conditions de la régulation du commerce de rue créées par le PRI. Nous reviendrons, dans un premier temps, sur la situation du commerce de rue dans les centres historiques avant de nous intéresser en détail aux actions des gouvernements régionaux. Leur analyse nous permettra, dans un chapitre suivant, de réaliser une comparaison diachronique entre les décennies 1990 et 2000.

1. LE COMMERCE DE RUE DANS LES CENTRES HISTORIQUES DE MEXICO ET LIMA (1997-2008)

Les politiques de réorganisation du commerce de rue, analysées dans le chapitre précédent, ont modifié considérablement le panorama du commerce de rue. A Mexico,

les vendeurs de rue sont, d'une part, réapparus dans les espaces publics du centre historique et ils ont développé de nouvelles stratégies, plus complexes, liées aux nouveaux centres commerciaux populaires. D'autre part, les grandes organisations PRIistes des années 1990 se sont fragmentées avec l'entrée sur la scène politique du PRD. A Lima, le contrôle des rues par la police municipale a impliqué la seule présence des stands autorisés et la multiplication de la vente à la sauvette. Nous allons, dans les paragraphes qui suivent, revenir en détail sur ces transformations.

1.1. Les vendeurs de rue : des situations contrastées entre Mexico et Lima

1.1.2. Le retour des vendeurs de rue à Mexico

Dès 1994, les vendeurs de rue sont apparus de nouveau dans le périmètre du centre historique de Mexico (photographie 16). Ils se sont peu à peu réappropriés les espaces publics et leur nombre n'a cessé d'augmenter par la suite. Escobedo (2006 : 4) reprend des estimations du Gouvernement du District Fédéral, qui dénombrait environ 9 000 vendeurs de rue, en 1997, et de l'Assemblée Législative du District Fédéral, qui comptait environ 25 000 vendeurs de rue, en 1998. Mais d'après les chiffres de la CANACO, cités dans Alba et Labazée (2007 : 84), il y avait, en 2006, 60 000 vendeurs de rue dans le centre historique. Quelle que soit la réalité de ces chiffres, ils illustrent le retour des vendeurs et l'envahissement des rues par les stands.

Une part importante des commerçants relocalisés a choisi de retourner vendre dans la rue, bravant l'interdiction émise par le *bando* (photographie 16). Il est difficile d'évaluer combien d'entre eux sont repartis sur la voie publique. L'enquête que nous avons réalisée auprès de 73 commerçants des centres commerciaux populaires Artesanos del Centro (27) et La Paja (46), en 2004, montrait que seulement 30% des commerçants interrogés à Artesanos del Centro et 53% à La Paja étaient dans le centre commercial populaire depuis son ouverture, ce qui signifie qu'entre 47 et 70% de ces commerçants sont allés vendre ailleurs. On peut donc supposer qu'une majorité d'entre eux sont retournés vendre dans la rue. De plus, à la différence d'Artesanos del Centro et La Paja, d'autres centres commerciaux populaires sont vides et leurs locaux fermés, ce qui laisse supposer que le pourcentage est plus élevé.

A partir des entretiens réalisés avec des commerçants relocalisés, on a pu obtenir des informations sur le retour dans la rue de leurs collègues. Généralement, les vendeurs sont retournés s'installer là où ils vendaient auparavant, abandonnant leur local ou s'en servant comme entrepôt pour leurs marchandises. Les causes de ce retour à la rue sont en grande partie économiques, car les usagers du centre et les clients habituels du commerce de rue n'entraient pas dans les centres commerciaux populaires. D'après la même enquête de 2004,

44% des vendeurs relocalisés affirmaient que leurs ventes avaient baissé par rapport à la rue ; 26% que leurs ventes avaient augmenté et 26% que leurs ventes étaient restées stables (les 4% restant ne se sont pas exprimés sur cette question).



Photographie 16 : Vendeur installant son stand sur le panneau d'interdiction du bando de la rue 5 de Febrero, Mexico, 2004.

Dans ce contexte, de nombreux commerçants ont adopté des stratégies intermédiaires entre la rue et les centres commerciaux populaires, vendant à la fois dans la rue et dans les nouveaux espaces commerciaux. Ils se placent, par exemple, le matin sur les trottoirs et l'après-midi dans leur local ou bien encore, le mari vend dans la rue et sa femme dans le centre commercial populaire. Ces stratégies sont souvent familiales et complexes comme le montre l'exemple de Ximena et de sa famille (encadré 10).

Encadré 10 : Stratégie d'une famille, entre la rue et les centres commerciaux populaires

Ximena a 19 ans. Elle vend dans le centre historique de Mexico, avenue 20 de Noviembre, des hot-dogs à sept pesos et des boissons rafraîchissantes. Bien qu'elle soit commerçante ambulante depuis dix ans, comme toute sa famille, elle a été scolarisée jusqu'à récemment, quand elle a été renvoyée du lycée un semestre avant d'être diplômée. Elle habite, en métro, à une heure du centre historique, où elle travaille de 12 heures à 20 heures tous les jours. Elle prend un jour de repos par semaine durant lequel l'un de ses cousins se charge de vendre à sa place.

Sa famille possède quatre chariots de hot-dogs, tenus par ses frères et sœurs et son père, qu'ils entreposent la nuit dans un parking du centre historique. Sa sœur, par exemple, vend des hot-dogs dans la rue 5 de Febrero, située elle aussi dans le centre historique.

En dehors de leur activité dans la rue, cette famille possède également deux locaux dans le centre de commerce populaire La Paja et un local dans le centre de commerce populaire Pino Suárez, que tient sa mère. Ces locaux sont des cuisines. L'un de ces locaux est fermé, mais ils pensent le louer. Il s'agit donc d'un retour à la rue après la mise en place de la politique de Camacho Solís, mais il est intéressant de voir que la famille a maintenu sa présence à Pino Suárez et qu'elle tire des bénéfices de ses autres locaux. Ce retour à la rue a été motivé par des considérations financières et par le fait que le centre de commerce populaire, contrairement à la rue, n'est pas adapté à la vente de ce type de produit de restauration rapide.

Dans la rue, cette commerçante appartient à une organisation de vendeurs de rue et un leader lui fait payer une cotisation (cuota) d'au moins vingt pesos par jour. L'organisation a un rôle très important pour elle car elle exerce son activité dans une rue strictement interdite au commerce. Elle lui permet d'être prévenue de l'arrivée de la police grâce à un talkie-walkie par lequel des membres de l'organisation, chargés de la surveillance, l'avertissent quand arrivent les camionnettes de la police. Elle déplace alors son chariot, pourtant très lourd, et le met dans une rue perpendiculaire où la vente est tolérée. Elle effectue cette manœuvre cinq à six fois par jour, parfois plus. Si la police l'attrape, ce qui lui est déjà arrivé à plusieurs reprises, son chariot est confisqué, ainsi que la marchandise. Elle doit se rendre aux bureaux de la délégation et payer une amende d'un montant très faible pour récupérer son chariot, sans la marchandise, après une période de confiscation de quinze jours. En dépit des difficultés, cette commerçante préfère vendre dans la rue.

Source : entretien réalisé le 12 mai 2004

Le retour dans les rues d'un grand nombre de commerçants relocalisés et l'installation de nouveaux vendeurs ont créé des logiques de concurrence spatiale et commerciale devant les centres commerciaux populaires. Les nouveaux occupants de la rue s'installaient devant ces centres commerciaux, empêchant les clients de les voir et d'y entrer. Les commerçants des centres commerciaux populaires ont donc développé des stratégies pour faire face à cette situation. Ceux d'Isabel La Católica se sont opposés à l'installation de vendeurs devant celui-ci. Ceux de La Paja ont décidé d'occuper eux-mêmes les espaces publics situés devant le centre commercial populaire, afin d'éviter que d'autres n'occupent ces lieux et afin d'en tirer des bénéfices. Cependant, ces relations ne sont pas toujours conflictuelles. Des relations de complémentarité peuvent se créer. Dans le cas du centre commercial populaire Pino Suárez, les commerçants qui s'installent devant celui-ci ne peuvent pas vendre les mêmes

produits que ceux qui sont offerts à l'intérieur. Ils attirent ainsi les clients mais ne font pas concurrence aux commerçants du centre commercial populaire.

A la fin des années 1990, l'espace urbain du centre historique était ainsi de nouveau occupé par le commerce de rue. Dans la décennie suivante, de nouvelles initiatives dans la partie ouest du centre historique, et plus précisément dans ce qu'on appelle le couloir financier (autour de l'axe Alameda – Zócalo), ont entraîné des changements dans la géographie du commerce de rue et son déplacement du commerce de rue en dehors de cette zone spécifique. En effet, la reprise du centre historique a débuté dans les années 1990 avec des programmes gouvernementaux et la création du *Fideicomiso del Centro Histórico*¹³⁷, mais à partir de 2001, une nouvelle dynamique a pris place avec le début de la participation très forte du secteur privé.

Deux événements importants ont eu lieu en 2001. Premièrement, le Conseil du centre historique (*Consejo del Centro Histórico*) créé en 1980 par le décret présidentiel de classement du centre a été remplacé par le Conseil consultatif du centre historique (*Consejo consultivo del Centro Histórico*). Ce Conseil consultatif regroupe 124 membres issus du monde académique, culturel, économique, politique et religieux. Son comité exécutif, qui est chargé de mettre en place les actions concrètes est formé de trois représentants du gouvernement fédéral, trois du District Fédéral et quatre de la société civile. L'entrepreneur mexicain Carlos Slim¹³⁸ a été nommé à la tête du nouveau Comité consultatif pour le sauvetage du centre historique. Ce comité a débuté avec un budget d'un milliard de pesos apportés par les Fondations Telmex et Carso, dont le propriétaire est Carlos Slim¹³⁹.

Deuxièmement, un accord d'investissement entre le gouvernement du District Fédéral, le gouvernement fédéral et le secteur privé a été signé. Cet accord signifiait la concentration des investissements sur 34 pâtés de maisons situés dans la zone ouest du centre historique, dans le but d'y attirer de nouveaux habitants, issus des classes moyennes et aisées, ainsi que de nouvelles activités économiques, mais aussi artistiques et culturelles (Salazar & Paquette, 2006). D'après les chiffres du *Fideicomiso del Centro Histórico*, entre 2002 et 2006, 6 milliards de pesos ont été investis par le secteur privé, ce qui a permis notamment la

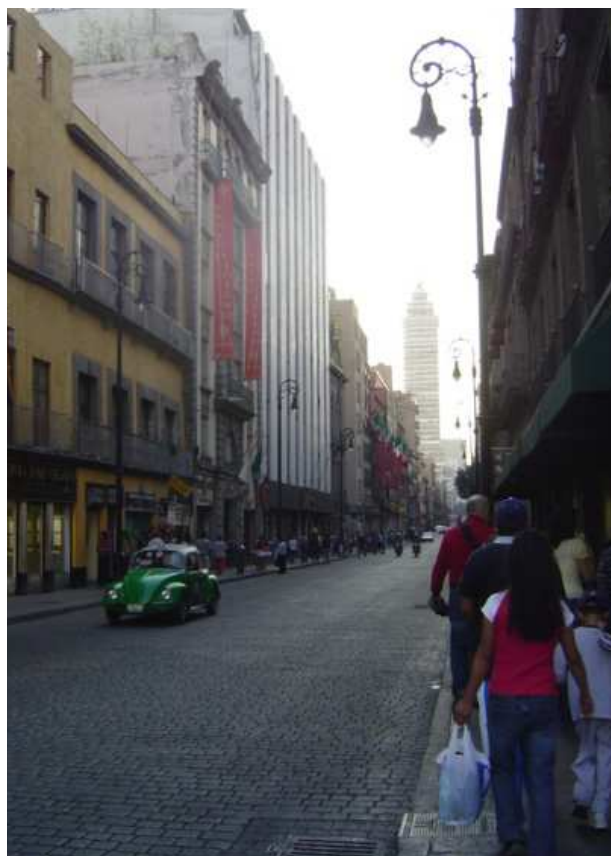
¹³⁷Le *Fideicomiso del Centro Histórico* a été créé en 1990. Organisme privé, il avait pour objectif de promouvoir, gérer et coordonner des actions de récupération, de protection et de conservation du centre historique privées et publiques. En 2002, il a été réformé et s'est converti en une institution publique chargée d'administrer le budget du gouvernement pour réaliser la réhabilitation d'une petite partie du centre historique (34 îlots) (Escobedo, 2006 : 95).

¹³⁸Carlos Slim représente au Mexique l'exemple de la réussite et de l'enrichissement personnel. Il est né dans le centre historique, où ses parents, d'origine libanaise, avaient un commerce, ce qui explique qu'il entretienne des liens personnels et sentimentaux avec cet espace. Il s'est enrichi rapidement, à partir des années 1980, dans le domaine des télécommunications lors du mandat présidentiel de Carlos Salinas de Gortari, dont il est proche (Hiernaux, 2003 : 231).

¹³⁹R. Monge, « La apropiación del Centro Histórico », *Proceso*, 5 octobre 2003, n°1405.

rénovation de bâtiments historiques¹⁴⁰. Ces investissements se sont traduits par l'ouverture d'hôtels, de boutiques internationales, de restaurants d'un certain standing et de centres culturels et par la construction de logements pour la classe moyenne et supérieure. Parmi les investisseurs privés, Carlos Slim, au travers de sa fondation *Centro Histórico* et de ses entreprises, aurait acquis 64 terrains autour du Zócalo, dans la zone financière (Davis, 2007).

Un programme du gouvernement local a également pris place dans cet espace : le Programme de réhabilitation du centre historique, qui a porté sur la zone ouest du centre historique. Dans cette zone en cours de rénovation, le commerce de rue a été interdit dès 2002 (Davis, 2007) et des accords ont été négociés avec les organisations de vendeurs de rue. Le contrôle de ces espaces remodelés est assuré par les autorités. Ainsi en 2005, dans les rues du couloir financier, il n'y avait plus de commerce de rue (photographie 17). Celui-ci a été déplacé et relocalisé dans d'autres espaces de la ville. Cependant, les rues situées à l'est du Zócalo et au sud et au nord du couloir financier étaient, au début de l'année 2007, toujours remplies d'étals et de marchandises (photographie 18).



Photographie 17 : Rue Madero, dans le couloir financier, à l'ouest du Zocalo, Mexico, 2006.

140 « Invierte IP 6 mmdp en 4 años en el centro », *El Universal*, 26 octobre 2006.



Photographie 18 : Rue Moneda, à l'est du Zocalo, Mexico, 2006.

1.1.2. Le contrôle des espaces publics à Lima

Dans le centre historique de Lima, les rues sont restées libres après les délocalisations réalisées de 1996 à 1998 par l'équipe municipale d'Alberto Andrade. Les 20 000 vendeurs de rue concernés par cette politique n'ont pas réinvesti les espaces publics du centre. Néanmoins, environ 2000 vendeurs ambulants ont été autorisés dans le centre historique¹⁴¹. Il existe deux types de stands autorisés¹⁴², de deux couleurs distinctes : ceux qui sont noir ou bleu et ceux qui sont vert. Les premiers sont les 500 vendeurs de rue qui avaient eu un permis provisoire pour rester dans le centre historique car ils n'avaient pas les ressources pour acquérir un local. Ils sont divisés en deux associations : *Precaria de economía* (199 affiliés) et *Trabajando por Lima* (238 affiliés)¹⁴³. Ils proposent des produits variés. Les seconds, de couleur verte, sont ceux qui proposent des produits et services liés à la fonction touristique et qui contribuent à la « folklorisation » du centre historique. Ils sont spécialisés dans certains types de services ou de commerces et vendent essentiellement des journaux, des aliments préparés traditionnels (*emolientes*, œufs de caille, *chicha*), des boissons et sucreries, des cartes postales, des articles religieux à la sortie des Eglises, ou cirent les chaussures (photographie 19).

141 Chiffre communiqué par la Municipalité Métropolitaine de Lima, mai 2007.

142 L'ordonnance 062 de 1994, qui interdisait le commerce de rue dans le centre historique de Lima, fait une exception pour ce type de produits.

143 Chiffre communiqué par la Municipalité Métropolitaine de Lima, janvier 2006.



Photographie 19 : Stands de sucreries et snack autorisés dans le centre historique, Plaza San Martin, Lima, 2006. On remarque également des changeurs de monnaie avec leur gilets jaunes et verts.

Ces stands de vente ambulante s’ouvrent dans la matinée et ils ferment à la nuit tombée. Certains sont immobiles, les kiosques et les stands, d’autres se déplacent, les roulants. Ainsi, les vendeurs d’*emolientes* se placent à un endroit fixe et proposent une boisson chaude à base de plantes à leurs clients, qui la consomment lorsqu’ils se rendent à leur travail ou bien lorsqu’ils rentrent chez eux. L’exemple de cette boisson est intéressant, car il s’agit d’un produit andin, qui n’est pas vendu en boutique. On ne peut le consommer que dans la rue et à des horaires particuliers le matin ou le soir. Autre exemple, les changeurs de monnaie se placent aux carrefours ou dans les zones commerciales pour proposer du change¹⁴⁴. Ils sont debout et revêtent uniquement un gilet de la municipalité du district, car leur activité ne nécessite pas d’équipement particulier. Ces personnages font partie du paysage urbain et sont autorisés par les autorités locales.

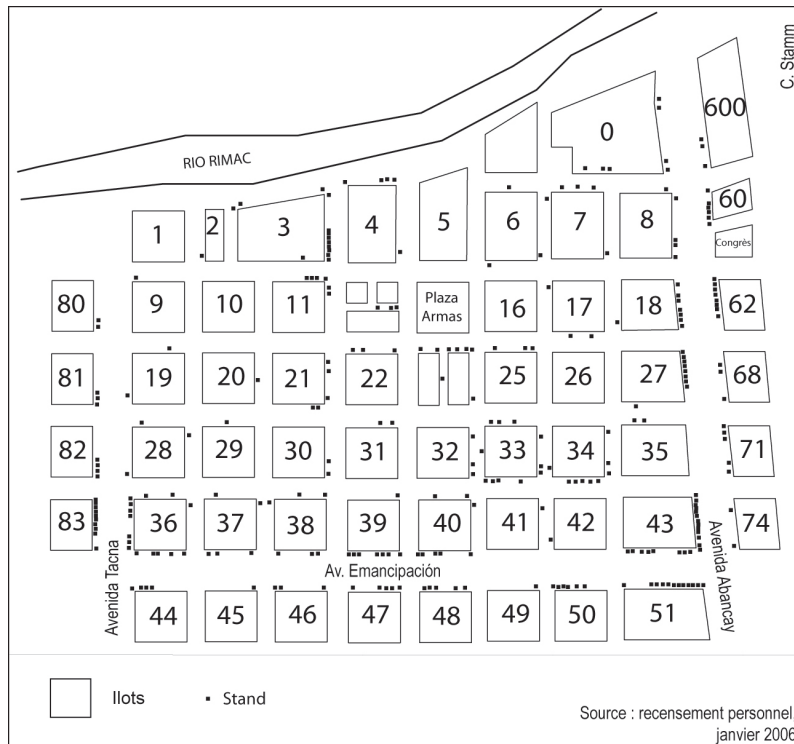
Globalement, ces stands de vente sont répartis dans le centre, et non pas regroupés

¹⁴⁴ Soulignons que le Pérou a connu des crises économiques fortes et des dévaluations, qui expliquent que beaucoup de Péruviens économisent en dollars américains et qu’ils ont besoin de changer régulièrement des devises. Ces services ne sont donc pas destinés aux touristes, ou tout du moins pas exclusivement.

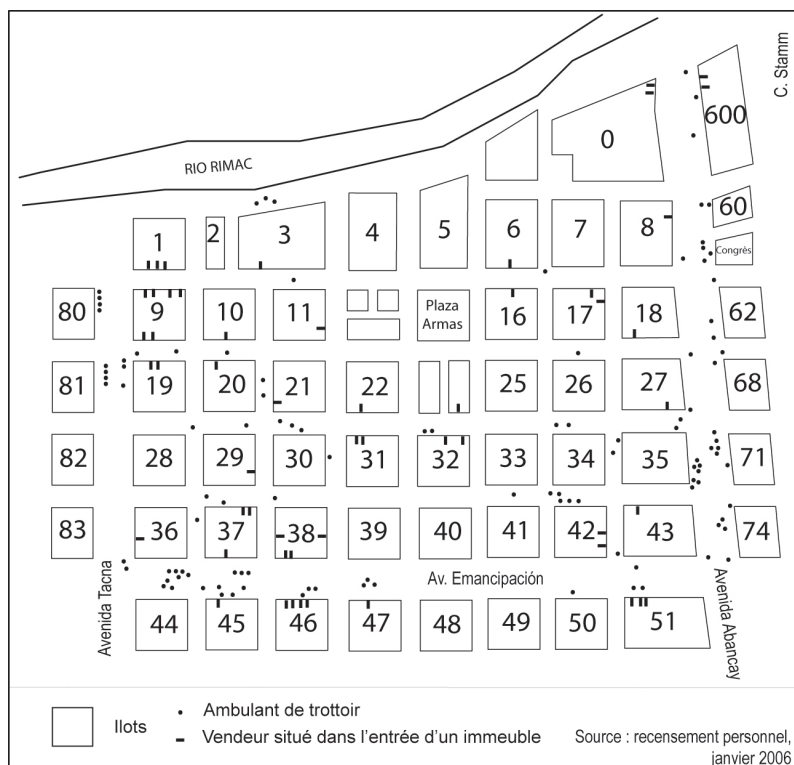
en conglomérat comme c'était le cas dans les années 1990. Ils se placent généralement aux angles de rues ou sur les principales avenues, c'est-à-dire dans les espaces de la mobilité. Dans le cœur du centre historique de Lima, leur répartition dans l'espace n'est pas totalement homogène si l'on considère tous les types de stands et de marchandises proposées. Les stands se localisent majoritairement sur les deux avenues principales : Tacna et Abancay, sur lesquelles sont situées les principaux arrêts de bus du centre de Lima, ainsi que sur les rues transversales qui relient ces deux avenues (carte 12). Les vendeurs de rue s'adaptent aux déplacements des usagers et aux personnes qui transitent par le centre historique. Les produits qu'ils proposent répondent à des besoins liés aux mobilités quotidiennes (boissons, nourriture préparée, cirage de chaussures, etc.).

Parallèlement, des pratiques pour déjouer l'interdiction du commerce ambulant et la vigilance des agents municipaux¹⁴⁵ se sont développées à Lima. Elles s'expriment à travers la multiplication de deux types de ventes : la vente mobile et celle qui se fait dans les entrées d'immeubles ou de parkings (carte 13). Proposer ses marchandises à même les bras, sur un carton ou un tricycle tout en déambulant est la façon la plus simple de déjouer l'attention des employés municipaux, même si cela implique de moindres possibilités de vente. Aux alentours du marché central de Lima, par exemple, des dizaines de vendeurs tournent autour du bâtiment sans s'arrêter. Lorsqu'un client s'approche et est intéressé, le vendeur presse l'achat, afin de ne pas être interrompu par l'un des surveillants de la municipalité. Dans une autre logique, certains vendeurs s'installent dans les entrées d'immeubles en particulier dans des espaces moins commerciaux du centre historique. Ils offrent essentiellement des produits alimentaires ou des copies de Cd ou de Dvd.

¹⁴⁵ En 2006, 800 agents de sécurité citadine surveillaient les rues du centre historique (chiffre communiqué par la Municipalité Métropolitaine de Lima).



Carte 12 : Localisation des stands dans le coeur du centre historique de Lima (recensement personnel)



Carte 13 : Localisation des ambulants de trottoir et des étals installés dans les entrées d'immeuble dans le coeur du centre historique de Lima (recensement personnel)

1.1.3. Un phénomène nouveau : l'apparition de vendeurs de firmes multinationales

Le commerce de rue est également utilisé, depuis plusieurs années, par des entreprises multinationales qui embauchent des vendeurs pour vendre dans la rue (Stamm, 2008a). Dans le centre historique de Mexico, on observait la présence de vendeurs de cartes téléphoniques prépayées Telcel¹⁴⁶ et de glaces Bon Ice (photographie 20); et dans celui de Lima, de vendeurs de glaces D'Onofrio.



Photographie 20 : Vendeur de BonIce avec sa glacière devant le Palais de Bellas Artes, Mexico, 2007.

Les vendeurs ambulants de l'entreprise de télécommunications Telcel¹⁴⁷, dont le propriétaire est Carlos Slim, sont apparus dans les rues de Mexico, vers le milieu des années 1990, et ceux de l'entreprise agroalimentaire Quala¹⁴⁸, en 2004. Depuis, les « hommes en jaune » de Telcel et les « commerçants indépendants » de Bon Ice, pour reprendre les

¹⁴⁶Au Mexique, début 2002, 21 des 23 millions de propriétaires de téléphones portables achetaient des cartes prépayées, Telcel détenant à cette date 79% du marché. Source : Calvet González & Barber Kuri, "La industria de las telecomunicaciones en México", *El Financiero*, http://ols.uas.mx/PubliWeb/Articulos/Financiero-industria_tele.pdf.

¹⁴⁷Telcel est une entreprise créée en 1978 au Mexique, qui a pris le nom de Telcel en 1989 et a développé à partir de 1990 ses services de téléphonie mobile dans le District Fédéral. Aujourd'hui, l'entreprise fait partie du groupe América Móvil, l'un des plus grands fournisseurs de téléphonie mobile d'Amérique latine et détenu en majorité par le groupe Carso, dirigé par l'entrepreneur mexicain Carlos Slim (www.telcel.com).

¹⁴⁸L'entreprise Quala est une multinationale colombienne de production et de commercialisation de produits alimentaires, dont Bon Ice. Elle a été créée en 1980 et s'est depuis étendue à d'autres pays latino-américains. Elle s'est installée en République dominicaine en 1998, au Venezuela en 2000, en Equateur en 2003 et enfin au Mexique en 2004 (www.quala.com.co).

terminologies utilisées par les deux entreprises, sont omniprésents dans le paysage de la capitale et représentent un nouveau canal de distribution pour ces deux firmes internationales.

Le fonctionnement des deux entreprises est plus ou moins similaire, puisque Telcel dispose d'un réseau de distributeurs agréés et Bon Ice d'un réseau de franchises. En règle générale, les vendeurs ambulants dépendent de ces distributeurs ou franchises, qui les recrutent, leur font signer un contrat, leur fournissent uniformes et accessoires, ainsi que les marchandises à vendre. Les produits sont cédés gratuitement. Les vendeurs n'ont donc pas besoin de capital financier préalable pour se lancer dans cette activité. Néanmoins, certains franchisés demandent une caution ou un dépôt pour le prêt des uniformes. Chaque distributeur ou franchise dispose d'une zone de vente dans laquelle ses vendeurs ambulants peuvent se placer.

Les vendeurs sont payés à la commission : ils ne perçoivent pas de salaire fixe mais seulement un pourcentage sur leurs ventes. Ainsi, pour une glace Bon Ice vendue, le vendeur gagne 0,60 pesos et, pour une carte de téléphone prépayée, il gagne 6% de la valeur de la carte. Ils peuvent également bénéficier de bonus dans le cas des glaces : pour 230 glaces vendues, le « Bonicero » est gratifié d'un lot de 30 Bon Ice gratuits (45 pour 300 vendus, etc.). Dans le cas de Telcel, les vendeurs déposent l'argent gagné sur un compte en banque de l'entreprise à proximité de leur lieu de vente, pour des questions de sécurité. Le recrutement semble être assez large, puisque le seul critère est d'avoir plus de 17 ans. Aucune qualification particulière n'est requise et aucun capital n'est nécessaire sauf en cas de caution à déposer en échange d'une glacière ou d'un uniforme.

Les vendeurs de Telcel et de Bon Ice se placent à proximité de flux de clients potentiels, dans des « lieux de la mobilité » (Capron et *al.*, 2005 ; Monnet, Giglia & Capron, 2007). Les distributeurs de cartes téléphoniques vendent en priorité sur les axes automobiles. Ils ne sont jamais uniquement à proximité des flux piétons, contrairement aux « Boniceros », qui visent des flux aussi bien piétons qu'automobiles et qu'on peut voir sur les grands axes routiers, à la sortie des stations de métro, sur les places publiques, devant les écoles ou autres institutions publiques. Cela correspond à des stratégies différenciées de la part des deux firmes : l'une vise en priorité une clientèle automobile, disposant d'un certain pouvoir d'achat et n'ayant pas le temps de descendre de voiture pour se rendre dans un point de vente Telcel ; l'autre s'adresse à un panel élargi de clients et notamment aux secteurs populaires, qui se déplacent majoritairement en transports en commun ou à pied. Les vendeurs de Bon Ice et de Telcel sont relativement fixes dans l'espace, c'est-à-dire qu'ils sont assignés à un carrefour, à une sortie de métro, à une place. En effet, si certains glaciers déambulent dans leur zone de vente à la recherche du client, ils restent néanmoins, sauf exception (comme ceux qui vendent

dans les bus), dans un périmètre assez réduit. Le consommateur est de fait plus mobile que le vendeur dans la grande majorité des cas.

La stratégie commune de ces deux marques est leur visibilité. Les vendeurs aux uniformes reconnaissables sont très présents dans la ville en particulier dans les « interstices de la mobilité » (Monnet, 2006a). On ne peut pas donner de chiffres même approximatifs du nombre de vendeurs, cependant il est difficile de se déplacer dans la ville sans en croiser au moins un. Cette visibilité est le point fort de ces deux firmes et elle repose sur le fait que leurs ambulants sont immanquables dans le paysage urbain.

A Lima, ce type de vente est représenté par les vendeurs de glaces traditionnelles D'Onofrio. On peut ainsi parler du réinvestissement du métier de glacier ambulant, qui parcourt les rues en proposant ses marchandises. La marque D'Onofrio¹⁴⁹ domine le marché des glaces à Lima et on peut croiser ses vendeurs ambulants, en tricycle, aux uniformes jaune et bleu, dans tous les quartiers de la ville. Tout comme pour Telcel et Bon Ice, ces vendeurs sont embauchés par des franchises, qui leur prêtent un tricycle, un uniforme et de la marchandise, et leur assignent un lieu ou un périmètre de vente. Ils constituent une main d'œuvre peu coûteuse et surtout très rentable pour ces firmes, puisqu'ils n'ont pas de salaire fixe et gagnent uniquement un pourcentage faible de leurs ventes. Ces personnages sont également très visibles, à Lima, de par leur uniforme, leur stand, les couleurs vives utilisées.

La vente dans la rue apparaît comme un mode de distribution flexible et surtout rentable pour ces firmes multinationales. Dans le contexte urbain de métropolisation, ces entreprises ont développé des stratégies commerciales adaptées à l'intensification des mobilités quotidiennes des habitants des villes. Elles proposent en effet des produits nouveaux, adaptés aux transformations de la société. La carte prépayée pour téléphone portable est devenue indispensable pour communiquer. Le tube de sorbet permet au consommateur de manger une glace, tout en se déplaçant, sans les risques de la glace traditionnelle, qui coule, qui se renverse... L'évolution des modes de vie urbains suscite le développement de nouvelles formes d'aliments et de consommation alimentaire, faisant de l'individu un « mangeur hypermoderne » (Ascher, 2005). Ces firmes ont adapté leurs stratégies commerciales à ce consommateur ambulant « opportuniste et furtif » (Monnet, 2006a), qui achète, durant ses déplacements et dans des lieux divers, un produit qu'il connaît, par nécessité ou par envie. Elles suscitent l'achat en proposant de nouveaux produits qui correspondent aux besoins de ces consommateurs de plus en plus mobiles.

Dans les cas des centres historique de Mexico et Lima, ces vendeurs étaient, en 2006, en nombre limité par rapport aux autres types de vendeurs. Ils représentent un pan du commerce

¹⁴⁹D'Onofrio est une entreprise péruvienne, qui a été créée en 1879 par des immigrants italiens, mais elle fait partie depuis 1997 du groupe Nestlé Pérou.

de rue intéressant à observer et contre lequel les autorités sont peu préparées, car elles ne sont pas habituées à négocier avec des entreprises. Cependant, en 2008, les vendeurs de Bon Ice ont été interdits dans le centre historique de Mexico. Ceux de Telcel étant marginaux en nombre, ils ont continué à être tolérés¹⁵⁰.

1.2. Un nouveau panorama des organisations de vendeurs de rue

Les organisations de vendeurs de rue ont connu des changements à Lima. D'une régulation globale du commerce de rue, organisé sur des bases territoriales (associations par rue ou pâté de maison), on est passé à une régulation spécifique par type de service ou marchandise vendues. Les associations sont devenues en quelque sorte des corporations de vendeurs d'un même type de produit (tableau 11). Elles sont au nombre de 41 dans le Cercado de Lima et ce sont elles qui négocient en permanence avec la Municipalité Métropolitaine de Lima le nombre de vendeurs autorisés et leurs emplacements.

Tableau 11 : Associations de vendeurs de rue du Cercado de Lima (2006)

	Spécialisation (marchandise vendue)	Nombre d'associations
1	Snacks, boissons et sucreries	12
2	Articles religieux	5
3	Journaux et revues	5
4	Emolientes (boisson andine)	5
5	Cireur de chaussures	3
6	Divers (Trabajando por Lima et Precaria de Economía)	2
7	Glaces	1
8	Photographes	1
9	Billets de loterie	1
10	Timbres de collection	1
11	Produits écologiques	1
12	Artisanat	1
13	Artistes plastiques et portraitistes	1
14	Livres	1
15	Potages typiques	1
	Total	41

Source : MML, Gerencia de Desarrollo Empresarial, janvier 2006.

C'est essentiellement aux organisations mexicaines que nous allons nous intéresser ici, car elles continuent, à l'inverse de Lima, d'être des acteurs majeurs du centre historique.

¹⁵⁰Entretien avec le sous-directeur de la réorganisation de la voie publique et un membre de son équipe, Sous-secrétariat des Programmes des délégations et de la réorganisation du commerce sur la voie publique du Gouvernement du District Fédéral, réalisé le 10 mars 2008.

Entre le début et la fin des années 1990, le processus de démocratisation du District Fédéral s'est considérablement développé et il a eu des conséquences sur le paysage des organisations de vendeurs de rue à Mexico. En effet, les premières élections au suffrage universel direct du chef de gouvernement du District Fédéral, en 1997, ont été remportées par Cuauhtémoc Cárdenas du Parti de la Révolution Démocratique (PRD). Ce parti a également remporté 38 des 40 districts électoraux de l'Assemblée Législative du District Fédéral (1997-2000), laissant 2 districts au Parti d'Action Nationale (PAN) et marginalisant le PRI dans la capitale. L'hégémonie du PRI prenant fin, cela a entraîné des changements au niveau des liens entre les organisations de vendeurs de rue et le monde politique. Alors que jusque là, l'affiliation au PRI était la seule façon de se faire entendre auprès des autorités, l'arrivée du PRD au pouvoir a modifié les règles du jeu.

A partir de l'arrivée au pouvoir du PRD, le panorama des organisations de vendeurs de rue du centre historique de Mexico a connu trois changements principaux. En premier lieu, le nombre d'associations a augmenté. Plusieurs dizaines d'associations partisans du PRD sont nées à partir de la fin des années 1990. Elles sont pour la plupart de petite dimension, à l'exception de l'association *Unión de comerciantes de los hijos de Tepito*, dirigée par María Rosete (Alba & Labazée, 2007 : 87). Ces nouvelles organisations sont, pour la plupart, nées de la fragmentation des grandes associations traditionnelles affiliées au PRI et notamment de celle de Guillermina Rico. En effet, la plus grande et la plus emblématique des *leaders* des années 1980 et 1990 est décédée le 4 septembre 1996. Sa mort a entraîné des conflits pour l'espace au sein de son groupe dont la direction a été reprise par sa fille Silvia Sánchez Rico. Pour beaucoup, cet événement a créé un certain chaos et l'anarchie dans l'association, dont l'unité reposait sur la personne de Guillermina Rico. Ainsi, la mort du *leader*, conjointement à la victoire du PRD dans le District Fédéral, ont entraîné la fragmentation des associations et leur multiplication.

Cependant, il existait déjà des organisations sympathisantes du PRD avant l'arrivée au pouvoir de ce parti au pouvoir et en dépit du favoritisme donné aux groupes affiliés au PRI (Cross, 1998 : 127). Mais il s'agissait de petites organisations, qui s'étaient souvent constituées à partir de la scission avec une grande association de vendeurs de rue du centre historique. Ces organisations sympathisantes du PRD avaient été invitées aux négociations lors de la mise en place du Programme d'amélioration du commerce populaire, en 1992-1993. Par exemple, le leader Marcelino Cruz Méndez et son organisation ont été relocalisés dans le centre commercial populaire La Paja, avec les vendeurs de l'organisation PRIiste de Guillermina Rico. L'organisation de Marcelino Cruz Méndez s'est d'ailleurs formée à partir de celle de Guillermina Rico. Dissidente, elle s'était affiliée au PRD.

En deuxième lieu, des conflits et des tensions entre les organisations se sont développés. Les exemples d'« *ocupaciones* » – lorsque les vendeurs de l'une d'elles occupent des rues jusqu'alors contrôlées par un autre groupement de vendeurs ambulants – étaient fréquents. Ces actions ne sont pas nouvelles à partir de 1997 (Azuela, 1990 : 20), mais elles se sont politisées. Deux conflits violents ont marqué la période. Le premier conflit a eu lieu le 24 mars 1999 à côté du Palais National, entre des vendeurs de rue affiliés à l'association de Silvia Sánchez Rico, proche du PRI, et des associations dissidentes. Lors de cet affrontement, trois personnes ont été blessées par balle. Accusée d'être responsable des délits de lésion et de tentative d'extorsion, Silvia Sánchez Rico a été arrêtée et emprisonnée. Les interprétations sur cet événement sont nombreuses, mais beaucoup y ont vu une action impulsée par le gouvernement PRD pour affaiblir la plus grande organisation de vendeurs de rue affiliée au PRI. Ce fut, en effet, le cas. A la suite de cet épisode, l'organisation s'est divisée en divers groupes, qui se sont ralliés au PRD. La fragmentation serait alors le résultat d'une stratégie politique, d'autant que selon certains témoignages, elle aurait profité au *leader* Ana María Padierna Luna, sœur de la déléguée de la délégation Cuauhtémoc à ce moment-là, Dolores Padierna (Escobedo, 2006 : 135).

Le second conflit a touché au deuxième *leader* le plus important du centre historique, Alejandra Barrios, elle aussi PRIiste. Lors d'un affrontement dans la rue República de Bolivia, le 19 août 2003, des coups de feu ont éclaté entre deux associations de vendeurs de rue : celle d'Alejandra Barrios et celle de María Rosete. L'association de cette dernière, proche du PRD, avait occupé dès 4 heures du matin la rue dans laquelle vendaient habituellement des vendeurs affiliés à l'organisation d'Alejandra Barrios. Lors de cet affrontement, le mari de María Rosette a été tué et, après plusieurs mois de fuite, Alejandra Barrios a été arrêtée par la police pour avoir commandité le meurtre. Elle a été libérée en décembre 2005 faute de preuves et après deux ans et demi en prison. Fidèle adhérente du PRI, lors de sa détention, elle a été présentée par ses affiliés comme une prisonnière politique pour ne pas être partisane du PRD (photographie 21). A sa sortie de prison, Alejandra Barrios a confirmé son adhésion au PRI, même si sa fille Marcela Jiménez Barrios aurait apporté son soutien à la candidature de Manuel López Obrador du PRD à la présidentielle. Quoiqu'il en soit, cet emprisonnement n'a pas entamé la force de Barrios, ni mis à la mal son association.

Son organisation, qu'elle dirige depuis trente ans avec l'appui de ses enfants, regroupe 5000 affiliés¹⁵¹ et 150 employés : c'était la plus importante du centre historique de Mexico en 2007. Les affiliés payaient 50 pesos par semaine à l'organisation pour le « bien-être social ». Cet argent est en partie placé à la banque et sert à financer des opérations éducatives et de

¹⁵¹ Chiffre communiqué par le chargé de communication d'A. Barrios, entretien du 16 décembre 2008. Les informations et citations dans les lignes qui suivent sont tirées de cet entretien.

logement. L'association est propriétaire du CENDI, centre de développement de l'enfance, dans la rue Bolivar. Les enfants des affiliés peuvent y pratiquer des activités : musique, informatique, karaté, et il y a une crèche pour les préscolaires. L'association finance également un programme de logement dans le centre historique pour les adhérents. Deux projets immobiliers ont été réalisés : rue Nicaragua et rue Haïti dans le centre historique. L'argent des contributions mensuelles sert à acheter les terrains. Les affiliés intéressés doivent ensuite disposer d'un apport de 40 000 pesos et payer des mensualités fixes sur trente ans.



Photographie 21 : Affiches collées sur les stands des affiliés de l'association d'Alejandra Barrios pendant l'incarcération de leur leader, Mexico, 2004. On peut lire sur l'affiche de gauche, « Rosete, tu ne pleures pas ton époux, tu pleures pour les espaces perdus », et à droite, « Alejandra, notre leader, nous n'en voulons pas d'autre ».

Dans le cas de la rue Nicaragua, les remboursements commencent à partir de 2 500 pesos mensuels et pour la rue Haïti, à partir de 500 pesos. Ces deux conflits montrent, d'une part, la violence des affrontements entre vendeurs de rue et, d'autre part, le rôle du jeu des partis.

Les affrontements peuvent avoir lieu également entre les vendeurs de rue et les autorités de manière directe. Alba et Labazée (2007 : 86) en donnent deux exemples datant de 2006 et 2007. Ces affrontements se sont achevés avec des blessés et des arrestations.

En ce qui concerne la figure du *leader*, elle perdure, même en l'absence de la plus grande d'entre eux, « *la jefa* » Guillermina Rico. Ce n'est plus la rivalité entre Guillermina Rico et

Alejandra Barrios, racontée dans le roman *La Chata Aguayo* (Ramírez, 1994), qui rythme le centre historique. De nouvelles figures se sont imposées, comme celle de María Rosete, et les conflits se sont diversifiés. Nous avons rencontré Alejandra Barrios et María Rosete. Issues de milieux très populaires portant une attention spéciale à leur apparence, ces deux femmes, bien qu'opposées, renvoient une même image de force et de combat avec leur franc-parler. Elles sont toujours accompagnées d'un groupe de proches, qui assurent leur protection.

En troisième et dernier lieu, de nouveaux rapports sont apparus entre le PRD et les associations d'informels. Alba et Labazée (2007 : 88) affirment que « les rapports entre commerçants informels et autorités publiques transcendent finalement les clivages entre les partis, renvoyant à un mélange de clientélisme et de corporatisme de système politique mexicain qui se perpétue malgré le virage libéral ». S'il est vrai que ces rapports n'ont pas fondamentalement changé, il faut toutefois reconnaître que les relations entre le PRD et les vendeurs ne prennent plus place dans le système corporatiste du PRI. Ils restent, en revanche, dominés par des pratiques clientélistes. L'affiliation au PRD est différente de celle au PRI. Formellement aucune organisation de vendeurs de rue n'est affiliée au PRD, car ce parti n'accepte pas l'incorporation corporative d'associations, mais seulement l'affiliation individuelle et volontaire. On évalue donc la sympathie d'une organisation pour le PRD à partir du militantisme des dirigeants des organisations pour ce parti.

1.3. Les « centres commerciaux populaires »

Nous venons de faire un état des lieux du commerce de rue dans les centres historiques de Mexico et de Lima et de leurs organisations. Cependant, celui-ci ne serait pas complet sans y inclure les centres commerciaux populaires. En effet, d'une part, ces centres commerciaux sont utilisés par les vendeurs de rue et les organisations que ce soit comme local, entrepôt ou autre. Par exemple, les bureaux de l'Association d'Alejandra Barrios sont situés dans le centre commercial populaire Tacuba et les réunions avec les affiliés de l'organisation ont lieu dans cet espace. D'autre part, les vendeurs relocalisés ont développé des stratégies complémentaires avec ceux de la rue. Nous incluons ici seulement le cas mexicain, car, à Lima, les nouvelles infrastructures commerciales ont été édifiées en dehors du territoire du centre historique.

1.3.1. Bilan des centres commerciaux populaires mexicains

Le succès commercial des centres commerciaux populaires n'a pas été au rendez-vous. Comme on l'a vu précédemment, une majorité de vendeurs relocalisés a préféré retourner vendre sur les trottoirs du centre historique. Cependant, les centres commerciaux populaires

ont continué à fonctionner mais de manière hétérogène. Ainsi, le nombre de locaux ouverts à un horaire identique, le même jour de la semaine, à une même époque, varie selon le centre commercial populaire. Ainsi, en 2004, un mardi après-midi en saison basse, 9% des locaux étaient fermés à Artesanos del Centro Uruguay, 13% à Tacuba, 15% à Pino Suárez et 79% à Pensador Mexicano¹⁵². On peut facilement mettre en relation ce pourcentage d'ouverture des locaux avec les gains des commerçants. Si les commerçants gagnent de l'argent, ils ouvrent leur local ; s'ils n'en gagnent pas, ils n'ouvrent pas leur local et vendent ailleurs, utilisant leur local comme dépôt de marchandises ou l'abandonnant tout simplement. Ce critère semble le plus pertinent pour évaluer la réussite commerciale des centres commerciaux populaires, mais il peut se combiner à d'autres critères comme le taux de remboursement des locaux, le prix de vente d'un local, le prix de location d'un local dans les différentes places, les bénéfices des commerçants, etc.

Le bilan que nous avons réalisé, en 2004, des centres commerciaux populaires s'intéressait non seulement à leur réussite commerciale, mais également aux spécialisations adoptées, aux acteurs impliqués et à l'organisation des copropriétaires (Stamm, 2005a ; Stamm, 2005b). Il nous a permis de définir une typologie des centres commerciaux :

1) Les centres de commerce populaire « spécialisés » :

Ils ont un degré de spécialisation très fort, ce qui signifie, en d'autres termes, que la majorité des locaux vendent le même type de marchandises. On parle de *giro único*. C'est le cas de Mesones avec son giro de papeterie et maquillage, de Pino Suárez avec son giro de vêtements et chaussures, de Meave avec son giro de matériel électronique et d'Artesanos del Centro avec son giro d'artisanat. Ces centres commerciaux ont un rayonnement important : national et même international. Des acheteurs d'Amérique latine et d'Europe s'approvisionnent en artisanat à Artesanos del Centro, en même temps que des commerçants de l'Intérieur de la République ou que les vendeurs de rue du Zócalo. Leurs occupants sont en majorité nouveaux, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas entrés dans le programme en 1993. Ils vendent en grandes quantités et font surtout du commerce en gros. Beaucoup sont aussi fabricants, importateurs et distributeurs. Dans les centres commerciaux populaires « spécialisés », il y a peu de locaux fermés ou abandonnés. Des stratégies de complémentarité avec les commerçants établis et les ambulants de trottoir voisins du centre commercial se sont mises en place. Le pouvoir des *leaders* sur leurs affiliés se maintient, bien qu'il puisse être contesté dans certains cas. Or, il faut rappeler que les centres commerciaux populaires sont des copropriétés. L'organisation des copropriétaires a un rôle différent des organisations de

¹⁵² Recensement personnel.

vendeurs de rue. Pourtant ces *leaders* défendent les intérêts, importants, qu'ils ont dans ces espaces et ils restent les intermédiaires entre les commerçants et avec les acteurs extérieurs. Ils peuvent également remplir d'autres fonctions, autour par exemple de l'importation de produits. On raconte ainsi que le *leader* de Meave est invité tous les ans au congrès annuel de Sony au Japon...

2) Les centres commerciaux populaires « en reconversion » :

Ils ont un rayonnement local (District Fédéral – Etat de Mexico). Ils sont en partie spécialisés ou sont en train de se reconvertir pour avoir une spécialisation, qui est généralement celle du quartier dans lequel est situé le centre commercial populaire. Ainsi, le centre commercial Tacuba, attribué à l'association d'Alejandra Barrios, regroupe au premier étage des commerces spécialisés en matériel d'optique. Or il est entouré de magasins d'optique. Celui de La Paja a toute une partie spécialisée en matériel pour ceintures et sacs à dos. Pour mettre en place cette spécialisation, il faut qu'il y ait soit un fort degré de coercition de la part du leader, soit une volonté commune de la part des commerçants, parce que traditionnellement, les commerçants dont les locaux sont voisins vendent des produits différents pour ne pas se faire concurrence et ne pas créer de conflits. Les occupants de ce type de centres commerciaux populaires sont majoritairement stables, mais le nombre de locataires est en augmentation.

3) Les centres commerciaux populaires « de proximité¹⁵³ » :

Ils peuvent être dans des situations assez différentes, mais ils ont des caractéristiques communes. Ils vendent des produits variés et, du fait de leur rayonnement local, les cuisines fonctionnent bien, parce que les gens travaillant près du centre commercial populaire viennent y déjeuner. Leurs occupants sont stables, mais les locaux sont en grande partie fermés. De nombreux commerçants sortent dans les rues pour vendre. Le pouvoir des leaders est fortement remis en question. Ce pouvoir est plus fragile et faible que dans les autres centres commerciaux populaires, parce qu'il y a moins de bénéfices possibles. C'est le cas, par exemple, des centres commerciaux populaires Isabel La Católica, Pensador Mexicano, Roldán, etc.

Ce bilan montre que les centres commerciaux populaires n'ont pas été une alternative viable pour la majorité des vendeurs de rue. Pour une minorité seulement la relocalisation

¹⁵³ Proximité est ici entendue au sens de commerce de proximité. La définition du commerce de proximité de l'Institut Français du Libre Service (1975) est la suivante : « magasin de petite ou moyenne dimension dont l'assortiment est composé de produits de consommation courante et d'achat fréquent, principalement alimentaires, et dont la clientèle, qui habite dans les environs proches (500 à 1000 mètres au maximum), est pour une très large majorité piétonnière. » (Desse, 2001 : 68).

a été une option intéressante, mais rappelons que le schéma est plus complexe. Beaucoup utilisent leur local comme entrepôt ou le louent. D'autres diversifient leur stratégie de vente. Les centres commerciaux populaires n'ont pas rempli la fonction qui leur a été allouée en 1992-1993. C'est ce que démontrent les exemples d'Artesanos del Centro et La Paja, que nous allons présenter maintenant. Ils montrent, de plus, l'hétérogénéité de ces espaces et la fragmentation des leaderships en leur sein (Stamm, 2007).

1.3.2. Le cas du centre commercial populaire Artesanos del Centro

Le centre commercial populaire Artesanos del Centro (photographie 22) est situé au numéro 75 de la rue República de Uruguay, entre les rues Isabel La Católica et 5 de Febrero. Constitué de 179 locaux, il est spécialisé en artisanat¹⁵⁴. Il compte neuf salariés : deux à l'administration, trois à l'intendance, deux à la sécurité et deux aux sanitaires.



Photographie 22, Centre commercial populaire Artesanos del Centro, Mexico, 2004. A gauche, vue de l'extérieur et, à droite, vue de l'intérieur.

¹⁵⁴Plus de 75% des locaux vendent des produits de type artisanal (artisanat, vêtements traditionnels, cuir, argent, encens).

Lors de son inauguration, le 29 novembre 1993, les vendeurs de rue relocalisés appartenait à l'organisation *Artesanos y Vendedores del Centro*, dirigée par le leader Francisco Padilla López. Ces vendeurs, en majorité des autochtones (*indígenas*¹⁵⁵ ou *gente de pueblo*¹⁵⁶), exerçaient pour la plupart leur activité dans le centre historique, sur le Zócalo et à côté de la cathédrale, où ils vendaient aux touristes de l'artisanat au détail. Cinq ans plus tard, en 1998, selon l'administrateur de la place, seuls 40 locaux étaient ouverts. C'est à cette époque que les locaux abandonnés ou inoccupés ont été ouverts par FONDECO et que sont arrivés des commerçants avec un pouvoir d'acquisition plus important. Ces nouveaux commerçants vendaient de l'artisanat. Une partie d'entre eux étaient établis à La Lagunilla, connue pour son marché artisanal du dimanche. Un commerçant de La Lagunilla, venu s'installer à Artesanos del Centro et qui occupe désormais dix locaux dans le centre commercial populaire, raconte comment il y est arrivé :

Je recherchais un local pour vendre en gros. Je voulais m'établir. Je suis passé dans la rue et je me suis rendu compte que beaucoup de locaux étaient disponibles. Je suis allé voir l'administrateur, mais il n'y avait pas de local. Je suis resté en communication avec lui et un an après (en 1997) il m'a dit : « J'ai un local » (le 154). En 1998, FONDECO m'a donné accès à d'autres locaux. Les locaux 152 et 153.

Ces nouveaux entrants dans le centre commercial populaire font du commerce en gros. S'installer là leur a permis de s'établir, d'acquérir un patrimoine et de pouvoir ainsi avoir une clientèle fixe.

Plus récemment, des commerçants péruviens sont entrés dans le centre de commerce populaire. D'après un entretien informel avec une commerçante péruvienne, ces derniers sont venus à Mexico pour des raisons économiques. Cette commerçante était déjà vendeuse ambulante à *Polvos Azules* dans le centre historique de Lima. Elle s'est installée à Mexico avec sa famille et a acquis, dans un premier temps, un local dans un centre commercial privé dans la rue Argentina, puis elle est entrée à Artesanos del Centro. Une partie de ses produits est importée du Pérou, mais elle vend également des marchandises d'autres pays. Ces commerçants péruviens étaient des fournisseurs de certains commerçants du centre commercial populaire, le Pérou étant un producteur important de pierres précieuses et d'artisanat. Selon un commerçant, quand ils ont vu qu'il y avait un marché potentiel, ils ont émigré. Ils seraient au nombre de six familles à Artesanos del Centro, mais ils possèdent généralement plusieurs locaux, ce qui leur confère une certaine importance. Ils

155 Entretien avec Sergio Castillo, administrateur, réalisé le 3 décembre 2003.

156 Entretien avec le Sr. Humberto, commerçant à Artesanos del Centro et dirigeant de la Unión de locatarios de la plaza Uruguay, réalisé le 28 mai 2004.

font concurrence de manière forte aux autres commerçants en offrant des prix compétitifs qui obligent les autres à baisser leurs prix. En plus des Péruviens, on peut voir dans la place des Equatoriens, en plus petit nombre. Enfin au cours des dernières années, une nouvelle vague de commerçants est entrée dans le centre commercial populaire, attirés par son succès. Contrairement aux précédentes vagues de commerçants, ils n'étaient pas forcément vendeurs de rue et ils sont généralement locataires.

Comme on l'a déjà dit, les commerçants relocalisés appartenaient à l'origine à l'organisation *Artesanos y Vendedores del Centro* dont le leader est affilié au PRI. Cette unité autour de ce *leader* a tenu jusqu'au début des années 2000¹⁵⁷. Le centre commercial populaire s'est ensuite divisé politiquement en deux groupes. La *Unión de locatarios de la plaza Uruguay* s'est formée en 2002. Elle est proche du PRD et compte 70 membres environ. L'un de ses fondateurs, le Sr. Humberto nous raconte :

Nous payions des frais de maintenance de 165 pesos et ils voulaient les augmenter à 500 pesos. A plusieurs, nous nous sommes mis d'accord. C'est de cette façon que nous nous sommes unis et que nous avons commencé à nous défendre du leader. (...) Nous n'avons pas pu nous défendre jusqu'à ce que le PRD arrive au pouvoir. (...) L'association a été créée en 2002. Nous avons fait une association. La majorité avait peur. Nous sommes ceux qui ont pris la tête du mouvement. Comme beaucoup n'ont plus eu peur, ils se sont unis à nous¹⁵⁸.

Ainsi en 2002, les commerçants appartenant à cette union ont décidé de ne plus payer les frais de maintenance. Cette cessation de paiement a duré jusqu'en janvier 2004. A cette date, le centre commercial populaire a été fermé durant deux jours par l'administration afin d'obliger les commerçants « dissidents » à payer les frais de maintenance en retard.

L'administration et les compagnons qui étions en désaccord avec l'absence de paiement, nous avons fermé le centre commercial populaire durant deux jours jusqu'à ce que les compagnons acceptent d'avoir une discussion au gouvernement central. Il y eut une table de discussion. Nous avons utilisé les autorités comme médiateurs.

Les deux groupes sont parvenus à un accord. Les membres de l'*Unión de locatarios de la plaza Uruguay* ont accepté de payer 50% de leur dette à condition de mettre cette somme sur un compte à part et de la destiner à la réparation des toilettes et à des travaux de rénovation de la place. Ce compte en banque doit pouvoir être contrôlé par tous. A la suite de ce bras de fer, on observe une « démocratisation » du fonctionnement d'*Artesanos del Centro*. Nous avons ainsi

157 Entretien avec un commerçant du centre commercial populaire *Artesanos del Centro*, 30 mars 2004.

158 Entretien avec le Sr. Humberto, commerçant à *Artesanos del Centro* et dirigeant de la *Unión de locatarios de la plaza Uruguay*, réalisé le 28 mai 2004.

participé à la première assemblée, depuis des années, qui réunissait tous les commerçants¹⁵⁹. Elle démontrait les balbutiements d'une gestion partagée de l'espace commercial. Des décisions ont été prises et mises en application très rapidement, comme, par exemple, tracer une ligne de peinture devant chaque local afin d'éviter que les commerçants n'empiètent trop, ou plus que d'autres, dans les aires communes.

1.3.3. Le cas du centre commercial populaire La Paja

Le centre commercial populaire La Paja se situe aux numéros 32 et 34 de l'avenue José María Pino Suárez, à l'angle avec la rue República de Salvador. L'originalité de sa situation réside dans sa localisation au-dessus d'un passage sous-terrain reliant les stations de métro Zócalo et Pino Suárez. Un escalier à l'entrée du centre commercial populaire permet de rejoindre ce passage (photographie 23). Il a trois entrées : l'une sur l'avenue Pino Suárez, l'autre sur la ruelle Parque de Conde et la dernière sur la rue República de Salvador.

Le centre commercial populaire La Paja compte 101 locaux et deux « magasins ancre » (*tiendas ancla*). Ce sont, d'après la définition du règlement intérieur de La Paja¹⁶⁰, des unités privatives pour la commercialisation de biens ou la prestation de services dont se dote le centre commercial populaire La Paja pour attirer des clients potentiels. Ils sont situés aux extrémités nord-est et nord-ouest et ne sont pas accessibles de l'intérieur de La Paja. On y entre de la rue par des entrées privées. L'un de ses magasins est Elektra, magasin d'appareils électroménager dont l'enseigne est très connu au Mexique, et l'autre est un magasin de petit matériel en fer pour la réalisation de ceintures en particulier. Le centre de commerce populaire La Paja a lui aussi neuf salariés : un à l'administration, quatre à la sécurité (par équipe de deux) et quatre employés de ménage. En revanche, il n'y a pas de frais de maintenance.

Le centre de commerce populaire La Paja a été inauguré le 21 août 1993. Il accueillait les commerçants de deux organisations : ceux de l'organisation de Guillermina Rico et qui vendaient rue Palma et ceux de l'organisation de Marcelino Cruz Méndez, qui vendaient dans le parc Primo de Verdad. Cette seconde organisation est sympathisante du PRD. L'obtention des locaux pour les affiliés de Marcelino Cruz Méndez a été difficile comme il le raconte :

Ils ont donné le centre de commerce populaire au leader Guillermina Rico. Ils ne nous ont pas laissé de locaux, alors que nous avions déjà tout en règle. Nous avons 101 locaux pour l'association. D'un jour à l'autre, ils nous ont dit : « Vous n'avez rien ». Nous avons récupéré local par local jusqu'au 53ème. Le 21 août 1993 a eu lieu l'inauguration.¹⁶¹

¹⁵⁹Le 19 mars 2004.

¹⁶⁰Reglamento Interior de la Plaza La Paja, document fourni par l'administrateur

¹⁶¹Entretien avec Marcelino Cruz Mendez, ancien leader du centre commercial populaire La Paja, réalisé le 10 juin 2004.



Photographie 23 : Centre commercial populaire La Paja, Mexico 2004. A gauche, vue de l'extérieur, depuis l'avenue Pino Suarez et, à droite, vue du préau depuis le passage qui rejoint le métro.

Entre août et novembre 1993, les ventes dans le centre de commerce populaire auraient augmenté de 300%¹⁶². Cependant, quelques mois après son ouverture, Marcelino Cruz Méndez déclarait dans le journal *Reforma*¹⁶³ qu'auparavant les bénéfices journaliers étaient supérieurs à six salaires minimums et que désormais ils ne dépassaient pas deux salaires. Trois ans plus tard, en 1996, 60% des locaux étaient occupés, mais un nombre important avait changé de propriétaire. Selon Marcelino Cruz Méndez, il y avait en 2004 au maximum 40% des commerçants qui étaient entrés en 1993. Selon l'administrateur de La Paja, du 7 novembre 2002 au 25 février 2004, 30% des locaux auraient changé de propriétaire.

La grande majorité des commerçants sort vendre à l'extérieur du centre commercial populaire, sous le préau ou dans la rue (photographie 22). Soit ils ouvrent leur local et vendent en même temps dehors grâce à l'aide d'un employé ou d'un membre de la famille, soit ils utilisent leur local comme entrepôt et ne vendent qu'à l'extérieur, soit, comme nous l'avons vu, ils louent leur local commercial à l'intérieur, en ne gardant que l'espace pour entreposer les marchandises¹⁶⁴, et conservent ainsi le privilège de pouvoir vendre sur le trottoir devant le centre de commerce populaire. Ils placent ainsi de petits stands d'un mètre maximum de large aux abords du centre commercial populaire, le long de l'avenue Pino Suárez.

¹⁶²Entretien avec l'administrateur de La Paja, réalisé le 25 octobre 2003.

¹⁶³Publié le 25 décembre 1993.

¹⁶⁴La hauteur sous plafond étant importante à La Paja, de nombreux commerçants ont construit au-dessus de leur local un deuxième étage auquel ils accèdent à l'aide d'une échelle et qui leur sert de réserve ou d'entrepôt.

Les commerçants se sont, par conséquent, auto-octroyés le droit d'occuper un espace devant le centre commercial populaire.

Le centre commercial populaire La Paja n'avait pas de spécialisation particulière à l'origine. Les commerçants vendaient des produits divers dans la rue. Ils ont continué à le faire dans le centre commercial populaire pendant de nombreuses années. Récemment, la vente de matériel pour ceintures et sacs à dos est en pleine expansion. Environ 25% des locaux vendent ce type de produits. Il est intéressant de voir que ce *giro* est traditionnel de la rue Salvador, qui longe le centre commercial populaire. On remarque d'ailleurs que c'est la partie de La Paja située du côté de cette rue qui est la plus spécialisée dans ce type de marchandises. Cette spécialisation a attiré de nouveaux locataires dans le centre commercial. Nous avons ainsi rencontré un commerçant de La Paja qui était employé d'un magasin de la rue Salvador vendant ce même type de matériel. Il a voulu se mettre à son compte et s'installer dans cette zone. Cela a été une bonne opportunité pour lui, car louer un local n'engendre pas des coûts comparables à ceux de la location d'une boutique traditionnelle, mais également parce que les clients de ce type de marchandises s'approvisionnent à proximité.

En ce qui concerne la présence des organisations de vendeurs de rue dans le centre commercial populaire, celles-ci a été remise en cause :

Avant, il y avait deux leaders. C'était la Sra. Guillermina Sánchez Rico et le Sr. Marcelino Cruz Méndez, de deux organisations. Ça faisait environ huit ans et nous voyions que ça ne fonctionnait pas.¹⁶⁵

Une dizaine de commerçants a alors décidé de créer une association civile, l'Asociación civil de la plaza La Paja, en 2000. L'ensemble du centre commercial populaire s'est libéré de ses leaders. Cela a été facilité par le peu de résistance opposée par les organisations. En effet, Guillermina Rico avait des intérêts plus importants que ceux de La Paja où rappelons-le elle n'était pas majoritaire. Quant à Marcelino Cruz, il raconte cette libération ainsi :

Grâce au fait que nous sommes entrés en conflit, nous les représentants (des deux organisations), pour qu'aucun des leaders n'ait le pouvoir, nous avons décidé que les locataires auraient le bénéfice.¹⁶⁶

La Paja est depuis 2000 auto-gérée par les commerçants qui ne paient aucun frais de maintenance. Le centre de commerce populaire est auto-suffisant, car les revenus générés par les toilettes publiques (2 pesos l'entrée) suffisent à payer les employés, l'électricité, l'eau

¹⁶⁵ Entretien avec l'administrateur de La Paja, réalisé le 25 octobre 2003.

¹⁶⁶ Entretien réalisé le 10 juin 2004.

et bien plus encore, puisque cet argent sert aussi à payer les frais de notaire, etc¹⁶⁷. Chaque année, les commerçants élisent leur administrateur.

Après avoir dressé un panorama du commerce de rue dans les centres historiques de Mexico et de Lima, nous allons maintenant nous intéresser aux politiques qui ont été mises en œuvre dans ces espaces.

2. NOUVEAU PARTI, NOUVEAUX MODES D'ACTION ? LA POLITIQUE DU PRD DANS LE CENTRE HISTORIQUE DE MEXICO

Manuel Aguilera (1993-1994) et Oscar Espinosa (1994-1996) du PRI, ont succédé à Manuel Camacho Solís à la régence du District Fédéral. C'est durant ces mandats que le commerce de rue a réinvesti les chaussées et les trottoirs du centre historique. En 1997, la victoire du PRD à la tête du premier gouvernement élu du District Fédéral a, comme on vient de le montrer, changé les règles du jeu et modifié le panorama des organisations de vendeurs de rue. Nous allons nous intéresser ici à la régulation du commerce de rue du PRD entre 1997 à 2009. Ce parti a, en effet, gagné toutes les élections de chef de gouvernement du District Fédéral depuis 1997. Se sont alternés à ce poste Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000), qui avait, rappelons-le, perdu dans des conditions suspectes les élections présidentielles de 1988, Rosario Robles (1999-2000), Manuel López Obrador (2000-2005), Alejandro Encinas (2005-2006) et Marcelo Ebrard (2006-2012)¹⁶⁸.

2.1. 1997-2006 : le PRD et la question du commerce de rue

En 1997, une nouvelle initiative en matière de commerce de rue a vu le jour avec l'arrivée au pouvoir de Cuauhtémoc Cárdenas. Elle a pris le nom de Programme de réorganisation du commerce sur la voie publique¹⁶⁹. Publié le 16 février 1998 dans la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, ce programme est un document assez long, qui comprend sept chapitres. Il vise à réguler le commerce de rue dans tout le District Fédéral et il ne porte pas spécifiquement sur le centre historique. C'est pourquoi nous l'aborderons brièvement dans cette section.

Ce programme avait trois objectifs principaux : améliorer l'environnement urbain, mettre en place la formalisation graduelle du commerce sur la voie publique et employer des méthodes transparentes et démocratiques. Pour cela, une série d'instruments a été définie : la révision et l'actualisation du cadre juridique du commerce de rue, l'installation de tables

¹⁶⁷Les revenus générés par les entrées aux toilettes publiques s'élevaient à 165 660 pesos en décembre 2003, à 113 776 pesos en janvier 2004, à 95 896 pesos en février 2004 et à 106 000 pesos en mars 2004. Ces sommes sont importantes.

¹⁶⁸Rosario Robles et Alejandro Encinas n'ont pas été élu par les habitants du District Fédéral. Ils ont occupé le poste de chef de gouvernement du District Fédéral par intérim suite aux départs de Cuauhtémoc Cárdenas et de Manuel López Obrador.

¹⁶⁹Pour une étude détaillée de ce programme, voir Méndez Bahena (1999 : 103-131).

de dialogue dans les délégations, la coordination entre les instances de gouvernement et la transparence (droit d'accès des citoyens à l'information). Dans un premier temps, des actions immédiates ont été déterminées. Il s'agissait de mettre en place le programme en priorité dans le centre historique, de réaliser des diagnostics du commerce de rue et des infrastructures construites par les administrations précédentes et également de créer un fichier unique des vendeurs de rue et de leurs organisations. Le programme permettait l'attribution par les délégations de permis de vente dans les rues et payés au Trésor public.

Ce qui distingue ce programme des actions antérieures du PRI, c'est surtout la volonté d'individualiser les vendeurs de rue. Toutes les démarches devaient être faites par les vendeurs eux-mêmes et non pas par le *leader*. De même, les permis étaient attribués individuellement et non pas à l'organisation. Le texte du programme introduit de nouveaux éléments dans la régulation des activités dans la rue : la concertation, au travers des tables de dialogue, la rupture avec les relations corporatistes, au travers de l'individualisation, et la transparence. En réalité, comme on l'a mentionné, les *leaders* ont continué à jouer un rôle central dans la négociation des espaces publics. La transparence n'a pas été de mise et la concertation n'a pas évité des heurts. Cette initiative comprend la perception d'un impôt au Trésor public pour l'usage de la voie publique, mais tous les vendeurs de rue ne se sont pas enregistrés sur le fichier unique et ne paient donc pas cet impôt. En résumé, ce programme était favorable aux vendeurs de rue, mais il n'a pas atteint un de ses objectifs principal qui était de rompre avec les règles du jeu PRIiste.

Cárdenas (1997-1999), après 20 mois de gestion, a quitté le poste de chef de gouvernement du District Fédéral pour se consacrer à sa campagne pour la présidentielle. La fin du mandat de Cuauhtémoc Cárdenas a été assurée par Rosario Robles (1999-2000), dont on a déjà mis en avant les liens avec le commerce de rue. Durant son court mandat, elle a approfondi les liens entre le PRD et les organisations de vendeurs de rue et a poursuivi la politique de son prédécesseur.

En 2000, Andrés Manuel López Obrador (2000-2005), également du PRD, a remporté les élections au poste de chef du gouvernement du District Fédéral. Durant son mandat, la réhabilitation du centre historique a pris une nouvelle dimension avec la confluence d'une série d'investissements publics et privés, comme on l'a vu précédemment. Deux programmes ont été mis en place : le premier portait sur la réhabilitation du centre historique et sur les 34 ilots situés à l'ouest du centre historique et, le second, sur la sécurité publique¹⁷⁰. En matière de commerce de rue, il a créé la Commission de réorganisation et régulation du commerce sur la voie publique du centre historique du District Fédéral, par un accord datant

¹⁷⁰On y reviendra un peu plus tard dans ce chapitre.

du 23 janvier 2003¹⁷¹. Elle avait pour fonction d'être une unité de coordination, planification, décision et veille des dispositions juridiques et administratives en matière d'usage et d'utilisation de la voie publique dans le centre historique. Elle était composée du chef de gouvernement du District Fédéral, d'un représentant du Secrétariat du Gouvernement du District Fédéral, d'un représentant du Secrétariat de Sécurité Publique du District Fédéral, d'un représentant du bureau du chef du gouvernement (*Oficialía Mayor*), et un représentant de la délégation Cuauhtémoc. Elle comptait également un secrétaire exécutif, un coordinateur pour la préservation des zones réhabilitées du centre historique et un coordinateur pour la réorganisation du commerce temporaire dans des stands du centre historique. Le poste de secrétaire exécutif de cette commission est attribué au titulaire de la Direction générale des Programmes des délégations et de la Réorganisation de la voie publique, du Secrétariat du Gouvernement. Cette commission se réunissait chaque mois. Pourtant, elle a eu peu de visibilité sur la scène publique et ses actions sont restées très discrètes. Néanmoins, les résultats ont été visibles dans le couloir financier, rénové, où il n'y avait plus de commerce de rue en 2005, comme on l'a signalé précédemment.

D'une manière générale et dans la pratique, la politique du PRD de 1997 à 2006 ne s'est pas différenciée radicalement de la gestion du PRI, bien que le Programme de réorganisation du commerce sur la voie publique ait promis un changement de régulation avec de la concertation, de la transparence, etc. Le PRD a mis en place des relations avec les vendeurs de rue et les enjeux électoraux ont favorisé le statut quo. López Obrador, tout comme Cárdenas, a opté pour une régulation au minimum et pour le dialogue, bien que des événements violents entre organisations de vendeurs de rue aient eu lieu sur fond de conflits partisans entre le PRI et le PRD. Marcelo Ebrard a rompu avec les styles de gestion de ses collègues et prédécesseurs du PRD, en choisissant de mettre en œuvre un programme radical de relocalisation du commerce de rue.

2.2. Une nouvelle politique de relocalisation des vendeurs de rue (2007)

2.2.1. Le contexte général : les festivités de 2010

Marcelo Ebrard (PRD), élu chef de gouvernement du District Fédéral en 2006, avait dès sa campagne, fait état de son intention de réguler le commerce de rue dans le centre historique. Ancien Secrétaire du gouvernement de Manuel Camacho Solís, il avait coordonné le Programme d'amélioration du commerce populaire de 1993 pour le Gouvernement du District Fédéral. Parmi les prospectus distribués durant la campagne, l'un d'eux contenait une section « qui est Marcelo Ebrard ? ». A la question « depuis quand travaille-t-il pour la ville ? », on pouvait

¹⁷¹ « Acuerdo por el que se crea la Comisión de reordenamiento y regulación del comercio en la vía pública del centro histórico del Distrito Federal », *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 13 février 2003.

lire qu'il avait réalisé le premier programme réussi d'organisation du commerce de rue dans le centre historique. C'est ainsi qu'à l'un de ses meetings préélectoral, auquel nous avons assisté le 15 juin 2006 au Club France, il a répondu à une question sur un futur programme à l'encontre des vendeurs de rue en disant : « *Nous y sommes arrivés en 1993, nous pouvons y arriver de nouveau* ». Marcelo Ebrard évoquait directement ce programme et son succès, bien que celui-ci ait été de courte durée.

A son arrivée au pouvoir, Marcelo Ebrard et son équipe ont décidé de mettre en place une politique franche à l'égard du commerce de rue dans un contexte particulier. D'une part, 2007 était l'année des célébrations pour les vingt ans de l'inscription du centre historique sur la liste du Patrimoine Mondial de l'Unesco¹⁷². Or c'était au nom du consensus sur la protection du patrimoine que le commerce de rue avait été expulsé du centre historique en 1993. D'autre part, le centre historique a été choisi pour être le siège des fêtes du Bicentenaire de l'Indépendance et du Centenaire de la Révolution mexicaine en 2010. Ces fêtes organisées par le gouvernement fédéral allaient donner lieu à un grand nombre de festivités diffusés dans tout le Mexique et plus largement dans tout le continent américain. L'enjeu en termes d'images était donc très fort pour le Gouvernement du District Fédéral. Ce fut également l'occasion pour celui-ci de solliciter des fonds au gouvernement fédéral et donc de bénéficier de financements supplémentaires pour le centre historique¹⁷³. Ces festivités ont été très présentes dans les discours des autorités lors de la mise en place du programme de relocalisation du commerce de rue.

De plus, lors du mandat de López Obrador, Marcelo Ebrard avait occupé le poste de Secrétaire de la sécurité publique du District Fédéral. A ce poste, il avait mis en place le Programme de sécurité publique du centre historique, qui a donné lieu à l'installation d'un centre de vidéosurveillance et d'une centaine de caméras dans les rues, ainsi que d'alarmes en cas d'agression (*botones de pánico*). Des unités de protection citoyenne ont également été créées, en plus des unités de la police, présentes jour et nuit. Dans le cadre de ce programme, Rudolf Giuliani, ex-maire de New York, a réalisé une expertise pour le District Fédéral. D'après Davis (2007), le rapport qui en a été issu a donné au gouvernement PRD une vision externe de la nécessité de contrôler les délits dans la zone, d'augmenter l'investissement immobilier et de déloger les vendeurs de rue. Il aurait contribué à impulser le retrait des vendeurs de rue.

172 A cette occasion, le XXVII Symposium International de Conservation du Patrimoine Monumental a été organisé à Mexico, par ICOMOS, sur le thème « Les politiques publiques de réhabilitation du patrimoine historique ».

173 En 2006, le District Fédéral a sollicité au gouvernement fédéral 500 millions de pesos pour la rénovation du centre historique au motif qu'il allait accueillir les fêtes du bicentenaire de l'Indépendance et du centenaire de la Révolution en 2010, conférence de presse du Secrétaire des finances, Mario Delgado Carrillo, 14 décembre 2006.

2.2.2. Aux origines, la création de l'Autorité du centre historique

L'une des premières initiatives de Marcelo Ebrard a été la création d'une Autorité du centre historique¹⁷⁴, en janvier 2007. Sa tâche fondamentale était la réhabilitation du centre historique, comme le signale Ebrard lors de la création de cette entité :

Le centre historique est un symbole pour tous les Mexicains, et, par conséquent, la réhabilitation de tout le périmètre historique de la ville est une tâche fondamentale, principale, du gouvernement de la ville.¹⁷⁵

Il s'agissait de créer une institution spécifique pour le centre historique, qui rappelons-le s'étend sur les territoires de deux délégations. Cependant, cette autorité est un organe administratif, qui concentre uniquement les attributions des dépendances de l'administration publique centralisée du District Fédéral, c'est-à-dire les attributions des différents Secrétariats du District Fédéral (gouvernement, développement urbain et logement, développement économique, environnement, travaux publics et services, développement social, transports et infrastructure, tourisme, culture et sécurité publique). Elle ne remplace pas les délégations Cuauhtémoc et Venustiano Carranza, qui conservent leurs fonctions et compétences intactes sur leurs territoires respectifs. Cette Autorité est, en quelque sorte, une institution inachevée, qui permet une meilleure coordination des actions sur le centre, mais qui n'a pas les mains libres, car elle doit travailler avec les délégations, d'un côté, et avec les organismes fédéraux, tels que l'INAH, de l'autre.

Alejandra Moreno Toscano, historienne, a été nommée par Marcelo Ebrard à la tête de cette nouvelle institution. Elle faisait également partie de l'équipe de Manuel Camacho Solís en 1992-1993 puisqu'elle occupait le poste de Secrétaire du développement social. Elle avait alors mis en place le programme « Échame una manita » (1991-1994), parallèlement au Programme d'amélioration du commerce populaire. Dès sa nomination à la direction de l'Autorité, elle a affiché ses objectifs, qui étaient de mettre fin au problème des poubelles, de diminuer le trafic automobile, de résoudre le problème du commerce de rue et de réhabiliter les espaces publics¹⁷⁶. En ce qui concerne la superposition de compétences avec les délégations Cuauhtémoc et Venustiano Carranza, elle répondait que son travail était d'aider les délégués à faire leur travail¹⁷⁷.

174 « Acuerdo por el que se crea el órgano de apoyo a las actividades de la jefatura del gobierno en el centro histórico de la Ciudad de México, denominado Autoridad del Centro Histórico », Gaceta Oficial del Distrito Federal, 22 janvier 2007.

175 Conférence de presse, 23 janvier 2007.

176 « El Centro Histórico funciona sin reglas: Alejandra Moreno Toscano », El Universal, 11 janvier 2007.

177 Ibid

En matière de commerce de rue, lorsqu'Ebrard a été interrogé sur les initiatives en cours de préparation concernant la réorganisation du commerce de rue, il a répondu :

*Dans le cas du commerce informel, nous sommes en train de le faire ; et surtout dans le cas du centre historique, nous le ferons de manière concertée avec la délégation Cuauhtémoc. Nous ne proposons pas, dans le court terme, des réformes sur ce terrain, en ce qui concerne les facultés. Dans tous les cas, il faudra prendre d'autres mesures qui ont à voir avec les recherches sur les flux financiers (activités illicites, vente de marchandises volées, contrebande, etc.).*¹⁷⁸

La question des compétences de délégations est là encore posée. La position du gouvernement du District Fédéral n'est pas de proposer de grandes réformes du fonctionnement de l'entité, qui dépendent d'ailleurs du niveau fédéral. Les actions du gouvernement sur le centre historique et le commerce de rue ont été lancées avec la création de l'Autorité du centre historique.

2.2.3. Mars 2007, l'annonce

Le 7 mars 2007, lors d'une manifestation contre la délinquance, Marcelo Ebrard a déclaré que le commerce dans le centre historique serait relocalisé hors des rues du centre historique et, sans donner plus de détails, il a proposé la date du 12 octobre comme date limite de retrait des vendeurs de rue. Cette date correspond, au Mexique, au *Día de la Raza*¹⁷⁹. Elle impliquait un délai, très court, de sept mois pour définir une politique, la négocier et la mettre œuvre. Cette action se fonde par un instrument légal préexistant, le *bando* de 1993, qui interdit le commerce de rue dans le centre historique et qu'avait appliqué Marcelo Ebrard en 1993. Il ne s'agit donc pas de définir un nouveau texte mais de se baser sur ce qui existe, permettant ainsi d'agir plus rapidement.

Cette proposition a été accueillie par le scepticisme des organisations de vendeurs de rue, des partis politiques (PAN, PRI) et de l'opinion publique. L'enquête du 15 mars 2007, parue dans le journal *Reforma*, montrait que six habitants sur dix de la capitale doutaient de l'application réelle de cette mesure, bien qu'ils la voient comme positive. Ce paradoxe est illustratif de l'histoire de la gestion du commerce de rue à Mexico. Pendant les mois qui ont suivi cette annonce, les *leaders* et les autorités se sont lancés des messages à travers les médias, soulignant le rôle fondamental de la presse.

¹⁷⁸Conférence de presse, 23 janvier 2007.

¹⁷⁹Dans le reste des Amériques, le 12 octobre est l'anniversaire de l'arrivée de Christophe Colomb dans le Nouveau Monde. Au Mexique, cette date a été transformée en célébration nationaliste du métissage.

Après cette annonce, un premier groupe d'avenues principales du centre historique a été sélectionnée et le gouvernement a négocié avec les vendeurs de rue leur départ de ces zones avant le 19 mars 2007. Il s'agissait de Pino Suárez¹⁸⁰, Corregidora et Erasmo Castellanos¹⁸¹. Ces vendeurs ont été déplacés dans d'autres rues du centre, mais certaines étaient déjà occupées, ce qui a créé des conflits¹⁸². Cette date a constitué une première échéance, mais elle a également révélé l'opposition des vendeurs de rue à ces actions en l'absence de la proposition d'alternatives par le gouvernement du District Fédéral. C'est à partir de là que ce dernier a commencé à mettre en œuvre une politique de relocalisation des vendeurs de rue.

2.2.4. Les négociations

La réorganisation du commerce de rue a été mise en place, non pas par l'Autorité du centre historique, mais par la Direction des programmes des délégations et de la réorganisation de la voie publique¹⁸³, qui a été élevée au rang de Sous-secrétariat en octobre 2007. Ce département administratif, dirigé par Héctor Serrano, a été la colonne vertébrale du programme et le centre des négociations¹⁸⁴. Le sous-secrétariat a été divisé entre trois équipes chargées respectivement de la négociation avec les kiosques, de la négociation avec les autres vendeurs de rue et enfin de l'obtention de terrains pour la relocalisation. Le programme s'est adressé, en effet, à tous les types de vendeurs de rue et il a inclus les kiosques, qui avaient été autorisés par des lois antérieures. Le principe adopté était de ne pas faire d'exception dans le but de ne pas risquer de faire échouer le programme.

« *Ce que nous avons fait, en résumé, c'est parler avec toutes les organisations et leur offrir des alternatives* » a déclaré le chef de gouvernement du District Fédéral¹⁸⁵. Les négociations avec les organisations de vendeurs ambulants ont été menées durant plusieurs mois et elles ont été échelonnées par des accords. Par exemple, le 9 juillet, Marcelo Ebrard s'est réuni avec 33 organisations de vendeurs de rue avec lesquelles il s'est mis d'accord pour libérer 20 000 mètres carrés d'espaces publics. Le gouvernement du District Fédéral a alors promis que 18 terrains seraient expropriés pour relocaliser les vendeurs délogés¹⁸⁶.

¹⁸⁰« Anuncia Alejandra Barrios retiro de 300 ambulantes de Pino Suárez », *El Universal*, 18 mars 2007

¹⁸¹« Dos grupos de ambulantes se disputan a golpes la calle Academia », *La Jornada*, 23 mars 2007.

¹⁸²Ibid.

¹⁸³Nous avons détaillé ses compétences dans le chapitre 3.

¹⁸⁴Entretien avec le sous-directeur de la réorganisation de la voie publique et un membre de son équipe, Sous-secrétariat des Programmes des délégations et de la réorganisation du commerce sur la voie publique du Gouvernement du District Fédéral, réalisé le 10 mars 2008.

¹⁸⁵Discours de Marcelo Ebrard lors de la remise de l'acte notarié de récupération du centre historique, 12 octobre 2007.

¹⁸⁶« En octubre el Centro estará sin ambulantes », *Publimetro*, 10 juillet 2007

Les négociations se sont réalisées au fur et à mesure avec chaque organisation de vendeurs de rue. Cependant, les autorités n'ont pas négocié avec la centaine d'organisations du centre historique. Seules 66 organisations ont signé les accords avec le gouvernement, mais elles représentaient 98% des vendeurs de rue du périmètre A du centre historique¹⁸⁷.

Afin de peser dans ces négociations, les organisations de vendeurs de rue se sont organisées en trois fronts ou fédérations : le Front Alternatif du Travail (*Frente Alternativo del Trabajo*), le Front Métropolitain des Organisations Populaires (*Frente Metropolitano de Organizaciones Populares*) et les Organisations Démocratiques du Commerce Populaire (*Organizaciones Democráticas del Comercio Popular*) (Silva, 2010 : 218). Le premier groupe est formé des associations affiliées au PRI, qui sont aussi les plus expérimentées, car elles avaient participé au Programme d'amélioration du commerce populaire de 1993. Parmi elles figurent l'association d'Alejandra Barrios. Le deuxième groupe, sympathisant du PRD, s'est formé en réaction à la constitution du premier. Il est dirigé par une opposante d'Alejandra Barrios. Enfin, le dernier est également partisan du PRD, mais il est plus proche des autorités de la délégation. Le PRD était, en effet, à ce moment-là très divisé et cette division s'illustre dans le District Fédéral par des oppositions entre les élus du PRD.

Les négociations ont été marquées par des tensions entre les deux parties et les mêmes mécanismes de négociation qu'en 1993 ont été employés. Alejandra Barrios, par exemple, s'est largement opposée à la relocalisation, qualifiant la politique d'Ebrard d'opportuniste en vue des élections présidentielles de 2012¹⁸⁸. Pourtant, elle affirme n'avoir pas eu l'opportunité de résister parce que les autorités lui ont envoyé la police. Elle nous a expliqué que :

Nous avons dû collaborer parce que Marcelo a dit qu'il allait nous expulser en usant la force publique (...). Nous avons du pouvoir mais comme ils allaient nous réprimer avec la police, nous n'avons pas voulu obliger nos gens à se confronter à la police¹⁸⁹.

Les pressions policières et judiciaires ont été utilisées contre les opposants à la relocalisation. Il y a eu également des enquêtes de police pour faire pression sur les leaders. Or ceux-ci ont préféré la coopération au risque d'un emprisonnement. Par ailleurs, Alba et Labazée (2008) et Silva (2010, 2011) mentionnent que les autorités ont infiltré certains groupes de vendeurs pour provoquer des conflits entre les organisations et justifier une intervention des forces de

¹⁸⁷Conférence de presse du 12 octobre 2007 du Secrétaire du gouvernement du District Fédéral, José Angel Avila Pérez, du Secrétaire de la sécurité publique, José Ortega Cuevas, de l'Autorité du centre historique, Alejandra Moreno Toscano et du délégué de la délégation Cuauhtémoc, José Luis Muñoz Soria.

¹⁸⁸Entretien du 23 novembre 2007.

¹⁸⁹Ibid.

l'ordre et l'expulsion des espaces publics. Cette stratégie aurait permis de consolider certains leaderships coopérants au détriment de groupes opposés au gouvernement local.

Pour alimenter les négociations, le gouvernement du District Fédéral a offert aux vendeurs de rue des terrains dans le centre historique pour qu'ils puissent s'y installer une fois les rues libérées¹⁹⁰. A la différence de 1993, il n'y a pas eu de diagnostic précis du commerce de rue. Les autorités ont mesuré l'espace linéaire occupé par chaque organisation, c'est-à-dire que les rues occupées par les étals ont été mesurées et au final, chaque organisation équivalait à un nombre de mètres linéaires. Cette technique a l'avantage d'être très rapide, puisqu'elle évite de recenser un par un les vendeurs de rue, et elle est peu contestable par les associations. En fonction de cette mesure, le gouvernement a attribué les terrains. Par exemple, l'organisation d'Alejandra Barrios a obtenu quatre terrains : le premier nommé Plaza Victoria, le second à l'angle des rues Tacuba et Palma, le troisième à l'angle des rues Argentina et Donceles (photographie 24) et le dernier à l'angle des rues Argentina et Apartado. L'entrée des vendeurs dans ces espaces a été gérée par les organisations de vendeurs de rue. Elle a reposé sur l'ancienneté et la zone de vente des vendeurs.



Photographie 24 : Bâtiment situé à l'angle entre les rues Argentina et Donceles et attribué à l'organisation dirigée par Alejandra Barrios, Mexico, 2007. On remarque 1) qu'il s'agit d'un bâtiment historique et 2) les stratégies des vendeurs tournées vers la rue.

¹⁹⁰Entretien avec Margarita Martínez Fisher, députée et présidente de la Commission d'Approvisionnement et de Distribution de l'ALDF, réalisé le 8 avril 2008.

2.2.5. Les lieux de la relocalisation

Les terrains, au nombre de 36 au total, ont été obtenus grâce à des expropriations du gouvernement du District Fédéral dans le centre ancien. Chaque terrain a été attribué à une organisation, hormis le cas de trois terrains qui ont été partagés entre plusieurs organisations. Plusieurs décrets ont été émis pour réaliser ces expropriations, comme par exemple celui du 5 septembre 2007, qui exproprie divers terrains situés dans le périmètre du centre historique¹⁹¹. Ces expropriations ont été suivies dans certains cas par des démolitions, qui ont été au centre de controverses.

L'association ICOMOS, dont l'objet est la défense du patrimoine historique, s'est opposée à la destruction de bâtiments historiques dans le but de donner des terrains aux vendeurs de rue. Elle estimait que, d'une part, les bâtiments ne sont pas aptes à la relocalisation du commerce de rue, et, d'autre part, il n'y a pas de personnel qualifié pour prendre ce type de décision au gouvernement. Inquiète du manque de sérieux des autorités, cette organisation a fait pression pour que certains bâtiments soient reconstruits¹⁹². Le cas de l'immeuble situé dans la rue Regina au numéro 97 est le plus emblématique¹⁹³. Il s'agit d'un bâtiment protégé, inscrit sur la liste du patrimoine national mexicain et datant du XVIIIe siècle. Son propriétaire a été exproprié de son terrain par le Gouvernement du District Fédéral, sans en avoir été averti par les autorités. Le bâtiment a ensuite été détruit, apparemment par des vendeurs de rue, qui ont cependant dû avoir l'aval des autorités pour réaliser les travaux de démolition (blocage de la rue, entrée de camions). Le propriétaire a porté plainte à l'INAH et en justice afin de solliciter la reconstruction du bâtiment à l'identique. Alejandra Moreno Toscano, historienne et titulaire de l'Autorité du Centre Historique, a réagi à cette plainte en expliquant que :

La réhabilitation des centres historiques ne signifie pas seulement conserver pour conserver les pierres. Cela signifie augmenter la qualité de vie des personnes qui y vivent et, tous ces immeubles ont été assignés à la réorganisation du commerce sur la voie publique pour que cette réorganisation permette précisément un sauvetage vraiment profond et consolidé du centre historique. (...) Ce n'est pas une dichotomie de conserver le lieu et oublier que la ville doit continuer à se développer.

191 Decreto por el que se expropian a favor del Distrito Federal los inmuebles que se indican, ubicados en la delegación Cuauhtémoc de esta ciudad, para la realización de acciones de recuperación del entorno urbano del centro histórico, la creación de fuentes de empleo y espacios para el establecimiento de corredores artesanales y de desarrollo económico, que coadyuven a mejorar la calidad de vida de la población, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 5 septembre 2007. Il s'agit des terrains suivants : Apartado 6, Meave 9 et 9A, Meave 11 et 11A, Meave 13 et 13A, Regina 97, Quinta de Mesones 126, Colombia 22, 22A et 22B, Jesús María 6, Plaza de la Santísima 5, Palma 2.

192 Entretien avec le président d'ICOMOS Mexico, réalisé le 7 avril 2008.

193 « Celebración y destrucción », *Proceso*, numéro 1623, 9 décembre 2007, pp. 73-76.

Je crois que dans la dichotomie entre conserver les pierres et améliorer la vie des hommes, notre travail à la Ville de Mexico est d'améliorer la vie des hommes.¹⁹⁴

Aussi défensifs que soient ces propos, ils montrent clairement la priorité donnée par les autorités à la relocalisation du commerce de rue et il souligne un atténuation du référentiel de la protection du centre historique.

Dans le discours du gouvernement, les 36 terrains attribués s'ajoutent aux centres commerciaux populaires du programme de 1993. C'est ce qu'explique Marcelo Ebrard, en réponse à la question « les organisations disent que les 30 espaces commerciaux sont insuffisants, qu'en est-il ? » :

Dans le cas des espaces pour le commerce sur la voie publique, il faut tenir compte du fait que beaucoup, ou la majorité des commerçants qui sont dans les rues aujourd'hui, ont déjà des centres commerciaux, qu'ils utilisent pour certains d'entre eux comme entrepôts, d'autres non. Donc, ce que nous avons décidé est de compléter l'espace nécessaire, pour que l'immense majorité des commerçants qui sont aujourd'hui dans la rue aient une autre alternative, mais tout compte fait si vous additionnez ce qui leur a été attribué comme centres commerciaux plus ce que nous sommes en train de leur donner, on atteint une superficie similaire à celle qu'ils occupent aujourd'hui sur la voie publique¹⁹⁵.

A la différence de 1993, les terrains n'ont pas été transformés en centres commerciaux populaires avec l'appui du gouvernement et de fonds mixtes. Ils ont été alloués aux organisations tels quels. Dans certains cas, les terrains étaient vides et sans immeubles, dans d'autres cas, il y avait un bâtiment (carte 15).

Une des mesures conjointes de la politique d'Ebrard a été l'allocation à tous les vendeurs de rue, au travers de leur organisation, d'une somme de 1 300 pesos, versée en trois paiements. Cette somme devait être en principe rendue au gouvernement mais elle n'a pas été réclamée par les autorités. Il s'agissait d'une indemnisation en prévision de la baisse des ventes.

2.2.6. Le 12 octobre 2007

Les jours précédents, le thème des possibles affrontements entre organisations de vendeurs de rue et forces de l'ordre étaient très présent dans les medias. 1200 policiers ont été déployés dans les rues pour éviter la réinstallation des vendeurs¹⁹⁶ et des renforts de

¹⁹⁴Ibid., p. 76.

¹⁹⁵Conférence de presse de Marcelo Ebrard, lors de la présentation de la 31e Unité de Protection Citoyenne Mixcalco, le 10 octobre 2007.

¹⁹⁶Conférence de presse du 12 octobre 2007 du chef de gouvernement du District Fédéral.

CRS (*granaderos*) ont été prévus. Mais, le 12 octobre 2007, le centre s'est réveillé sans ses étals. Les vendeurs de rue ont délaissé leurs emplacements de vente et ils ont disparu des 87 rues et 192 pâtés de maison qu'ils occupaient dans le périmètre A du centre historique (photographie 25). Aucun affrontement n'a été constaté. Seules les affiches rappelaient les vendeurs de rue et leur expulsion de cet espace (photographie 26).



Photographie 25: Avenue Eje Central, Mexico, 12 octobre 2007. On remarque qu'il n'y a plus de vendeurs de rue sur le trottoir gauche, inclus dans la zone d'interdiction du commerce de rue du bando. En revanche, le trottoir droit en dehors de la zone du bando est rempli de stands et d'étals.

Ce jour-là, Marcelo Ebrard et ses collaborateurs ont parcouru les rues avec dix notaires qui ont pris acte de la libération des rues. Ensuite, sous le slogan « Pour un centre historique propre », des balayeurs ont investi les 87 rues libérées pour les nettoyer (Silva, 2010 : 212). L'évènement a été très largement médiatisé, faisant la une des journaux nationaux (photographie 27).

Au fur et à mesure des constats des notaires, les 36 terrains de relocalisation du commerce de rue ont été remis aux organisations et à leurs 15 000 vendeurs, pour un total de 30 000 mètres carrés¹⁹⁷. Ces terrains ont été mis à disposition des vendeurs, mais ils n'en

¹⁹⁷Conférence de presse du 12 octobre 2007 du Secrétaire du gouvernement du District Fédéral, José Angel Avila Pérez, du Secrétaire de la sécurité publique, José Ortega Cuevas, de l'Autorité du centre historique, Alejandra Moreno Toscano et du délégué de la délégation Cuauhtémoc, José Luis Muñoz Soria.

sont pas les propriétaires. Ils ont été attribués au travers d'un permis administratif temporaire renouvelable de 10 ans, ce qui permet de conserver leur pouvoir après le 12 octobre. En effet, en cas de non respect des accords signés, les organisations perdront les bénéficiaires du terrain.



Photographie 26 : Affiches réalisés par des vendeurs de rue et adressée à Marcelo Ebrard, Mexico, 12 octobre 2007. On peut lire sur l'affiche du haut «Ebrard, ne nous laisse pas sans notre dîner de Noël» et sur celle du bas «Ebrard, je t'échange mon boulot 'contre le tien'».

Les nouveaux lieux de relocalisation ont bénéficié de publicité effectuée par le gouvernement du District Fédéral. Les stratégies développées ont été les suivantes : la publicité pour les terrains, la mise en place d'un microbus pour que les clients s'y rendent et l'organisation d'un marché de Noël au Palais des Sports. La proposition du gouvernement était de spécialiser ces nouveaux espaces commerciaux, afin de faciliter leur succès, comme l'avaient démontré le bilan des centres commerciaux populaires du programme de 1993. Des formations ont également été données aux vendeurs par FONDECO.

2.2.7. A plus long terme

A la fin du mois d'octobre 2007¹⁹⁸, les forces de police étaient très présentes dans le centre (photographie 28). Les rues n'étaient pas réoccupées par les ambulants (photographie 29), mais certains avaient réussi à obtenir un permis provisoire, comme c'était le cas sur la

¹⁹⁸Entretiens et observations réalisées le 31 octobre 2007 dans la partie est du centre historique, autour des rues de Corregidora, Manzanera et Roldán. Ce paragraphe a été rédigé à partir de celles-ci.



Photographie 27 : Une du journal national *La Jornada* du 13 octobre 2007. Le départ des vendeurs de rue occupe la moitié de la page sous le titre « Nouveau visage du premier carré (du centre historique) ».

place García Bravo. C’est ce qui nous a été expliqué par une commerçante de ballons de football. Le permis a été négocié par le leader, petit-fils de Guillermina Rico, mais sa durée était indéterminée. Cette vendeuse s’installait auparavant dans la rue Corregidora, l’une des plus fréquentée du centre et qui relie la place centrale au quartier d’approvisionnement de La Merced. Elle déplorait alors une chute de 80% environ de ses ventes.



Photographie 28 : Camionnette de police dans la rue Moneda, Mexico, 31 octobre 2007.

Les nouveaux centres commerciaux n'étaient pas tous prêts et ceux qui l'étaient, n'étaient constitués parfois que d'un revêtement au sol sur lequel les vendeurs installaient leur stand. C'est le cas du terrain situé dans la rue Manzanares, où les vendeurs de la rue Corregidora ont été relocalisés. Un entretien avec une vendeuse de jeans relocalisée sur ce même terrain indique qu'elle vendait entre 15 et 20 jeans par jour lorsqu'elle avait son étal sur Corregidora et qu'elle était passée à un seul jean par jour. Ceux qui n'avaient pas d'emplacement de vente se sont installés dans des espaces où ces activités étaient tolérées, en périphérie du périmètre A essentiellement. L'une des organisations les plus importantes du centre déclarait que seuls 2000 de ses 5000 affiliés ont eu un emplacement sur les terrains du gouvernement¹⁹⁹.

D'autres ont réoccupé le local qu'ils avaient acquis en 1993 et qu'ils n'utilisaient pas jusqu'alors, préférant exercer leurs activités en extérieur, à proximité des flux de passants. Dans le centre commercial populaire Roldán, une vendeuse de vêtement nous a raconté qu'elle vendait sur l'avenue Circunvalación et son mari dans la rue Corregidora. Depuis le 12 octobre 2007, elle est revenue vendre dans le centre commercial populaire et son mari est parti vendre sur l'avenue Fray Servando, à proximité du marché de Sonora, où la vente dans la rue est encore autorisée. Elle déplorait le fait que son mari ne soit pas connu dans sa

¹⁹⁹Entretien avec le chargé de communication de l'Association d'Alejandra Barrios, réalisé le 16 décembre 2008

nouvelle zone de vente et que les gains soient par conséquent plus faibles. En dépit de cela, cette vendeuse approuvait la politique d'Ebrard, parce que selon elle les vendeurs de rue faisaient du mal au centre historique.



Photographie 29 : Vue de la rue Moneda, Mexico, 31 octobre 2007.

On peut comparer cette vue avec celle de la photographie 18, qui représente la même rue un an plus tôt.

A l'inverse, un commerçant établi de chaussures, propriétaire d'un magasin sur Corregidora a constaté une augmentation de 10% de ses ventes deux semaines après le 12 octobre²⁰⁰. Son avis était mitigé sur la politique d'Ebrard, car il pense qu'il faut du travail pour tout le monde. Selon lui, le revenu minimal, tout comme les salaires sont trop bas, et c'est pour cela qu'il faut des alternatives. Au fil de la conversation, il nous a déclaré qu'il avait son magasin depuis quatre ans seulement, mais qu'il travaillait dans le centre historique depuis 22 ans. Avant d'acquérir son local, il était vendeur de rue, de vêtements, puis de chaussures, (car il y a moins de concurrence dans la chaussure et les modes durent deux ans). Par ailleurs, il possédait toujours deux emplacements dans la rue Corregidora. Il cumulait donc une activité formelle, dans son magasin, et la vente dans deux stands dans la rue, des mêmes produits. Le 12 octobre, il a dû enlever ses deux stands comme tous les vendeurs du centre historique.

²⁰⁰Cependant, comme le souligne le président de l'association de commerçants établis UDCEN, il est difficile de faire un diagnostic de la politique pour les commerçants établis, car effectivement, il y a eu quelques bonnes semaines, mais ensuite les travaux dans les rues ont commencé pour refaire les revêtements, les réseaux, etc., entretien réalisé le 25 février 2008.

Le contrôle des espaces publics a été possible grâce à des interventions policières qui ont lieu quotidiennement. En mars 2008, 19 000 arrestations avaient déjà été effectuées dans le centre historique²⁰¹. Des stratégies de retour dans la rue se sont, en effet, développées dans le centre historique. Certains installent leurs produits sur le sol, prêts à déguerpir à l'arrivée de la police. D'autres proposent leurs marchandises dans le coffre d'une voiture. D'autres encore vendent dans un espace privé sans déborder sur l'espace public. Il existe ainsi une combinaison de types de commerces de rue, qui recourent des territoires de vente et des territoires de régulation politique, et sur lesquels se superposent des stratégies d'évitement de la part des vendeurs de rue.

3. DU CONTROLE DES RUES À LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROGRAMME POUR LES VENDEURS AUTORISÉS À LIMA

En 1998, il n'y avait plus d'étals dans les rues du centre historique de Lima, hormis les 2 000 stands autorisés et les dizaines de vendeurs à la sauvette qui tentaient d'échapper aux contrôles de la police municipale. Alberto Andrade a alors été élu pour un second mandat en tant que maire métropolitain (1999-2002). En 2003, il a perdu les élections contre son opposant Luis Castañeda Lossio, qui a lui aussi réalisé deux mandats à la tête de la Mairie Métropolitaine de Lima (2003-2010). Nous allons analyser les actions en matière de commerce de rue réalisées dans le centre historique au cours de ces trois mandats.

3.1. 1999-2002 : le maintien du contrôle des espaces publics

Durant son second mandat, Alberto Andrade a poursuivi son action dans le centre historique. En 1998, il a publié un décret pour renforcer l'interdiction du commerce de rue dans le centre historique de Lima²⁰². Le texte du décret confirme, dans le premier article, l'interdiction de vendre dans les rues dans la zone A du centre historique définie par l'ordonnance 062 de 1994. Dans le deuxième article, il prohibe le commerce de rue devant les bâtiments et dans les aires d'accès et entrées des magasins du centre historique. Le troisième article proscrit, entre autre, aux magasins d'exhiber de la marchandise sur la voie publique, d'utiliser le trottoir pour faire de la publicité, d'exhiber et de commercialiser des articles dans des paniers ou des caisses. Ce texte intervient en réaction aux pratiques de retour dans les rues des vendeurs. Ainsi, lorsqu'Alberto Andrade a quitté la mairie de Lima, après son deuxième mandat, le commerce de rue n'avait pas fait sa réapparition en masse sur les trottoirs du centre ancien.

²⁰¹ Entretien avec le sous-directeur de la réorganisation de la voie publique et un membre de son équipe, Sous-secrétariat des Programmes des délégations et de la réorganisation du commerce sur la voie publique du Gouvernement du District Fédéral, réalisé le 10 mars 2008.

²⁰² Prohíben comercio ambulatório en el Centro Histórico de Lima, Decreto de Alcaldía n°015, *El Peruano*, 19 mars 1998.

3.2. A partir de 2003 : la mise en place du programme d'épargne *Capitalizando*

En 2003, Luis Castañeda Lossio, du parti *Solidaridad Nacional*, a gagné les élections contre Alberto Andrade et a été élu maire métropolitain de Lima pour quatre ans²⁰³. Il avait occupé le poste de conseiller municipal de Lima sous le mandat d'Eduardo Orrego et avait été, à cette époque, chargé de la création des *campos feriales*, que l'on a évoqués précédemment. Durant ses deux mandats de maire métropolitain (2003-2010), il a mis en place plusieurs actions en matière de commerce de rue. Il a également réalisé le réaménagement de la zone de Las Malvinas où les vendeurs de rue de produits en fer avaient été déplacés, en 1996. Ce réaménagement a concerné 12 000 vendeurs. Las Malvinas se situant en périphérie du centre historique, nous ne développerons pas cette action ici.

La grande initiative de l'équipe municipale de Castañeda Lossio a été le programme *Capitalizando*²⁰⁴, créé en 2005. Elle est mise en œuvre par le Département de développement entrepreneurial (*Gerencia de Desarrollo Empresarial*). En effet, le programme *Capitalizando* a pour but de développer l'épargne chez les vendeurs de rue, afin qu'ils puissent, au sein d'un projet collectif, acquérir un local commercial. Il regroupe trois types d'acteurs : la Municipalité Métropolitaine de Lima, les vendeurs de rue et des entités financières. Les vendeurs de rue concernés sont les 2 000 vendeurs du centre historique. En avril 2008, 2645 vendeurs participaient au programme *Capitalizando*, dont 534 vendeurs du centre historique (8 associations)²⁰⁵.

Le principe du programme est le suivant : chaque vendeur participant au programme dispose d'un compte personnel dans une institution financière, sur lequel il dépose quotidiennement un montant. Celui-ci correspond généralement à la *sis*. Il faut, en effet, qu'il soit suffisamment raisonnable pour que les vendeurs de rue puissent obtenir cette somme chaque jour. Cependant, le vendeur ne participe pas seul au programme. Il y entre au travers de son association. Ainsi, tous les vendeurs de l'association font de même et économisent sur un compte en banque. Le compte de chacun est contrôlé mensuellement par l'organisation de vendeurs de rue et par la municipalité. Un total d'économies par organisation est calculé chaque mois. Lorsqu'une association a réuni une somme importante, la deuxième étape est la recherche d'un terrain et l'obtention d'un crédit pour l'acheter. L'apport des vendeurs doit atteindre 20% au moins de la valeur du terrain et l'institution financière apporte sous forme de crédit les 80% restant. La municipalité joue un rôle de promoteur.

Ce programme est une réussite du point de vue de la mairie, qui organise des événements

203 Le mandat est passé à 4 ans à partir de 2003. Auparavant, il était de 3 ans.

204 On pourrait le traduire par « Capitalisons ».

205 Chiffres de la Municipalité Métropolitaine de Lima, 2008.

pour en faire la promotion externe mais aussi interne. Nous avons ainsi assisté le 23 mars 2007 à un séminaire au *Club de la Unión* destiné à cinquante organisations de vendeurs de rue (photographie 30). Lors de cet évènement, le gérant du Département de Développement entrepreneurial de la Municipalité Métropolitaine de Lima a souligné le rôle du gouvernement local, qui va plus loin que la couverture des services basiques, et qui appuie ici le passage à l'économie formelle des vendeurs de rue. L'accent a été mis sur l'intérêt d'y participer pour transmettre un patrimoine à ses enfants et pour rendre les espaces publics aux citoyens. A cette occasion, plusieurs représentants de vendeurs de rue sont intervenus pour confirmer le succès du programme (encadré 11). La présidente de l'association Asocholima de vendeurs de maïs a déclaré que son association avait épargné la somme de 140 000 soles (43 000 dollars américains). Ce montant est important si l'on considère qu'il s'agit d'une association créée en 1999, en conséquence de la politique d'Alberto Andrade, et formée de 32 vendeurs installés dans les rues Camaná, Montevideo et Uruguay dans le centre historique. De plus, les gains de la vente de maïs sont faibles et les vendeurs de nourriture sont parmi les plus précaires. En 2007, cette association a été la première association du programme à acquérir un terrain sur l'avenue Argentina, au numéro 665. En 2008, ses membres recevaient des formations et étudiaient l'option de se dédier à la vente d'aliments type fast food péruvien, car ils ne pouvaient évidemment pas créer un centre commercial avec uniquement des locaux de vente de maïs.



Photographie 30 : Séminaire académico-entrepreneurial
Capitalizando, Lima, **23 mars 2007**. A la fin du séminaire, la chanteuse péruvienne Dina Paucar a réalisé un spectacle. Elle avait précédemment raconté comment elle avait commencé comme vendeuse de rue avant de se lancer dans la chanson.

Encadré 11 : Programme du Premier séminaire académico-empresarial « Capitalizando, Epargne, formalisation, qualité de vie », organisé par la Municipalité Métropolitaine de Lima, Département de Développement empresarial, le 23 mars 2007

- 10h00 : Ouverture de l'évènement, Sr. Martín Bustamante Castro (Conseiller du maire)
- 10h10 : Programme municipal de Formalisation commerciale « Capitalizando », Eco. Jaime Alva Arroyo
- 10h30 : La culture de l'épargne, Lic. Eduardo Lastra Domínguez - Présentateur du programme Mundo MYPE-Canal 33
- 11h00 : Lic. David Alfredo Cadillo Cornejo et Lic. Miryam Rivera Choy, Employés de Scotiabank
- 11h20 : « Capitalizando. Mon chef-d'œuvre », Mise en scène par le groupe de théâtre Ago Theatrum de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 11h50 : Faire une entreprise, Dr. Hernando Guerra García Campos - Présentateur du programme « Somos empresa »-Canal 2
- 12h20 : Témoignages d'empresarios :
Sra. Dina Paucar Valverde, Artiste et empresaria
Sra. Emilia Arroyo, Présidente de l'Association de vendeurs de maïs de Lima Metropolitana
Sra. Aida Rojas Osorio, Présidente de la Centrale unique de l'Association de commerçants informels de produits périssables – La Parada
- 12h50 : Clôture, Lic. Augustín Lezama Llaque - Vice-gérant d'autorisations commerciales de la Municipalité Métropolitaine de Lima

L'absence d'investissement et de financement de la part des autorités impliquaient d'intégrer de nouveaux acteurs dans les politiques publiques. En effet, si l'alternative est l'achat d'un local, il faut permettre aux vendeurs d'acquérir un local. Or comme beaucoup d'entre eux n'ont pas accès au crédit, le microcrédit offre une option aux pouvoirs publics. Il implique une épargne à la fois individuelle et collective, mais le crédit est souscrit collectivement. L'existence d'un groupe fait de ces vendeurs des sujets de crédits, car ce sont les liens qui existent entre eux qui assurent la banque du remboursement. C'est ainsi que la Municipalité Métropolitaine de Lima a signé un accord avec la banque internationale Scotiabank.

Ce programme est distinct des autres politiques présentées dans cette recherche car il s'adresse à un public de bénéficiaires réduit et parmi les plus marginaux. L'objectif est de

leur permettre de vendre dans les rues du centre pendant qu'ils épargnent. L'adhésion est volontaire, ce qui est l'autre différence fondamentale de ce programme.

CONCLUSION

Contrairement aux années 1990, les actions publiques des années 2000 sont évidemment très distinctes entre le centre historique de Mexico et celui de Lima. D'un côté, une politique ambitieuse a été mise en place en 2007 par Marcelo Ebrard, dans la continuité de celle de Camacho Solís, à laquelle il avait participé en 1993. La politique de 1993 est similaire à celle de 2007, car elles se sont fondées sur un consensus (les festivités mexicaines de 2010), sur un travail de négociation, parfois forcé, et sur des relocalisations dans le périmètre du centre historique. Cependant, alors que la première avait impliqué un fort investissement public, la seconde a été bien plus sommaire. Il s'est agi avant tout de libérer les rues et de récupérer les espaces publics. Le travail autour des lieux de la relocalisation a été moins approfondi et les organisations ont dû les habilitier elles-mêmes. Le faible succès des centres commerciaux populaires de 1993 est probablement à l'origine de ce faible investissement autour de ces terrains, qui ont servi avant tout de monnaie de négociation.

A Lima, dans la continuité là encore avec le gouvernement précédent, l'équipe de Luis Castañeda Lossio a tenté de créer un programme innovant, associant le secteur privé et fondé sur la participation volontaire. *Capitalizando* est, d'après les autorités, un programme pilote, qui reprend pourtant des principes généraux déjà utilisées dans celui de 1996 à Lima. La Municipalité Métropolitaine joue un rôle de promoteur en appuyant les vendeurs de rue dans leurs démarches pour économiser, s'unir, acquérir un terrain et construire un centre commercial populaire.

CHAPITRE 6

Les centres historiques : vitrines et laboratoires des actions des gouvernements régionaux

Dans les deux chapitres précédents, nous avons décrit comment le commerce de rue a été régulé dans les centres historiques de Mexico et de Lima des années 1990 à la fin des années 2000. Etudier en détail ces actions publiques nous a permis de comprendre comment se font les politiques dans les centres historiques, c'est-à-dire quels sont les discours mobilisés, les modes d'action, les jeux d'acteurs et les instruments utilisés. Nous allons maintenant prendre un peu de recul par rapport à ces actions afin de les observer non plus de l'intérieur des centres historiques mais depuis un angle plus large.

L'objectif de ces politiques en matière de commerce de rue était de déloger les étals des vendeurs afin de libérer les espaces publics. Plus largement, il était de contribuer à la production d'un centre « gentrifié » et touristique, avec une forte valeur historique et patrimoniale. Mais ces actions ne portaient pas seulement sur l'image du centre, il s'agissait aussi et surtout, pour les gouvernements régionaux, de montrer leur capacité de gouverner et d'innover.

Nous montrerons, dans ce chapitre, que les différentes politiques étudiées à Mexico et à Lima ont comme point commun de poursuivre un objectif qui va au-delà de la simple récupération des espaces publics et qui vise à faire du centre historique une vitrine²⁰⁶ et un laboratoire des actions des autorités régionales. Ces dernières tendent même à étendre les actions mises en œuvre dans les centres historiques à d'autres espaces de compétence régionale et notamment aux espaces de flux.

²⁰⁶Nous considérons la vitrine, dans son sens premier, comme un espace visible depuis l'extérieur et spécialement aménagé pour présenter des produits et inciter les passants à pénétrer dans le magasin.

1. L'ENJEU DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LES CENTRES HISTORIQUES

1.1. L'intervention des autorités régionales dans les centres historiques

Le centre historique est une vitrine idéale pour les pouvoirs publics étant donné que ceux-ci ont peu ou pas de vitrines territoriales de leur action. Dans le cas de Mexico, les autorités du District Fédéral sont compétentes sur l'ensemble du territoire de l'entité. Cependant, ces compétences ne sont exclusives sur aucun espace de la capitale, mis à part le cas particulier des forêts urbaines et des espaces intermodaux de transports que nous avons présentés dans le troisième chapitre.

Bien qu'il ne soit pas strictement de sa compétence, le centre historique est devenu la vitrine de l'action du gouvernement du District Fédéral. Il faut préciser que jusqu'en 1997, le District Fédéral était dirigé par un régent nommé par le Président de la République et en représentation de celui-ci. Il fonctionnait alors comme vitrine du pouvoir fédéral. La démocratisation du District Fédéral a donné une autonomie politique à ce territoire. Les pouvoirs locaux ont reconquis une autonomie d'action sur les espaces centraux par rapport aux pouvoirs fédéraux et à l'INAH notamment (Melé, 1998 : 271).

La création de l'Autorité du Centre Historique, en 2007, a été une tentative de passer outre les délégations Cuauhtémoc et Venustiano Carranza et de créer une institution de niveau régional compétente sur le territoire du centre historique. Elle a également révélé les intentions du District Fédéral d'avoir plus d'incidence sur le centre historique. Cependant, le pouvoir de cette autorité est limité et elle n'a pu s'imposer ni par rapport aux délégations, ni par rapport aux Secrétariats du Gouvernement du District Fédéral. Lors de la relocalisation du commerce de rue de 2007, l'Autorité n'a pas eu de rôle central. Les *leaders* de vendeurs de rue n'ont eu aucune réunion en présence de représentants de cette Autorité. La titulaire de l'Autorité expliquait, en septembre 2008, que l'idée est de coordonner et d'intégrer les actions des Secrétariat du District Fédéral dans le centre historique. Ses principales avancées, à cette date, se réduisaient au suivi des conditions de sécurité, au contrôle des vendeurs à la sauvette, aux tâches d'entretien des espaces verts et des rues et à la préparation d'une proposition de modification du plan partiel du centre historique²⁰⁷.

La main mise du District Fédéral sur le centre historique est problématique dans le cas du commerce de rue car ce sont les délégations qui sont compétentes en matière de commerce de rue, et non pas le District Fédéral. Les délégations Cuauhtémoc et Venustiano Carranza délivrent les permis de vente dans la rue et effectuent les contrôles au travers de

²⁰⁷Séminaire « El Centro Histórico de la Ciudad de México : ordenamiento, conservación y revitalización », Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México, 10 septembre 2008.

leurs inspecteurs de la voie publique. Dans ce cadre, la délégation est apparue comme un acteur important des actions sur les centres historiques dans les années 2000, ce qu'elle n'était pas en 1993 lors de la réalisation du Programme d'amélioration du commerce populaire. En effet, auparavant, les délégations étaient gouvernées par des délégués nommés par le régent, elles sont, depuis la démocratisation du District Fédéral, des entités autonomes. Les délégués étant élus, ils mènent une politique plus indépendante que lorsqu'ils étaient nommés et que leur prochain poste dépendait de leurs contacts et alliés politiques.

Le chef de gouvernement du District Fédéral a pris l'initiative de réguler le commerce de rue dans le centre historique en prenant le pas sur les délégations. Ces dernières, également gagnées par le PRD en 2006 ont officiellement collaboré au programme, surtout la délégation Cuauhtémoc sur laquelle s'étend le périmètre A du centre historique. Cependant, des tensions se sont créées autour du thème des permis provisoires de fin d'année. Lors de la saison haute du commerce de rue, entre novembre et janvier, les délégations attribuaient des permis provisoires en accord avec le *bando* de 1993, qui autorise la vente dans la rue lors des fêtes de fin d'années. Or ces autorisations provisoires sont une source importante de revenus pour les délégations. Ainsi, lors d'une conférence de presse le 12 octobre 2007, le délégué de la Cuauhtémoc est intervenu sur ce thème :

Je voudrais mentionner que la faculté d'attribuer des permis pour les fêtes de fin d'année dans le périmètre du centre historique est de la faculté de la délégation, mais je voudrais également préciser que le gouvernement de la ville (District Fédéral) est uni. Il existe une commission interinstitutionnelle, qui révisé ce type de sujet. Et maintenant nous avons également la chance de coordonner les actions avec l'Autorité du centre historique. Et le point de vue ou la position du gouvernement de la délégation est la même que celle du gouvernement de la Ville (District Fédéral). Le moment venu, la semaine prochaine, nous réviserons la question des ventes de fin d'année, mais je n'ai rien à annoncer pour le moment.²⁰⁸

Le délégué de Cuauhtémoc rappelait ici que les permis de fin d'années relèvent de ses prérogatives. Il ajoutait cependant que ses décisions sont concertées avec celle des autorités du District Fédéral et qu'elles sont communes. En revanche, la délégation Venustiano Carranza, parallèlement à la politique de relocalisation des vendeurs du centre historique, a autorisé l'installation de nouvelles structures fixes pour les vendeurs de rue dans la zone de La Merced²⁰⁹. Le délégué de Venustiano Carranza faisait partie du courant de la Nueva

²⁰⁸Conférence de presse du 12 octobre 2007 du Secrétaire du gouvernement du District Fédéral, José Angel Avila Pérez, du Secrétaire de la sécurité publique, José Ortega Cuevas, de l'Autorité du centre historique, Alejandra Moreno Toscano et du délégué de la délégation Cuauhtémoc, José Luis Muñoz Soria.

²⁰⁹Entretien avec Margarita Martínez Fisher, députée et présidente de la Commission d'Approvisionnement

Izquierda du PRD distinct de celui de Marcelo Ebrard, ce qui explique les contradictions entre les deux politiques.

Dans le cas de Lima, le maire métropolitain est également le maire du district central du Cercado de Lima. Ses compétences sont exclusives sur ce territoire. Le centre historique est donc le territoire normal des actions de la Municipalité Métropolitaine de Lima. Plusieurs institutions municipales ont également des prérogatives sur le centre ancien. L'institution créée par l'ordonnance 062 de 1994 sur le centre historique, PROLIMA était, par exemple, également compétente pour réguler le commerce de rue, ce qui a pu créer des conflits et des divergences. Cette institution a, par exemple, relocalisé certains vendeurs de rue, en 1996, dans des espaces commerciaux du centre historique alors que la politique municipale visait à les déplacer en périphérie, mais ces actions ont été marginales.

1.2. Spatialité et visibilité des actions en matière de commerce de rue

L'enjeu principal des politiques que nous avons analysées était avant tout et surtout de faire disparaître les vendeurs des rues des espaces publics centraux. Il était secondairement de résoudre la question de l'informalité de ces vendeurs dans une perspective de long terme.

L'interdiction de vendre et les délogements se sont certes accompagnés de la recherche d'alternatives pour les vendeurs de rue, mais celles-ci ont été destinées à accompagner les négociations et à éviter leur retour immédiat dans les rues. A Mexico, les centres commerciaux populaires de 1993 et les terrains de 2007 ont été essentiellement une monnaie d'échange dans les négociations. Ainsi, lors de ses premières conférences de presse sur la relocalisation du commerce de rue, Marcelo Ebrard affirmait qu'il ne construirait pas de centres commerciaux dans le périmètre du centre historique²¹⁰. La décision postérieure de mettre à disposition des terrains indique que ceux-ci ont été nécessaires pour mener les négociations et assurer le succès du programme.

Les lieux de la relocalisation n'ont pas eu le succès commercial escompté dans bien des cas. Les gouvernements de Mexico et de Lima ont néanmoins tenté de créer les conditions de leur succès. En juin 1993, en pleine mise en place du Programme d'amélioration du commerce populaire et un mois seulement après son inauguration, Roberto Albores Guillen déclarait que le centre commercial populaire San Antonio Abad II ne fonctionnait pas. Il proposait d'augmenter la taille de l'arrêt de bus à proximité pour créer des flux de passants et obliger les usagers du centre à traverser le centre commercial populaire²¹¹. Des campagnes de publicité ont également été réalisées. De même, en 2007, le gouvernement du District

et de Distribution de l'ALDF, réalisé le 8 avril 2008.

210 « Se compromete Ebrard a retirar ambulantes del Centro este año », *La Jornada*, 7 mars 2007.

211 *Diarios de los debates*, Asamblea Representativa del Distrito Federal, Segundo periodo ordinario, segundo año, 1993, numéro 15.

Fédéral a fait de la publicité aux centres commerciaux populaires (photographie 31). Des actions pour promouvoir les centres commerciaux populaires ont également été mises en place par la municipalité de Lima en 1996.



Photographie 31 : Affiche publicitaire placée dans le métro de Mexico et faisant de la publicité aux terrains / bâtiments dans lesquels ont été relocalisés les vendeurs de rue, Mexico, 2007. Le slogan est «Nouveaux centres commerciaux. Variété, prix et sécurité».

Il faut toutefois admettre que la relocalisation n'était qu'un moyen pour libérer les espaces publics. Le but des actions publiques étudiées n'était pas d'assurer une transition du commerce informel au commerce formel. Lorenzo Ysasi Martínez, président de la CANACO, déclarait un an après la libération des rues du périmètre A du centre historique de Mexico, que la relocalisation du commerce de rue avait été un grand pas en avant, mais qu'il restait encore à les faire entrer dans l'économie formelle, ce qui implique le paiement des taxes, le respect du code du travail, etc²¹². Il s'agissait avant tout de politiques spatiales, qui n'ont pas pris en compte la complexité du commerce de rue. C'est l'occupation des espaces publics du centre historique qui a été le motif central de leur délogement.

Ces politiques spatiales ont une forte visibilité. Réguler le commerce de rue dans le centre historique permet aux autorités régionales de montrer physiquement et spatialement leur action. Les résultats peuvent s'observer dans le paysage urbain d'autant que leur

²¹²Séminaire « El Centro Histórico de la Ciudad de México : ordenamiento, conservación y revitalización », Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México, 10 septembre 2008.

traduction spatiale est très visuelle. La nouvelle image du centre avec ses rues rénovées et vides de vendeurs de rue devient une représentation concrète de l'action des autorités régionales. Elle peut être photographiée et apparaître en première page des journaux locaux. Les destinataires de ces politiques publiques sont évidemment les vendeurs de rue, mais ce sont aussi et surtout les habitants de la métropole. Peu de politiques sont visibles aussi clairement que celles de relocalisation du commerce de rue. Leur visibilité est bénéfique pour les pouvoirs locaux. Au Mexique, la démonstration d'une volonté politique doit se marquer rapidement dans les espaces concrets, du fait du principe de non réélection (Melé, 1998 : 278). L'enjeu est la projection du chef du gouvernement du District Fédéral sur la scène politique nationale. Au Pérou, la courte durée des mandats municipaux, qui est passée de trois ans à quatre ans, implique également la nécessité d'inscrire l'action dans le paysage avant les élections suivantes, d'autant que le maire métropolitain est élu par tous les habitants de la province de Lima.

Les politiques de relocalisation du commerce de rue dans les centres historiques sont des politiques d'images. Elles suscitent des images dont la diffusion assure à son tour l'image de la ville (Gaudin, 1993 : 68). Nous ajouterons qu'elles contribuent, à Mexico et à Lima, à créer d'autres images, celle de la ville bien gérée et de l'application du principe d'autorité comme nous allons voir dans les paragraphes suivants.

2. DES POLITIQUES VITRINES DE LA « GOUVERNABILITÉ »

Les politiques en matière de commerce de rue dans les centres historiques sont des vitrines pour les autorités régionales et pour les personnalités politiques qui sont à leur tête. A travers elles, ils se différencient des gestions antérieures et montrent leur efficacité et leur volonté politique. Il n'est ainsi pas anodin qu'Alberto Andrade et Marcelo Ebrard aient mis en œuvre ces actions au début de leur mandat.

2.1. La remise en cause des systèmes de clientélisme et de corruption

En régulant le commerce de rue, les gouvernements régionaux font preuve, aux yeux de l'opinion publique, d'intégrité en marge des relations de corruption et de clientélisme. A Mexico, comme on l'a montré précédemment, les organisations de vendeurs de rue sont liées aux partis politiques et elles constituent une clientèle politique importante. Elles ont bénéficié pendant de longues années de la tolérance des autorités locales, en échange de pratiques clientélistes et de la corruption des agents publics. De même, à Lima, les gouvernements étaient accusés d'être inefficaces et corrompus, ce qui favorisait le développement du commerce de rue. Ces représentations sont ancrées dans l'opinion publique, ce qui explique le scepticisme des habitants lorsqu'on leur annonce une politique de relocalisation des vendeurs de rue.

Lorsque les autorités délogent le commerce de rue du centre historique, elles remettent en cause les pratiques clientélistes entre les organisations de vendeurs de rue et les partis politiques. Comme on l'a déjà montré, à Lima, ces liens n'étaient plus très forts dans les années 1990. A Mexico, en revanche, ils étaient très forts en 1993 et en 2007. Cela signifie que les gouvernements du District Fédéral à ces deux dates ont privilégié le bénéfice d'expulser les étals du centre historique à celui de conserver une clientèle politique. En 1993, le PRI était au pouvoir mais en mauvaise position dans le District Fédéral, ce qui explique probablement son changement de stratégie. En 2007, le gouvernement d'Ebrard souhaitait se distinguer des autres gouvernements PRD, en s'adressant aux classes moyennes et au secteur entrepreneurial (Silva, 2010 : 215), et non pas au secteur populaire.

Quelles que soient les raisons de ce choix, il s'agit avant tout d'afficher le refus des pratiques clientélistes et de proposer un mode de régulation distinct des gouvernements ayant attribué des espaces publics à des usages commerciaux privés. Or, dans la réalité, le poids politique des vendeurs de rue est à relativiser. D'après les chiffres du gouvernement du District Fédéral, 45% des vendeurs de rue du centre historique ne vivent pas dans le District Fédéral, mais dans les municipes voisins de l'Etat de Mexico (Ciudad Nezahualcóyotl, Chalco, Valle de Chalco, Ecatepec y Naucalpan)²¹³. Il faut ajouter à ce panorama le fait que ces dernières années, il y ait de plus en plus de vendeurs de rue de nationalité étrangères (argentins, péruviens, colombiens, équatoriens, guatémaltèques et vénézuéliens) dans le centre historique. Par exemple, les chariots de jus d'orange du centre appartiendraient à une seule personne employant 80 Centraméricains pour les faire circuler²¹⁴. Les vendeurs de rue du centre historique ne constituent donc plus un appui politique indispensable, soit parce qu'ils vivent dans l'Etat de Mexico, tenu par le PRI, soit parce qu'ils ne votent pas en tant qu'étrangers.

Les actions en matière de commerce de rue remettent également en cause les pratiques de corruption. A Mexico, ce sont les employés de la délégation qui côtoient au quotidien les vendeurs de rue et qui leur attribuent les zones de vente. Chaque délégation a un service ou un bureau dédié au commerce sur la voie publique, qui est constitué du personnel de bureau et des inspecteurs de la voie publique, qui effectuent les contrôles dans les rues. Les inspecteurs sont bien souvent employés depuis de nombreuses années et ils appartiennent à des syndicats, ce qui empêche leur renvoi et les rapproche du concept français de fonctionnaire²¹⁵. La corruption est très fréquente à Mexico au niveau des inspecteurs de la voie publique,

213 « En calles del Centro: contrabando, mercancía robada y hasta polleros », *La Jornada*, 19 mars 2007.

214 Ibid.

215 Entretien avec le Sous-directeur des marchés et de la voie publique de la délégation Cuauhtémoc réalisé le 13 mai 2008.

qui en échange d'argent tolèrent et autorisent la présence des vendeurs ou laissent passer des irrégularités. Ces inspecteurs connaissent très bien le terrain et les acteurs du commerce de rue. Lorsque le gouvernement du District Fédéral prend la main sur le centre historique, comme ce fut le cas avec les programmes de 1993 et de 2007, les pratiques de corruption quotidiennes sont remises en cause. Cela ne sous-entend pas qu'il élimine la corruption liée au commerce de rue, car elle se développe à différents niveaux et peut atteindre les hautes sphères politiques. Mais cela montre cependant que le gouvernement ne limite pas son action en échange de pots-de-vin. De même à Lima, la perception de la *sisa* laissait place à des pratiques de corruption de la part des agents de la Municipalité Métropolitaine, qui disparaissent avec l'interdiction de vendre dans les rues.

2.2. Des vitrines de la volonté politique et de la capacité d'agir

Au-delà de la remise en cause du clientélisme et de la corruption, les politiques de régulation du commerce de rue démontrent une volonté politique forte et surtout la transition entre l'immobilisme et l'action. La prise en main du problème donne l'illusion d'une efficacité politique, qui est renforcée par l'utilisation des moyens de communication. Par exemple, Marcelo Ebrard déclarait, le 7 mars 2007, que le cœur du centre historique serait, avant la fin de l'année, vide de vendeurs de rue « quoi qu'il arrive » (*“a como dé lugar”*)²¹⁶.

Le premier instrument utilisé par les pouvoirs publics pour montrer leur capacité d'action est de fonder leur intervention sur l'application de textes législatifs ou réglementaires antérieurs. Alberto Andrade a appliqué l'ordonnance de 1994 interdisant le commerce de rue dans le centre historique. Marcelo Ebrard a, quant à lui, fait appel au *bando* de 1993. Il s'agissait de faire appliquer le périmètre d'interdiction du commerce de rue décidé par l'Assemblée de Représentants du District Fédéral. Il est vrai que reprendre des textes préexistants permet aux gouvernements en place d'éviter une nouvelle discussion sur le commerce de rue et sur sa réglementation, d'autant que l'approbation de textes sur le commerce de rue est souvent difficile. Cependant, faire appel à ces textes vise avant tout à démontrer la capacité du gouvernement de faire respecter les lois en vigueur. Le 7 mars, Ebrard a alors rappelé l'existence du *bando* de 1993 qu'il avait lui-même appliqué et la nécessité de faire respecter la législation en vigueur²¹⁷. La question de l'efficacité est ici en jeu, comme elle l'était à Lima en 1996.

Le second instrument est l'usage de dates-limite. Celles-ci servent à montrer la détermination des autorités régionales. Leur utilisation est intéressante. Déjà en 1992, le régent avait annoncé qu'un an plus tard, à la fin août 1993, les vendeurs de rue auraient

216 « Se compromete Ebrard a retirar ambulantes del Centro este año », *La Jornada*, 7 mars 2007.

217 Ibid.

quitté les espaces publics. Lors d'une audience à l'Assemblée de Représentants du District Fédéral, le 1er juin 1993, le député Ramón Jiménez López reprochait à Roberto Albores le peu d'objectivité du délai proposé. Roberto Albores lui répondait :

Sans aucun doute, donner des dates est un risque, mais les dates impliquent un engagement ; les dates, soyez en sûr, ont été déterminées en termes de conviction pour redoubler le travail, (...) et pour avancer dans les engagements. S'il n'y a pas de dates, les délais peuvent se relâcher et il y a 20 000 arguments pour que les délais se prolongent.²¹⁸

La date du 12 octobre fixée par Marcelo Ebrard poursuivait ce même objectif. Mais elle ne s'adressait pas seulement à l'opinion publique. Elle visait également à poser un ultimatum aux vendeurs de rue au travers d'une déclaration publique. Cette utilisation des medias comme témoins des termes de la relocalisation avait été très largement utilisée à Lima lors de la politique mise en place sous le mandat d'Alberto Andrade. Comme on l'a signalé, chaque négociation avec un groupe de vendeurs de rue donnait lieu à une déclaration devant la presse précisant les dates accordées par les deux parties. Ces dates ont également donné de la légitimité à l'usage de la force pour déloger les vendeurs de rue.

L'usage de la force est, en effet, le troisième instrument utilisé. Les autorités de Mexico en 1993 et en 2007 et de Lima en 1996 avaient prévu des renforts policiers pour déloger les vendeurs de rue par la force si nécessaire. Celle-ci a été utilisée à Lima en 1996, lors du délogement des vendeurs du *Jirón de la Unión* notamment. L'utilisation de la force a montré la mise en application du principe d'autorité par la Municipalité Métropolitaine. A Mexico, les accords ont été respectés par les organisations de vendeurs de rue et les renforts policiers n'ont pas eu à intervenir. L'absence d'affrontements violents a également été valorisée. Elle a démontré la capacité de gouverner et de résoudre des problèmes complexes au travers du dialogue et de la négociation. Les politiques que nous avons étudiées ont, en effet, donné une place centrale à la négociation pour réguler les relations entre vendeurs de rue et pouvoirs publics. Des techniques moins consensuelles, comme les intimidations et les menaces, ont toutefois été employées pour faire avancer les négociations.

Les actions à l'encontre du commerce de rue sont ainsi des vitrines des capacités d'agir des autorités régionales. C'est pour cette raison qu'Alberto Andrade a mis en œuvre sa politique au début de son premier mandat à la mairie métropolitaine. Marcelo Ebrard a fait de même. La stratégie de l'équipe d'Alberto Andrade était, en effet, de restructurer la capitale à partir de son centre. Un des conseillers municipaux écrivait ainsi :

²¹⁸*Diarios de los debates*, Asamblea Representativa del Distrito Federal, Segundo periodo ordinario, segundo año, 1993, número 15, p.28

(L'idée) était que la restructuration et le sauvetage de la capitale pouvait commencer à partir de son centre. Le message qu'est capable de produire le centre historique sur les citoyens/citadins a un impact insubstituable dans la conscience urbaine. Le centre historique était la preuve de l'ingouvernabilité de la ville ; la vulnérabilité de l'autorité métropolitaine dans le centre historique rendait impossible l'exercice respecté de n'importe quelle compétence urbaine dans le reste de la ville. Ainsi, recomposer la gouvernabilité de la ville passait par la récupération de ce no man's land qu'était devenu le centre historique (Ruiz de Somocurcio, 1999 : 31).

Ce texte exprime clairement l'intérêt d'agir dans un premier temps dans le centre historique avant de s'intéresser à d'autres espaces de compétence régionale. Le centre historique est le témoin de la gouvernabilité, c'est-à-dire de la capacité de gouverner des autorités régionales, d'autant que les images du centre historique se diffusent dans l'ensemble de la ville.

La stratégie employée par Marcelo Ebrard était très similaire. A la conférence de presse du 12 octobre 2007, il déclarait être satisfait de son action pour deux raisons : tout d'abord, parce que le centre historique allait être prêt pour le Bicentenaire et ensuite parce qu'il n'y avait eu aucune violence et aucun affrontement lors de la libération des rues. Il ajoutait :

(Cela) nous donne énormément de confiance pour nos autres objectifs, très importants pour la ville, qui sont aussi compliqués, et que nous allons pouvoir résoudre. Si nous avons réussi avec le centre historique, nous réussirons avec d'autres problèmes²¹⁹

La difficulté de résoudre le problème du commerce de rue apparaît donc un gage de la capacité des autorités régionales à s'atteler à d'autres problèmes urbains. La réussite de l'expulsion des vendeurs des rues du centre historique impliquerait un message très fort d'Ebrard sur son efficacité et sur ses compétences de gestion. Le centre cristallise les conflits sociaux et le commerce de rue en est l'un des exemples les plus extrêmes étant donné la violence des conflits qu'il engendre et la réputation des organisations de vendeurs assimilées fréquemment à des mafias.

Les politiques de relocalisation du commerce de rue seraient ainsi des actions-clés de la gestion urbaine locale à Mexico et à Lima. Il s'agit d'actions emblématiques des capacités de dialoguer et de négocier, mais aussi d'atteindre des objectifs des gouvernements. Elles ont permis aux personnalités politiques ambitieuses à la tête des deux villes d'afficher leurs réussites et le centre historique, de par sa valeur pour tous les habitants de la métropole,

²¹⁹Discours de Marcelo Ebrard lors de la remise de l'acte notarié de récupération du centre historique, 12 octobre 2007.

et plus largement du pays, qu'elle soit historique, patrimoniale, commerciale ou autre, a été la scène idéale pour cet affichage. Si Camacho Solís n'a finalement pas été choisi par son parti pour la présidentielle, Andrade a, quant à lui, été réélu maire de Lima pour un deuxième mandat, et il s'est lancé dans une candidature à la présidentielle péruvienne en 2000. Castañeda Lossio à lui aussi tenté sa chance à la présidentielle en 2011.

Ces politiques sont vues comme des contributions positives pour l'environnement urbain. Pour les gouvernements et les politiciens, ce sont des politiques de faible coût financier mais avec de grandes retombées (Jones & Varley, 1994 : 27). Marcelo Ebrard, probable candidat à la présidentielle mexicaine de 2012, a renforcé sa côte de popularité en faisant disparaître les étals du centre historique. Dans une enquête réalisée en décembre 2007 par le journal *Reforma*²²⁰, le chef du gouvernement du District Fédéral avait le plus fort taux d'appui de son mandat. Le retrait des vendeurs du centre historique y était identifié comme la plus grande réalisation du gouvernement local (37%), devant l'expropriation des bâtiments occupés par le crime organisé à Tepito et Iztapalapa (22%) et la prolongation des lignes de Metrobus (19%).

3. DES LABORATOIRES DE L'ACTION PUBLIQUE

Les centres historiques ne sont pas seulement des vitrines de la capacité de gestion des autorités régionales, ils sont également des espaces de création de politiques innovantes, dessinées localement et adaptées aux caractéristiques et particularités du commerce de rue et des métropoles. Ces politiques innovantes sont diffusées par les autorités régionales au travers d'un travail de capitalisation des expériences et de candidature à des concours de « bonnes pratiques ».

3.1. La capacité d'innovation des autorités régionales

L'innovation est rendue possible par les ressources dont disposent les gouvernements régionaux en termes d'argent, mais surtout en termes de personnel ayant des compétences et de l'expérience. Les départements en charge du commerce de rue font appel à du personnel expérimenté pour mettre en place ces actions. Par ailleurs, Alberto Andrade avait une expérience de la gestion du commerce de rue pour avoir réalisé une première relocalisation dans le district liménien de Miraflores. De même, Luis Castañeda Lossio avait été responsable de la création des *campos feriales* alors qu'il était conseiller municipal de la Municipalité Métropolitaine de Lima au début des années 1980. Enfin, Marcelo Ebrard avait été un des responsables du Programme d'amélioration du commerce populaire sous le mandat de Manuel Camacho Solís.

²²⁰« Enquête / Ebrard clôt l'année en hausse », publiée le 7 décembre 2007 et citée dans Silva (2010 : 213).

Les gouvernements régionaux ont pu s'inspirer de politiques venues d'ailleurs, mais ils ont surtout dessiné leurs propres politiques à partir des conditions et des particularités locales. Chacune des politiques évoquées a eu pour objectif d'inventer une nouvelle forme de gestion du commerce de rue. Les modes d'action publique ont été inventés par chaque équipe, tout comme les instruments. Nous allons ici revenir sur les innovations concernant les lieux de la relocalisation. Le Programme d'amélioration du commerce populaire de 1993 à Mexico a ainsi innové en termes d'infrastructure commerciale pour relocaliser les vendeurs de rue. Comme le soulignait Samuel Valenzuela, directeur du *Fideicomiso del Centro Histórico*, lors d'un séminaire de coopération entre Santiago du Chili et la Ville de Mexico, ce programme a créé « *un nouveau schéma de financement, c'est-à-dire une nouvelle forme d'organisation commerciale dans la Ville de Mexico dont la modalité est la copropriété. Les commerçants sont les propriétaires et les responsables de son administration et de leur futur.*²²¹ » La nouveauté de cette action publique est le statut des centres commerciaux populaires, qui se distinguent des marchés publics qui existaient jusqu'alors à Mexico. Lors de la politique de 1996 dans le centre historique de Lima, plusieurs innovations sont à signaler : le type d'infrastructures commerciales pour relocaliser les vendeurs de rue, c'est-à-dire des centres commerciaux financés par l'initiative privée, et leur localisation en dehors du centre historique dans des quartiers sous-équipés en matière commerciale. La relocalisation réalisée par le gouvernement d'Ebrard inclut peu de nouveautés, mis à part encore une fois le statut des terrains attribués sous la forme de permis administratif temporaire renouvelable (PATR)²²². Ces trois exemples montrent que les autorités recherchent l'option la plus adaptée à leur situation, à leurs ressources et à leur expérience.

Dans un autre registre, le programme *Capitalizando* est lui-aussi innovant car il se situe en amont et se fonde sur les économies volontaires des vendeurs de rue. Il reprend à ce titre certains principes de l'ordonnance 002 de 1985. L'un d'entre eux consistait en la création du Fond Municipal d'Assistance au Vendeur Ambulant (FOMA), qui impliquait une épargne collective destinée à permettre au commerce de rue de se convertir en commerce formel. Cependant, la gestion mixte entre la municipalité et les représentants de vendeurs de rue a donné lieu à de nombreuses accusations de corruption et les FOMA se sont dissous. *Capitalizando* reprend l'idée de l'épargne des vendeurs de rue mais il intègre des entités financières dans le processus. Les vendeurs de rue économisent individuellement et collectivement à la banque en vue de l'achat d'un terrain et de la construction d'une infrastructure commerciale.

221 Comercio informal y desarrollo urbano, *III Seminario internacional « Reencuentro de dos ciudades : Santiago de Chile – Ciudad de México »*, Corporación para el Desarrollo de Santiago / Programa de economía de trabajo, 1994, p. 25

222 *Diarios de los debates*, Asamblea Representativa del Distrito Federal, Segundo periodo ordinario, segundo año, 1993, número 15, p.47.

Les autorités régionales capitalisent et diffusent leurs innovations à l'échelle nationale et internationale au travers de plusieurs procédés.

3.2. Des politiques innovantes diffusées aux niveaux national et international

Les autorités régionales poursuivent l'objectif de capitaliser et diffuser leurs politiques innovantes. Cette volonté se traduit, en premier lieu, par des candidatures à des concours de bonne pratique. Les concours de bonnes pratiques sont l'un des principaux moyens de diffuser une politique. Plusieurs concours destinées spécifiquement aux initiatives locales ont été créés ces dernières années. Le concours international le plus connu est celui de Dubaï (encadré 12), mais il existe également des concours locaux. Le CIDE, institut d'enseignement et de recherche mexicain, attribue chaque année, depuis 2001, le prix de la Gestion et du Gouvernement local²²³. Il est associé au *Colegio de la Frontera Norte* et à l'Université de Guadalajara. Le Réseau pour le Développement des Sciences Sociales au Pérou a organisé pendant plusieurs années un concours de bonnes pratiques appelé *Sumando Esfuerzos*. Enfin, l'Association péruvienne *Ciudadanos al Día* a créé un prix de bonnes pratiques de gestion publique en 2005 qui a lieu chaque année.

Encadré 12 : Description du concours de Best practices Dubaï-UN Habitat

Les meilleures pratiques représentent une contribution remarquable à l'amélioration du cadre de vie. Elles ont été définies par les Nations Unies et par l'ensemble de la communauté internationale comme étant des initiatives qui se sont avérées un succès et qui:

- ont contribué de manière tangible et visible à l'amélioration de la qualité de vie des populations concernées;
- sont le résultat d'une coopération efficace entre les secteurs public, privé et civil;
- sont socialement, culturellement, économiquement et écologiquement durables.

Les Nations Unies, ainsi que la communauté internationale, utilisent les meilleures pratiques dans le but :

- d'améliorer les politiques publiques sur la base de ce qui fonctionne;
- de sensibiliser les décideurs à tous les niveaux, ainsi que le public, aux solutions susceptibles de répondre aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux;
- de partager et transférer le savoir, l'expertise et l'expérience par la mise en réseau des partenaires et par le biais de l'apprentissage entre homologues.

Le premier appel relatif aux meilleures pratiques a été lancé en 1996, lors de la seconde Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), dans le but de repérer les solutions qui réalisent une amélioration durable des conditions de vie. Une conférence internationale sur les meilleures pratiques a été tenue à Dubaï en novembre 1995. A l'issue de cette conférence, la Déclaration de Dubaï a été adoptée et le Prix international de Dubaï des meilleures réalisations pour l'amélioration du cadre de vie a été établi en 1995.

²²³ <http://premiomunicipal.org.mx>

Six cycles de Prix international de Dubaï en 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, et 2006 ont eu lieu et plus de 2700 bonnes et meilleures pratiques, provenant de 140 pays, figurent aujourd'hui dans la base de données des meilleures pratiques (www.bestpractices.org). Lors de chaque cycle, un comité international indépendant formé d'experts techniques (le Comité technique consultatif) repère les bonnes et meilleures pratiques et établit une liste brève des meilleures candidatures, à la suite de laquelle 10 lauréats sont sélectionnés par le jury.

Source : www.dubaiaward.ae

Sous le mandat d'Alberto Andrade, la Municipalité Métropolitaine de Lima a présenté le programme de relocalisation des vendeurs de rue du centre historique de 1996 au concours des « meilleurs pratiques » (*best practices*), organisé par Dubaï et le programme Habitat des Nations Unies (encadré 10). Cette candidature a été réussie puisqu'il a été sélectionné comme « bonne pratique » (*good practice*) à Dubaï en 2000. Cela lui permet de figurer dans une liste de bonnes pratiques disponible sur internet (encadré 13). En 2008, la Municipalité Métropolitaine de Lima a présenté son programme *Capitalizando* au prix de l'Association péruvienne *Ciudadanos al Día*.

En second lieu, la diffusion peut se faire directement par les autorités régionales. La Municipalité Métropolitaine de Lima essaie ainsi de diffuser le programme *Capitalizando*. En 2007, l'un des responsables du programme est allé à Mexico et à Bogota pour présenter le projet. Il y a également eu une visite d'un maire de Bogotá, qui devrait mettre en place un programme similaire²²⁴. En 1993, les autorités du District Fédéral avaient apporté leur appui à l'Etat du Michoacán à partir de l'expérience du Programme de relocalisation du commerce populaire²²⁵. En 2008, leur idée était également de capitaliser et de diffuser le programme.

Ces quelques exemples montrent le rôle de créateur et d'innovateur que jouent et/ou que souhaitent jouer les autorités régionales dans la création de politiques publiques aux échelles locales, nationales et internationales. Les centres historiques sont, à ce titre, un excellent espace car les pratiques de gestion de ces espaces circulent beaucoup du fait des réseaux de centres historiques qui existent et des nombreux séminaires qui ont lieu sur le thème de la rénovation des centres anciens organisées, par exemple, par le réseau SIRCHAL ou par ICOMOS.

224 Entretien avec une intégrante de la Sub-gerencia du commerce informel de la Municipalité Métropolitaine de Lima, réalisé le 23 avril 2008.

225 Entretien avec le sous-directeur de la réorganisation de la voie publique et un membre de son équipe, Sous-secrétariat des Programmes des délégations et de la réorganisation du commerce sur la voie publique du Gouvernement du District Fédéral, réalisé le 10 mars 2008.

Encadré 13 : Résumé du texte publié sur le site internet des best practices de Dubai

Relocalisation du commerce de rue, expériences réussies pour la récupération de l'espace public à Lima

Durant les dernières décennies, le centre historique de Lima, l'un des espaces de grande valeur culturelle et architecturale du Pérou et d'Amérique du Sud et de renommée internationale, a souffert un processus de dégradation urbaine, de saturation de l'espace public, de détérioration des services et de changements sans planification des usages des sols. Malheureusement, les tentatives de l'administration précédente, pour résoudre ces problèmes, ont été infructueuses. Le commerce de rue, phénomène andin à l'origine et créateur d'exclusion sociale, a contribué à accélérer le processus de dégradation urbaine, aggravé par la récession. La marché libre, opposé à la contrebande, et le développement de la conscience fiscale ont affaibli le commerce de rue et milité pour sa « formalisation ». L'extension de ce type de commerce, représenté initialement par les vendeurs à la sauvette et ensuite par les formes habituelles de vente dans des stands, a conduit à la fermeture de nombreux espaces publics aux piétons et aux voitures. Ainsi, le centre historique s'était converti en un grand marché en plein air. L'intervention municipale a été réussie grâce à la coordination avec les vendeurs de rue et le secteur privé, la relocalisation dans des zones de commerce de la métropole et la rénovation et la revitalisation d'importants espaces publics. Elle a permis au centre historique de Lima de récupérer son identité comme lieu de vie et de travail.

Source : <https://habitat.aq.upm.es/bpal/pb406.html>

4. DES EXPERIMENTATIONS EN DEHORS DES CENTRES HISTORIQUES ?

Les autorités régionales n'agissent pas uniquement sur les centres historiques en matière de commerce de rue. Si les centres sont des vitrines à l'échelle métropolitaine, comme on vient de le démontrer, le gouvernement du District Fédéral et le Municipalité Métropolitaine de Lima agissent également concrètement dans d'autres espaces urbains. Ces actions sont menées, à Mexico, par le Sous-secrétariat des programmes des délégations et de la réorganisation de la voie publique et le Secrétariat à l'environnement, et à Lima, par la *Gerencia de Desarrollo Empresarial*.

4.1. A Mexico, d'un rôle d'appui aux délégations à des interventions dans les parcs et les CETRAM

Depuis sa création en 1998, avec la publication du Programme de réorganisation du commerce sur la voie publique²²⁶, le Sous-secrétariat des programmes des délégations et de la réorganisation de la voie publique réalise plusieurs tâches à l'échelle métropolitaine, comme on l'a déjà mentionné précédemment. Il est en charge, tout d'abord, d'un instrument de recensement du commerce de rue, qui s'appelle SisCoVip (Système de Commerce sur la Voie Publique). Implanté dans chaque délégation, il a pour but de systématiser l'information concernant le commerce de rue. Le département en charge du commerce de rue dans chaque

²²⁶ "Acuerdo número 11/98 mediante el cual se emite el programa de reordenamiento del comercio en vía pública y los criterios para la aplicación de las cuotas por concepto de aprovechamientos por el uso o explotación de vías y áreas públicas para realizar actividades mercantiles", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 16 février 1998.

délégation doit disposer d'un recensement actualisé des vendeurs de rue de son secteur. Ceux-ci sont tenus de payer une taxe pour l'usage de la voie publique, fixée par le code financier du District Fédéral (article 321), à la trésorerie de cette entité administrative. Chaque délégation envoie son recensement au sous-secrétariat, qui centralise l'information. L'objectif est de contrôler le commerce de rue et d'empêcher son expansion. Dans la réalité, les informations soumises par les délégations sont fréquemment assez éloignées de la réalité et il y a bien souvent deux fois plus de vendeurs dans la rue que dans les registres informatiques. La délégation Iztapalapa, qui compte avec une forte présence du commerce de rue, recenserait ainsi seulement 6000 vendeurs dans le SisCoVip, chiffre qui ne représente pas la réalité du terrain²²⁷. La difficulté de maintenir cet instrument actualisé et représentatif du terrain s'explique par l'ampleur de la tâche et l'insuffisance de personnel dans les délégations, par l'inexistence d'une méthodologie commune de comptage des vendeurs et éventuellement par la tolérance et/ou corruption de certains agents ou autorités.

Une autre activité importante de ce sous-secrétariat est de faire des « observations » dans l'ensemble du District Fédéral sur le commerce de rue, c'est-à-dire de relever les irrégularités d'une zone de vente dans la rue. Nous avons réalisé une visite sur un « point chaud » du commerce de rue du District Fédéral en compagnie d'un membre de l'équipe du Sous-secrétariat aux programmes des délégations et réorganisation de la voie publique, afin de voir comment se faisaient les observations sur un point de vente²²⁸. Une fiche technique élaborée par ce fonctionnaire permet l'application d'une méthode systématique. Un comptage et un relevé de terrain sont réalisés dans un premier temps. Ils s'accompagnent d'une cartographie à main levée de l'espace observé. Dans un second temps, des vérifications sont faites quand aux permis de vente, à l'utilisation de bouteilles de gaz, aux connexions électriques (beaucoup se connectent sur les poteaux électriques à des réseaux appartenant à des particuliers), au traitement des eaux usées, à la vente de produits illégaux (copies de Dvd, etc.). Ces observations sont ensuite envoyées aux délégations pour qu'elles prennent conscience du problème et fassent appliquer les règles en vigueur dans le District Fédéral. Il s'agit donc principalement de signaler les infractions aux délégations et de leur faire des recommandations.

Ces observations sont parfois sollicitées par les délégations elles-mêmes²²⁹. Elles sont alors, pour les délégations, un instrument de négociation avec les représentants des

227 Entretien avec le sous-directeur de la réorganisation de la voie publique et un membre de son équipe, Sous-secrétariat des Programmes des délégations et de la réorganisation du commerce sur la voie publique du Gouvernement du District Fédéral, réalisé le 10 mars 2008.

228 Celle-ci a eu lieu le 14 mars 2008 aux alentours de la station de métro Hospital General.

229 Entretien avec le sous-directeur de la réorganisation de la voie publique et un membre de son équipe, Sous-secrétariat des Programmes des délégations et de la réorganisation du commerce sur la voie publique du Gouvernement du District Fédéral, réalisé le 10 mars 2008.

associations de vendeurs de rue. Une fois que l'évaluation a été réalisée, des réunions sont organisées soit dans les bureaux du gouvernement du District Fédéral, soit dans ceux des délégations avec ces *leaders*. C'est alors à la délégation d'agir, mais ces recommandations constituent un instrument de pression et de négociation face aux organisations de vendeurs de rue. Ces observations sont sollicitées lorsque le délégué est du même parti que le chef de gouvernement du District Fédéral, car, dans le cas contraire, les conflits partisans entrent en jeu. Un appui policier de la part du District Fédéral peut également être apporté en appui à une opération d'expulsion de vendeurs mise en place par une délégation.

Les autorités régionales proposent donc un appui aux délégations, mais elles n'interviennent pas directement sur leur territoire sans leur accord, ce qui renforce la place du centre historique dans les politiques de ces autorités. Depuis quelques années, comme on l'a montré dans le troisième chapitre, le District Fédéral est également compétent dans les forêts urbaines et dans les CETRAM. En 2006, le gouvernement du District Fédéral au travers du Secrétariat à l'environnement des actions de réaménagement du commerce dans les allées des parcs de Chapultepec et d'Aragón. Ce programme a concerné la première section du parc de Chapultepec²³⁰ et 600 vendeurs du parc Aragón²³¹. Dans le cas du premier, 1 500 vendeurs occupaient les espaces publics de Chapultepec, dont 80% étaient installés dans la première section (Bonnafé, 2005). Le programme mené dans cette section a entraîné la réduction du nombre de vendeurs à 620, ce qui a conduit à des mobilisations de la part des commerçants²³². Ils ont bloqué les accès au parc ainsi que l'avenue Constituyentes et ont tenté de s'installer sans autorisation, etc.

En ce qui concerne les CETRAM, en septembre 2008, le Gouvernement du District Fédéral a mis en marche un programme pour réorganiser le commerce de rue à la sortie des 28 stations de métro les plus fréquentées. C'est le Secrétariat des transports et de voiries qui s'occupe des CETRAM, mais pour le commerce de rue qui se développe dans ces espaces, le Sous-secrétariat des programmes des délégations et de la réorganisation de la voie publique se charge spécifiquement du commerce de rue. Parmi les CETRAM concernés figurent Chapultepec, El Rosario et Zaragoza. La rénovation des deux premiers compte avec la participation du secteur privé (Grupo Ideal et BBVA Bancomer)²³³.

230 « Comerciantes de Chapultepec instistirán por la vía jurídica », *El Universal*, 16 août 2006.

231 « Anuncian reordenamiento de ambulantes en Aragón », *El Universal*, 24 juillet 2006.

232 « En Chapultepec se recrudece pugna por espacios entre polis y ambulantes, *La Jornada*, 9 février 2006.

233 « Coordinación de los CETRAM sancionará a ambulantes », *La Jornada*, 16 décembre 2010.

4.2. A Lima, l'extension du programme *Capitalizando* aux voies métropolitaines

A Lima, les autorités régionales agissent directement sur les grandes voies de communication de la province²³⁴. Le commerce de rue qui se développe sur ces artères ou sur leurs trottoirs est donc régulé par l'autorité métropolitaine. C'est ainsi que la Municipalité Métropolitaine de Lima a commencé à étendre le programme *Capitalizando* aux groupes de vendeurs de rue exerçant leur activité sur ces voies métropolitaines. Cette expansion spatiale du programme est potentiellement importante du fait du nombre de voies de compétence métropolitaine, d'autant que celles-ci, en tant qu'axes de communication importants, sont propices au commerce de rue.

En 2008, sur les 2645 vendeurs de rue participant à *Capitalizando*, environ 80% occupaient un emplacement en dehors du centre historique (figure 2). Dans leur grande majorité, ces vendeurs travaillaient à La Parada, dans le district de La Victoria.

Figure 2 : Nombre de participants au programme *Capitalizando*



Source : Municipalité Métropolitaine de Lima, avril 2008

La Parada est un quartier commercial, situé en périphérie du centre historique. On y trouve le marché en gros de Lima, qui n'a pas été installé en périphérie, bien qu'un projet de construction ait débuté il y a plusieurs années, ainsi que la zone textile de Gamarra et les terminaux de bus qui desservent la province.

En 2006, lors des travaux sur l'avenue Aviación (photographie 32), située entre la zone de Gamarra et les marchés de gros, les 2 000 vendeurs de rue ont été déplacés et la Municipalité Métropolitaine de Lima, qui réalisait ces travaux, en a profité pour distribuer des prospectus et faire la promotion de *Capitalizando* auprès de ces vendeurs²³⁵. Ces travaux ont entraîné des incertitudes quant aux autorités compétentes en matière de commerce de rue. C'est ce que souligne une lettre de la Coordination des travailleurs ambulants de La Victoria (CODITAV) datée du 22 mai 2006 et adressée aux organisations de vendeurs de rue du district. Elle met en avant la confusion qui existe sur l'avenue Aviación entre les compétences

²³⁴ Ordenanza 341, Municipalidad Metropolitana de Lima, *El Peruano*, le 6 décembre 2001.

²³⁵ Entretien avec José Luis Almanza, représentant de vendeurs de rue de La Parada, réalisé le 3 avril 2007



Photographie 32 : Avenue Aviacion, La Parada, Lima. 2006.

des autorités régionales et celles du district. La municipalité du district de La Victoria affirme, d'un côté, être compétente en matière de commerce de rue sur cette avenue. De l'autre, la Municipalité Métropolitaine de Lima y étend le programme *Capitalizando*.

La confusion est encore plus importante pour les associations de La Parada ayant intégré le programme *Capitalizando*. C'est le cas de plusieurs associations de la rue 28 de Julio. La municipalité du district de La Victoria continuait à faire payer la *sis*a aux vendeurs de ces organisations. Or le principe de ce programme est que les intégrants épargnent de l'argent et que, pendant ce temps, ils ne paient pas la *sis*a. Il implique également d'autoriser l'occupation des rues pendant le processus d'épargne. Cependant, la municipalité du district de La Victoria, en plus de faire payer la *sis*a, a menacé ces associations de les déloger des rues. La contradiction entre les directives des deux autorités est ici très claire.

Face à cette situation, les représentants de vendeurs de rue se sont sentis « perdus » entre les deux niveaux de gouvernement²³⁶. Cette incertitude a eu pour conséquence d'obliger les vendeurs à négocier avec les deux autorités et, au-delà, elle a fragilisé le pouvoir politique. Le président du Front de défense et de développement des commerçants indépendants du district de La Victoria, que nous avons rencontré le 17 avril 2007, un an après notre premier

²³⁶Entretien avec Eliseo Arce, Président du « Frente de defensa y desarrollo de los comerciantes independientes del distrito de La Victoria », réalisé le 17 janvier 2006.

entretien, nous a confirmé la persistance de conflits de compétences entre la Municipalité Métropolitaine de Lima et la municipalité de La Victoria. Son organisation est entrée dans le programme *Capitalizando*, mais elle continue d'être menacée par les expulsions de La Victoria.

CONCLUSION

Nous sommes, par conséquent, d'accord avec Coulomb (2001 : 90) lorsqu'il conclut que le point commun de la gestion publique des centres historiques est le fait que la projection politique de leur succès (ou leur échec) acquiert une dimension qui paraît aller au-delà de l'importance (spatiale, sociale et économique) que ses espaces gardent en relation avec la ville dans son ensemble et que la gestion des centres historiques tend à se convertir en « vitrine de la gouvernabilité d'une ville »²³⁷. Nous allons même plus loin en affirmant que les actions sur les centres historiques sont des vitrines des capacités de gouverner des autorités régionales.

La régulation du commerce de rue, largement décrié, est, depuis la fin de la crise économique des années 1980, un objet politiquement intéressant. Le commerce de rue est largement critiqué pour ses impacts sur l'urbain (congestion, déchets, délinquance...) mais aussi pour ses liens avec les partis politiques et pour la corruption qu'il engendre. Eradiquer le commerce de rue renvoie à tout un ensemble de référents associés à la capacité de gouverner.

Les actions de régulation du commerce de rue dans les centres historiques sont ainsi des vitrines de la capacité de gouverner et d'innover des gouvernements régionaux à l'échelle locale, mais aussi nationale et internationale. Les gouvernements régionaux agissent sur le commerce de rue en menant de grandes politiques médiatiques. L'espace du centre historique permet à ces personnalités ambitieuses de mettre en place des actions visibles à l'échelle de la métropole et du pays.

Le centre historique est également le laboratoire des politiques régionales. Les autorités régionales y mettent en place des politiques innovantes, qu'ils tentent souvent de capitaliser et de diffuser ensuite. Cette diffusion se réalise au travers des concours de bonnes pratiques mais également d'interventions directes comme dans le cas du programme *Capitalizando*, qui s'est étendue aux voies métropolitaines de Lima. On observe ainsi des tentatives de la part des autorités régionales de concentrer plus de compétences. A Mexico, les interventions dans le centre historique et la création de l'Autorité du Centre Historique en témoignent, de même que les interventions dans les forêts urbaines et dans les CETRAM. A Lima, l'extension du programme *Capitalizando* aux voies métropolitaines à Lima en offre un exemple très clair.

²³⁷Nous avons traduit « gobernabilidad » dans le texte original par gouvernabilité ou capacité à gouverner.

Conclusion de la partie II

Les actions du District Fédéral et de la Municipalité Métropolitaine de Lima en matière de commerce de rue se concentrent dans les centres historiques, espaces emblématiques des « problèmes » que représentent les vendeurs de rue et leurs étals. Dans ces espaces, les pouvoirs régionaux ont mis en œuvre, dans les années 1990 et 2000, des actions d'ampleur et médiatiques, grâce à leurs importantes ressources en termes financier et de personnel. Alternant entre des stratégies de négociations et de pressions sur les *leaders* des organisations de vendeurs de rue, ces actions visaient avant tout à libérer les espaces publics en proposant des alternatives de localisation plus ou moins durables sur le long terme.

Le contrôle des espaces publics est fondamental dans ces politiques-vitrines qui projettent les réalisations des maires (régent puis chef de gouvernement du District Fédéral et mairie métropolitain de Lima) dans toute la métropole, mais aussi dans le pays tout entier. La lecture lefebvrienne de Jones et Varley (1994) souligne que la domination des espaces publics est la plus évidente des tentatives pour contrôler la ville. L'espace en lui-même n'a pas de pouvoir, il reflète la domination sociale à travers la domination de l'espace. Les centres historiques, du fait de leurs qualités patrimoniales mais aussi de leurs fonctions culturelles, économiques et politiques, sont des espaces publics aux échelles métropolitaines et nationales. Leur contrôle par les *leaders* politiques régionaux se fait au détriment de celui exercé par les *leaders* du commerce de rue. La puissance de ces deux types de *leaders* repose sur le contrôle d'un territoire dont ils retirent des revenus politiques pour les premiers et financiers pour les seconds.

Le commerce de rue s'exprime sur des territoires et, en tant que « problème » pour les pouvoirs et les élites, il peut se traduire en des mesures concrètes d'intervention, visibles et photogéniques, qui conviennent très bien au « temps compté » des échéances électorales (Balme & Faure, 1999). Les élus mobilisent ainsi le territoire gestionnaire sur lequel est mise en place l'action publique. Ils prennent en compte les représentations sociales du problème à résoudre et y répondent en formulant de nouvelles politiques publiques (Genieys *et al.*, 2000). Le territoire d'élection de l' élu, ou sa circonscription électorale, ne correspond pas ici au territoire d'action, c'est pourquoi nous considérons le centre historique comme une vitrine. Les maires sont aussi de grands communicants qui utilisent les politiques de gestion du commerce de rue pour médiatiser une image de compétence et d'efficacité. Le rôle des médias est fondamental pour véhiculer l'idée de gouvernabilité, de bonne gestion et de distanciation par rapport aux pratiques clientélistes et à la corruption.

Les politiques de régulation du commerce de rue appuient l'affirmation du « leadership politique », c'est-à-dire d'une autonomie politique (Genieys *et al.*, 2000 : 111). L'un des traductions de la constitution d'un leadership a été l'élection, en 2010, de Marcelo Ebrard comme meilleur maire du monde par la *City Mayors Foundation*. L'élection a eu lieu sur internet et s'est déroulée en deux temps, avec tout d'abord la nomination des candidats, et ensuite le vote pour l'un des 25 maires sélectionnés (9 d'Europe, 8 d'Amérique, 6 d'Asie et 2 d'Océanie). Lors de la première étape, 118 000 internautes ont voté en ligne et 320 000, lors de la seconde.

Le centre peut être considéré comme le visage de la compétition bien que l'unité réelle de ce que l'on appelle aujourd'hui la compétitivité urbaine soit l'unité métropolitaine. Les politiques d'image qui prennent place dans les centres permettent de renforcer l'attractivité du centre historique et de la métropole. Elles activent également des « phénomènes locaux d'adhésion collective », l'affirmation d'identités locales ou bien encore un sentiment de fierté collective (Gaudin, 1993 : 71).

Les actions des autorités régionales se développent également dans d'autres espaces que les centres historiques. Les autorités régionales ont, tout d'abord, des prérogatives sur l'ensemble du territoire régional. Depuis 1984, la Municipalité Métropolitaine de Lima agit sur l'ensemble de la province en matière de commerce de rue au travers de l'ordonnance 02 de 1985. Depuis 1997, le District Fédéral dispose d'un programme de régulation du commerce de rue dans l'ensemble des délégations et d'instruments de mesure et de contrôle du nombre de vendeurs. L'idée d'une action cohérente au niveau régional est donc présente, mais elle rencontre des limites dans la pratique. Les autorités régionales ont également étendu leurs territoires de compétences en investissant les espaces intermodaux, les parcs

métropolitains et les grandes avenues. Les actions des autorités régionales dans ces espaces entraînent des changements d'échelles des politiques publiques qui ont des effets sur la nature des stratégies d'acteurs et des jeux d'acteurs comme on a pu le voir notamment dans le cas de La Parada à Lima.

Les autorités régionales semblent ainsi affirmer leur position dans la métropole au détriment des autorités les plus locales, c'est ce que nous allons vérifier dans la partie suivante, dans laquelle nous nous intéresserons aux actions publiques des autorités municipales à Mexico et à Lima.

PARTIE III:

LES TERRITOIRES MUNICIPAUX, THÉÂTRES DE LA PLURALITÉ DES ACTIONS PUBLIQUES LOCALES ET DE LEURS INTERACTIONS

Dans cette troisième et dernière partie, nous considérerons le cas des territoires régulés par les autorités les plus locales en matière de commerce de rue, majoritaires dans les métropoles et paradoxalement peu étudiés. L'objet de cette partie est, dans un premier temps, d'aborder la question de la diversité des actions publiques dans les métropoles et, dans un second temps, de comprendre les interactions entre ces actions dans le contexte de l'inter-territorialité. Le premier chapitre de cette partie sera consacré à l'analyse de l'action publique en matière de commerce de rue dans deux territoires de chaque métropole. Le second chapitre visera à sortir de l'isolement municipal pour considérer les actions publiques locales en relation les unes avec les autres. L'interdépendance métropolitaine sera interrogée à la lumière des processus d'interaction et des dynamiques d'intégration.

CHAPITRE 7

La pluralité des actions publiques municipales dans la métropole

Le commerce de rue s'est développé, dans les années 1980 et 1990, dans tous les territoires de la métropole. Des actions des gouvernements municipaux ont, par conséquent, été mis en œuvre pour réguler ces activités. Nous allons nous intéresser, dans ce chapitre, à ces actions des municipalités, dans un double contexte de décentralisation et de démocratisation des échelons locaux. Comme nous l'avons montré dans un précédent chapitre, les échelons municipaux ont été renforcés à Mexico et Lima par les réformes décentralisatrices, et dans le cas mexicain, par la démocratisation.

Le processus de décentralisation a donné lieu à un ensemble de recherches, en France notamment, sur l'action publique locale²³⁸ et sur la territorialisation des politiques publiques²³⁹, qui constituent un cadre de réflexion intéressant pour aborder ces questions en Amérique latine²⁴⁰. Ces travaux interrogent les changements des modes et des contenus de l'action publique désormais territorialisée. Ce nouveau contexte serait propice à l'intensification de la concurrence entre les gouvernements locaux et à la mise en place de stratégies de différenciation en matière d'action publique territorialisée.

238 Voir notamment Mabileau (1989), Faure (1995), Balme, Faure & Mabileau (1999), Faure & Négrier (2007).

239 Voir les travaux de Duran & Thoenig (1996), Faure & Douillet (2005), Arnaud, Le Bart & Pasquier (2006), Faure & Négrier (2007) en sciences politiques. Le regain d'intérêt pour le local, insufflé par la montée des démarches de territorialisation et de mobilisation des territoires, a également donné à la géographie une légitimité nouvelle dans l'étude des politiques publiques. Le premier type d'approche concerne l'étude des politiques territoriales, c'est-à-dire des politiques qui visent à fabriquer, organiser, gouverner des territoires. Le second porte sur les impacts territoriaux des politiques sectorielles et donc sur l'inscription dans l'espace de régulations sociales (Dodier, Rouyer & Séchet, 2007).

240 Les processus de décentralisation français ont pris place dans un Etat central fort, de même qu'au Mexique et au Pérou. Cette proximité favorise l'utilisation de clés de lecture similaire, de même que le caractère récent de ces processus en France et en Amérique latine.

Nous proposons ainsi d'analyser, dans ce chapitre, comment se fait l'action publique dans les territoires municipaux afin de révéler les modes d'action des gouvernements municipaux, mais également de réfléchir à l'hypothèse de l'hétérogénéisation des politiques locales. Dans ce but, nous présenterons les exemples des actions publiques en matière de commerce de rue de deux municipes mexicains (Tlalnepantla et Tultepec) et de deux districts péruviens (Los Olivos et Carabayllo), après être revenus, dans un premier temps, sur les caractéristiques du commerce de rue en dehors des centres historiques.

1. LE COMMERCE DE RUE EN DEHORS DES CENTRES HISTORIQUES

Le centre historique concentre un grand nombre de vendeurs de rue et cristallise les conflits autour de l'occupation des espaces publics, mais il n'est pas le seul à être occupé par les étals. Le commerce de rue se développe dans tous les espaces des deux métropoles sous des formes variées, complexes et distinctes de celles des centres historiques que nous venons d'étudier²⁴¹.

1.1. Ses dynamiques de localisation

1.1.1. Le cas de Mexico

Les chiffres du commerce de rue n'étant pas fiables, il est très difficile de faire une analyse géographique de la localisation de cette activité dans la métropole de Mexico, d'autant que nous n'avons pas de chiffres concernant les municipes de l'Etat de Mexico. Cependant, les statistiques dont nous disposons (tableau 2 dans le chapitre 3) montrent, dans le District Fédéral, des concentrations de vendeurs de rue dans toutes les délégations urbaines, mais avec des différences sensibles (tableau 12). Les délégations qui sont les plus concernées par le commerce de rue sont les délégations centrales, Cuauhtémoc et Venustiano Carranza, les délégations du nord du District Fédéral, Gustavo Madero et Miguel Hidalgo, et la délégation Itzapalapa. Les chiffres partiels du SisCoVip de 2006 coïncident avec ceux de 1998. Ils indiquent que les délégations Cuauhtémoc et Gustavo Madero étaient celles qui avaient le plus de vendeurs de rue avec 22 014 et 11 848 vendeurs respectivement, et que les délégations Cuajimalpa et Milpa Alta étaient celles qui en comptaient le moins avec 1168 et 581 vendeurs respectivement²⁴².

241 Duhau et Giglia (2008 : 474-475), dans leur typologie des principales alternatives pour l'achat d'articles de consommation dans la zone métropolitaine de la ville de Mexico, distinguent le centre historique comme un type à lui seul. Le centre historique concentre le commerce spécialisé et un grand nombre d'établissements destinés à satisfaire les demandes de la classe populaire. Il est également une aire de concentration du commerce sur la voie publique. Les autres catégories de la typologie sont : magasin d'alimentation de proximité (*tienda de abarrotes*), marchés couverts (*mercados públicos*), tianguis-vendeurs de rue, supermarchés, grands magasins (*tiendas departamentales*), centres commerciaux, Tepito-Lagunilla (deux quartiers situés au nord du centre historique) et abonos (vendeurs qui offrent à domicile ou sur les lieux de travail des articles payables en plusieurs fois).

242 Entretien avec Margarita Martínez Fisher, députée et présidente de la Commission d'Approvisionnement

Tableau 12 : Concentration de vendeurs de rue par délégation du District Fédéral

Forte concentration de vendeurs de rue	Concentration moyenne de vendeurs de rue	Faible concentration de vendeurs de rue
Cuauhtémoc, Gustavo Madero, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo, Iztapalapa	Coyoacán, Iztacalco, Alvaro Obregón	Benito Juárez, Tlalpan, Xochimilco, Azcapotzalco, Tláhuca, Cuajimalpa, Milpa Alta, Magdalena Contreras

Source : Silva (2006 : 31)

Une analyse plus fine révèle que le commerce de rue se localise essentiellement autour des stations de métro et autres nœuds de communication terrestres (stations et arrêts de bus, carrefours, etc.), autour des équipements (marchés couverts, écoles, hôpitaux, administrations publiques, etc.) et autour des lieux de récréation (parcs, places, etc.). Cette analyse est valable à la fois pour le District Fédéral et pour les municipes de l'Etat de Mexico. En premier lieu, les sorties des stations de métro sont des lieux stratégiques pour le commerce de rue, de même que les arrêts de bus ou les grands carrefours dans le contexte métropolitain d'économie de la mobilité (Monnet, Giglia & Capron, 2007; Duhau & Giglia, 2008 : 483). Pour les habitants des colonies populaires, qui font généralement de longs trajets quotidiens en transport public, les espaces intermodaux tels que la connexion entre le métro et le bus constituent des situations propices pour faire des achats. En transit, ils achètent des produits bon marché aux vendeurs de rue qui s'installent dans ces espaces (Monnet, Giglia & Capron, 2007; Duhau & Giglia, 2008 : 484).

En deuxième lieu, les équipements sont fréquemment entourés de commerce de rue. Les infrastructures commerciales attirent tout spécialement les stands, qu'ils s'agissent de marchés couverts, de rues commerçantes, de supermarchés ou de centres commerciaux. Ils peuvent proposer des produits de saison, comme des guirlandes lumineuses à Noël ou des cahiers à la rentrée scolaire, ou bien le même type de marchandise toute l'année. L'installation de stands autour des infrastructures commerciales entraîne la mise en place de stratégies visant à empêcher les vendeurs de rue d'y implanter leur stand, comme l'installation de jardinières, la construction de stands officiels, entre autres. L'architecture peut poursuivre ce même objectif. Les marchés construits par le régent Uruchurtu avaient une architecture complètement fermée, avec uniquement des stands à l'intérieur du marché couvert, pour éviter le développement du commerce de rue. Les autres équipements urbains, comme les écoles, hôpitaux et administrations sont également des lieux propices à l'installation de stands d'aliments préparés, de papeterie, de sucreries, etc. Ils bénéficient des flux d'usagers de ces équipements et répondent à leurs besoins de consommation.

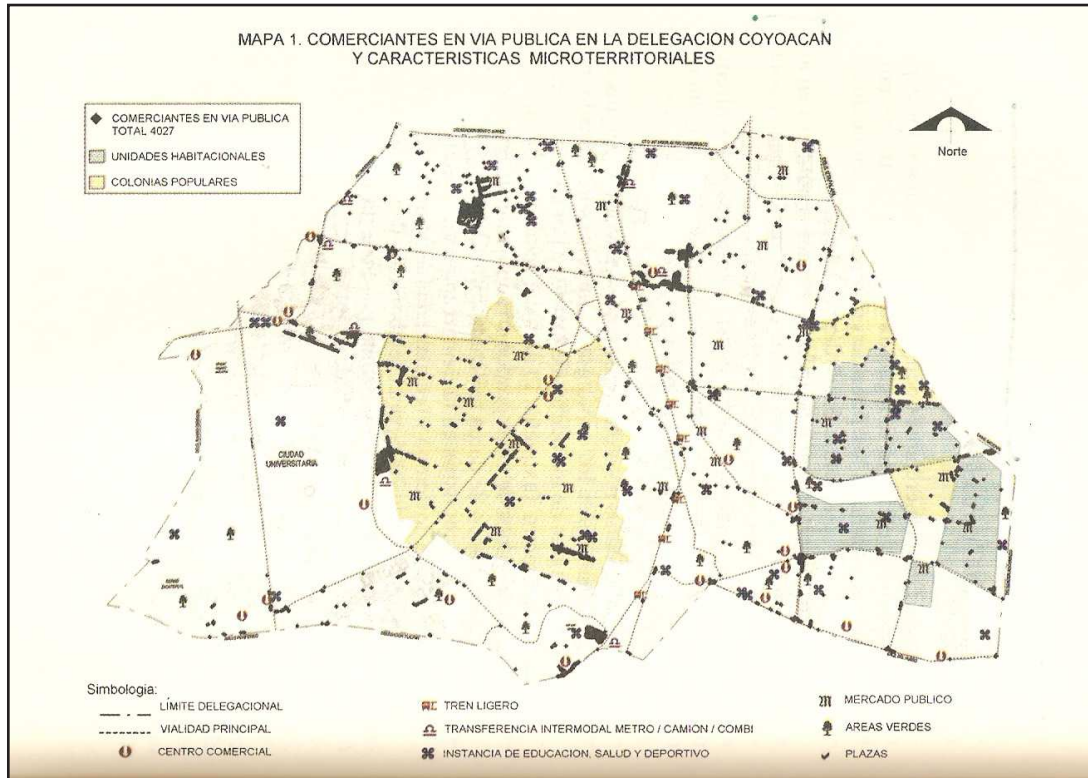
et de Distribution de l'ALDF, réalisé le 8 avril 2008.

Enfin, en troisième et dernier lieu, le commerce de rue se développe dans les lieux de récréation le week-end et pendant les vacances. On l'a déjà vu avec les grands parcs comme Chapultepec ou Aragón, mais c'est également le cas de tous les parcs et places de quartier. Le week-end des vendeurs proposent des aliments préparés et des jeux pour les enfants (locations de tricycles, trampolines, vente de jouets, etc.).

L'exemple de la délégation Coyoacán, analysé par Williams et Zárate Rivera (2006), illustre ces dynamiques de localisation. Les 4027 vendeurs de rue enregistrés en 2002 dans le SisCoVip étaient concentrés dans huit zones spécifiques de cette délégation du sud du District Fédéral : à la sortie des stations de métro Tasqueña, Universidad et Copilco, devant le Stade Azteca, dans le centre historique de Coyoacán et autour des marchés couverts des colonies Pedregal Santo Domingo, Ajusco et Pedregal Santa Ursula (Williams & Zárate Rivera, 2006 : 115). Parmi ces huit espaces, on retrouve trois stations de métro : Tasqueña, qui est à la fois le terminus de la ligne de métro qui va vers le sud de l'agglomération, le départ du train léger qui dessert la délégation Xochimilco et le terminal de bus de grandes lignes pour aller dans le sud du Mexique, Copilco et Universidad, qui sont les stations d'accès à l'Université Nationale Autonome du Mexique (UNAM). On reconnaît ensuite des lieux de récréation : le Stade Azteca, qui est un stade de football de plus de 100 000 places qui accueille également des concerts et autres événements de masse, et le centre de Coyoacán, espace colonial, historique et patrimonial dans lequel s'installe tous les week-ends un marché en plein air d'artisanat et autres produits *hippies*, qui attire habitants et touristes. Enfin, le commerce de rue se développe autour des trois marchés couverts de la délégation. Les 4000 vendeurs de rue de Coyoacán se répartissent ainsi dans ces huit zones, mais aussi dans d'autres espaces de façon plus isolée (carte 14). En résumé, le commerce de rue est moins concentré spatialement que dans le centre historique. Il est dispersé entre plusieurs points principaux et une multitude de points secondaires.

1.1.2. Le cas de Lima

L'analyse de la répartition géographique du commerce de rue à Lima rencontre les mêmes limites qu'à Mexico. Les chiffres ne sont pas fiables ou ils sont trop anciens (tableau 14). On peut cependant dire que, dans les espaces publics des districts de la « ville moderne » (Durand, 2010 : 109), qui correspond à la ville des classes moyenne et supérieure, il y a peu de vendeurs de rue. L'exception est cependant le district de La Victoria, où sont situés le marché de gros et la zone de fabrication textile de Gamarra, et dans une moindre mesure celui du Rímac. Les districts ayant le plus de vendeurs de rue, en 1994, étaient les districts périphériques de San Martín de Porres et Comas dans le cône nord, Villa María del Triunfo



Carte 14 : Localisation du commerce de rue à Coyoacán (Williams & Zárate Rivera, 2006)

et Villa El Salvador dans le cône sud et San Juan de Lurigancho, Ate-Vitarte, San Juan de Miraflores, El Agustino et Santa Anita dans le cône est. Il s’agit des quartiers d’habitat informel et majoritairement peuplés par les classes populaires.

Tout comme à Mexico, à l’échelle locale, les étals des vendeurs de rue sont présents essentiellement à proximité des équipements commerciaux et des autres types d’équipement, des nœuds de communication et des voies principales, ainsi que dans les lieux de récréation.

1.2. Des formes variées et complexes

En dehors des centres historiques, tous les types de stands sont présents : les « ratisseurs de véhicules », les « ambulants de trottoirs », les « kiosques », les « stands » et les « roulants ». Toutefois, alors que dans le centre historique, les vendeurs formaient surtout des concentrations, c’est-à-dire des centaines voire même des milliers de stands collés les uns aux autres formant un énorme marché quotidien en plein air, les formes de regroupements de vendeurs de rue sont plus variées et complexes dans le reste de l’agglomération. Nous allons proposer une typologie de ces regroupements qui fonctionne à la fois pour Mexico et Lima.

1) la vente isolée :

C’est le cas où un vendeur de rue vend, quelle que soit sa forme de vente (stand ou non, à roulettes ou non...), dans un espace où il est seul à vendre.

2) la vente à proximité d'autres vendeurs mais sans continuité entre les stands :

Il s'agit de vendeurs qui se placent dans un même espace, généralement attractif pour vendre. Il peut s'agir, par exemple, d'un feu de signalisation où peuvent exercer leurs activités un kiosque à journaux, un ratisseur de véhicules proposant des cartes téléphoniques, un autre des cigarettes et enfin une vendeuse de petits déjeuners avec sa petite table en bois.

3) la concentration de vendeurs de rue :

Elle implique une continuité spatiale entre les stands de plusieurs vendeurs formant un marché en plein air. Le nombre de vendeurs peut être variable et atteindre plusieurs centaines ou milliers d'étals. Les stands sont démontés tous les jours. La concentration peut se situer aux sorties des stations de métro, aux alentours des marchés, dans les rues attractives des centres historiques, etc. Les vendeurs vendent tous les jours de la semaine dans la plupart des cas.

4) les marchés en plein air itinérants :

Les marchés itinérants sont des regroupements de vendeurs qui vendent chaque jour dans un espace différent, ce qui correspond au modèle français du marché. Ils sont de deux types au Mexique : les *mercados sobre ruedas* et les *tianguis* (photographie 30). Ils se sont développés, tout d'abord, sous la forme des « marchés roulants » (*mercados sobre ruedas*). Ces marchés ont été mis en place, en 1969, par un programme émanant du Président de la République, Gustavo Diaz Ordaz, et inspiré du modèle des marchés européens. Ils sont adaptés au milieu urbain, sans infrastructures lourdes, et ils fonctionnent selon le principe de la rotation à périodicité hebdomadaire. Ils se rendent dans un nouveau quartier chaque jour et suivent donc des itinéraires intra-urbains. Dans le contexte de la croissance urbaine et démographique de Mexico dans les années 1960, les marchés roulants ont été conçus pour permettre l'approvisionnement des quartiers périphériques sous-équipés en marchés couverts à un moindre coût, car ils ne nécessitaient pas la construction d'infrastructures. Les *mercados sobre ruedas* sont reconnaissables aux toiles couleur rose des stands. Nous avons montré dans le troisième chapitre de cette recherche que ce type de marché est, depuis quelques années, de la compétence du District Fédéral et des municipes de l'Etat de Mexico. Ils ont donc perdu leur particularité et sont désormais semblables aux *tianguis*, qui se sont développés à la suite du programme de Diaz Ordaz. Tout comme les *mercados sobre ruedas*, les *tianguis* (photographie 33) se déplacent chaque jour de la semaine dans un quartier différent, mais certains n'ont lieu que le week end. Ils peuvent regrouper une énorme quantité de stand, comme, par exemple, le *tianguis* de San Felipe, qui est très certainement le plus grand de l'agglomération de Mexico. Il est constitué de 17 000 stands qui occupent environ

10 000 mètres linéaires de rues et avenues dans la délégation Gustavo Madero²⁴³. A Lima, en revanche, le système des marchés itinérants n'existe pas.

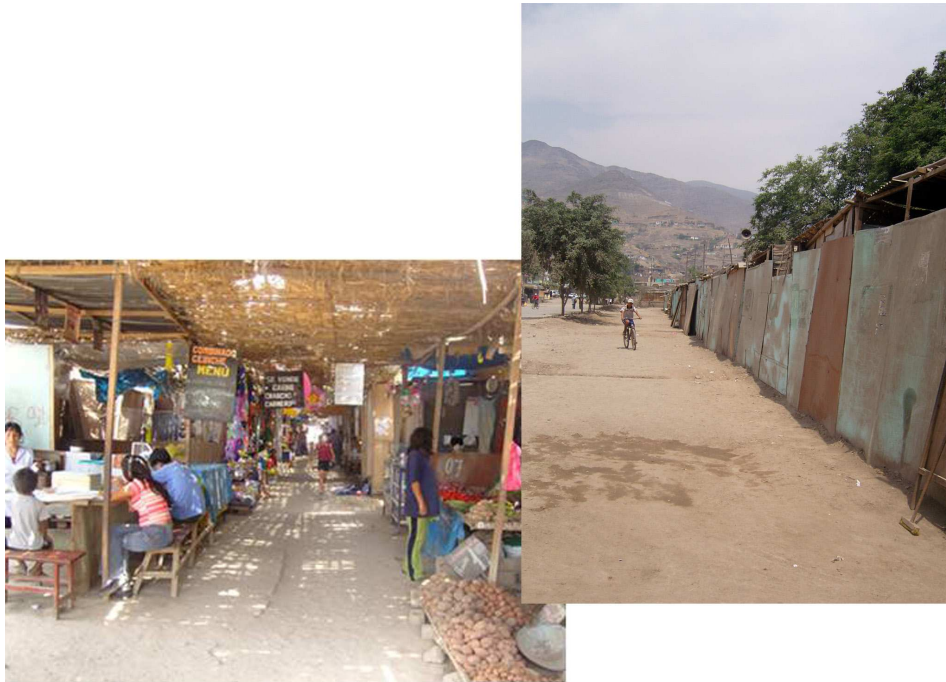


Photographie 33 : Tianguis sur l'avenue Santa Cecilia à Tlalnepantla, Mexico, 2007. Ce tianguis s'installe tous les mardis et mercredis à cet endroit.

5) les marchés en plein air permanents :

Les marchés permanents sont des regroupements de vendeurs de rue occupant de manière permanente un espace public. A Mexico, dans certains quartiers, les stands restent sur la voie publique et ne sont pas démontés chaque jour, comme par exemple à La Lagunilla-Tepito, au nord du centre historique. Il ne s'agit pas de kiosque mais de stands ouverts, qui forment comme une galerie. A Lima, il existe un nombre important de paradas ("arrêts" en espagnol), qui sont des marchés précaires consistant en un alignement de kiosques sur la voie publique. Ils ont parfois un toit dans le cas où deux rangées de kiosques se font face (photographie 34).

²⁴³ Plan de Développement Urbain de la Délégation Gustavo Madero, 1997, p.16



Photographie 34 : Parada située sur un terrain public à proximité de la mairie de Carabaylo, Lima, 2007. A gauche, vue de l'intérieur, et à droite, vue de l'extérieur.

Cette typologie montre la diversité des formes du commerce de rue dans les espaces métropolitains. La vente dans le rue est une activité complexe et hétérogène. Elle peut répondre à l'absence d'infrastructures commerciales dans de nombreux quartiers, comme ce fut le cas dans un premier temps pour les marchés itinérants au Mexique, ou bien elle peut se placer en complémentarité avec les commerces établis.

1.3. Un commerce de rue moins organisé que dans les centres historiques

Contrairement aux centres historiques, les vendeurs de rue des autres quartiers n'appartiennent pas obligatoirement à des associations de vendeurs de rue. A Mexico, dans le cas de la délégation Coyoacán, par exemple, 42,8% n'appartiennent pas à une organisation, ce qui montre que la situation est très différente de celle du centre historique de Mexico. Les autres sont répartis en 60 organisations, qui comptent de quelques membres à 318 membres pour la plus importante (Williams & Zárate Rivera, 2006 : 150).

L'étude comparative du commerce de rue, réalisée par Silva (2006) dans deux espaces de l'agglomération de Mexico, montre la diversité des formes d'organisation des vendeurs de rue. Elle analyse la situation contrastée de la sortie de la station de métro Copilco, dans la délégation Coyoacán, et de la colonie Escuadrón 201, dans la délégation Iztapalpa.

A Copilco, les vendeurs de rue sont organisés en deux associations mais lorsqu'il s'agit de traiter avec les autorités de la délégation, les deux organisations s'unissent. La première association est constituée de 11 ambulants de trottoir, qui n'ont pas de *leader*. Ce groupe vend de l'artisanat mexicain depuis la fin des années 1990. En 2004, ils ont obtenu un permis pour vendre (sans stand) à la sortie du métro. En échange, ils doivent réaliser une activité culturelle par mois pour la délégation. L'autre association est formée par les vendeurs des kiosques, c'est-à-dire des stands fixes et permanents, peints aux couleurs (bleu et jaune) de l'UNAM voisine. Ils sont également organisés, mais l'association n'apporte ni bénéfices, ni soutiens aux vendeurs. Ils disposent, en effet, de permis de vente de la délégation, qu'ils gèrent et paient individuellement. A Escuadrón 201, en revanche, les vendeurs sont regroupés en une organisation affiliée au PRD. Celle-ci a, à sa tête, un *leader* fort, qui est une femme. L'association fonctionne de façon semblable à celles du centre historique de Mexico. Des assemblées régulières sont organisées. Les vendeurs paient une somme hebdomadaire à l'association, qui régule les conflits avec les autorités et les conflits internes au groupe.

A Lima, la diversité est également de mise. A La Victoria, par exemple, il y avait, en 1996, environ 20 000 vendeurs de rue, divisés en 76 associations. Celles-ci se regroupaient en trois fédérations : CUTASPA (27 organisations), FEDITAV (24), FEBAINVIC (12) et 13 organisations étaient indépendantes. Poursuivant objectif de réunir toutes les fédérations, centrales et organisations du district en un seul groupe, le Front unique des travailleurs ambulants du district de La Victoria (FUTAVIC) a été créé en 1997 (Almanza, 2004). Ce type d'initiative visant à conformer une fédération unique des associations de vendeurs de rue par district n'est pas unique. Des structures similaires ont été mises en place dans un grand nombre de districts dans les années 1980-1990. A cette époque, les organisations de vendeurs de rue de La Victoria avaient un certain poids et réussissaient à résister aux politiques de délogement et aux pressions des entrepreneurs formels de Gamarra. Mais elles ont perdu leur force d'opposition et se sont considérablement affaiblies après les actions répressives des autorités du district en 1999²⁴⁴. C'est globalement le constat de toutes les organisations de vendeurs de rue. Puissantes dans les années 1980 et au début des années 1990, elles ont été fragilisées par le contexte politique général et par les politiques répressives des municipalités à partir de 1996.

Le district de Comas fournit un exemple d'un district périphérique, situé dans le « cône » nord de Lima. Un recensement des vendeurs de rue, réalisé par l'ONG Alternativa, dénombrait 4354 vendeurs de rue dans le district, dont 76% appartenaient à une organisation. Il existait ainsi 33 organisations au total qui réunissaient depuis 3 affiliés, pour la plus petite, jusqu'à 413, pour la plus grande.

²⁴⁴ Ces actions avaient été mises en place avec l'appui d'Elsie Guerrero, qui a dirigé le programme de relocalisation des vendeurs de rue du centre historique de Lima en 1996.

En résumé, les niveaux d'organisation des vendeurs de rue sont variés selon les espaces, mais on remarque globalement plus de fragmentation en dehors des centres historiques et un nombre important de vendeurs indépendants. Il existe toutefois des espaces, comme Iztapalapa ou La Victoria, où les organisations fonctionnent d'une manière similaire à celles des centres historiques. Ces différences s'expliquent, en partie, par le degré de conflictualité des lieux de vente et par la nécessité de s'organiser pour obtenir et protéger son emplacement. Elles peuvent également être interprétées à la lumière des histoires locales et du rôle des organisations populaires. Le corporatisme mexicain a, en effet, favorisé la création d'associations dans de nombreux quartiers informels de Mexico, comme Iztapalapa, par exemple.

2. L'ACTION PUBLIQUE MUNICIPALE À MEXICO : LES POLITIQUES DE RELOCALISATION DES VENDEURS DE RUE

Dans le premier chapitre de ce travail, nous avons expliqué que le choix de nos études de cas, Tlalnepantla et Tultepec, reposait sur l'opposition entre l'action de Tlalnepantla et l'inaction de Tultepec, et sur les différences de contexte entre les deux municipes (encadré 14). Mais le travail de terrain nous a rapidement révélé qu'une politique de relocalisation des vendeurs de rue a été mise en œuvre lors du mandat de Dionicia Vázquez (1997-2000) à Tultepec et lors du mandat d'Ulises Ramírez (2003-2006) à Tlalnepantla. Nous allons analyser, dans l'ordre chronologique, ces deux politiques de régulation du commerce de rue avant de les comparer.

Encadré 14 : Présentation des municipes de Tlalnepantla et Tultepec.

Le municipe de Tlalnepantla est situé dans l'Etat de Mexico, au nord du District Fédéral. Il est divisé en deux parties séparées par le District Fédéral, l'une est majoritairement constituée de lotissements de classe moyenne (zone ouest) et l'autre de quartiers auto-construits sur les flancs des collines et de la Sierra Guadalupe (zone est). Il a été intégré à la zone métropolitaine de Mexico dans les années 1940-1950.

Durant ces deux décennies, le municipe a commencé à croître rapidement sous les effets du processus d'industrialisation du nord de la métropole et de la construction de lotissements et de quartiers informels. Il est, en effet, traversé par deux importantes voies de communication : les autoroutes vers Pachuca et vers Queretaro, qui desservent également le District Fédéral. Les quartiers d'habitat se sont développés autour des centres urbains anciens et des villages qui existaient dans le territoire de Tlalnepantla et autour des voies de communication.

Il est, d'un point de vue social et urbanistique, très hétérogène. Il inclut des lotissements avec terrains de golf destinés aux classes sociales supérieures (Bellavista et El Copal), des lotissements pour les classes moyennes supérieures (Lomas de Valle Dorado, Valle Dorado, par exemple), pour les classes moyennes (Vista Hermosa, Los Pirules, par exemple), des quartiers d'habitat auto-construits (Lázaro Cárdenas, Prensa Nacional ou les unités d'habitat collectif El Rosario, Tabla Honda, etc.) et enfin des quartiers précaires informels (Cerro El Tenayo).

Le municipe a ainsi subi une croissance démographique très forte entre 1950 et 2000. En 1950, le commune comptait 29 000 habitants ; en 1970, 367 000 ; en 1990, 702 000 et enfin, en 2000, 721 000 habitants. Sa croissance a diminué sous les effets des migrations vers la grande périphérie.

Tultepec est situé au nord de Tlalnepantla, à environ une heure et demie du centre-ville de Mexico en transports en commun. Tultepec a été intégré à la zone métropolitaine de la ville de Mexico à la fin des années 1980. Il s'agit d'un municipe de la grande périphérie de Mexico.

La proximité avec l'autoroute reliant le District Fédéral à Queretaro a favorisé l'installation dans le municipe d'ouvriers travaillant dans les industries du nord de l'agglomération, qui recherchaient des terrains à bas prix pour construire une maison individuelle. C'est ainsi que la population de Tultepec a doublé entre 1990 (47 000 habitants) et 2000 (93 000) et elle continue d'augmenter, puisque le dernier comptage de 2005 (INEGI) recensait plus de 110 000 habitants.

La croissance s'est traduite par l'expansion spatiale de l'aire urbanisée à partir de deux pôles. Les habitations se sont, tout d'abord, multipliées autour du bourg historique (*cabecera municipal*) et, ensuite, au sud-est de la commune, à la limite avec le municipe voisin de Tultitlán. Dans la première zone, l'urbanisation est de type individuel et auto-construit, alors qu'il s'agit de lotissements et d'habitat collectif dans la seconde. Celle-ci est, en effet, constituée d'un ensemble de petits immeubles de logement social (Unidad Habitacional Infonavit San Pablo CTM), construits à partir de 1983, et de cinq lotissements d'intérêt social bâtis par des promoteurs immobiliers et destinés aux strates inférieures des classes moyennes : Hacienda Real de Tultepec (1981), Arcos de Tultepec (1996), Santa Elena (1999) et Paseos de Tultepec I (2003) et Paseos de Tultepec II (2005) (Plan de développement municipal de Tultepec 2009-2012). Les habitants de ces nouveaux quartiers viennent généralement des quartiers populaires du District Fédéral et de sa périphérie proche (Cruz Rodríguez, 1998). Ces développements immobiliers de taille importante expliquent le doublement de la population de Tultepec en à peine dix ans.

2.1. L'action du gouvernement du PRD à Tultepec

Parmi les promesses de campagne électorale de Dionicia Vázquez, candidate du PRD à la présidence municipale de 1996, figurait la récupération et la rénovation du centre de Tultepec. Le municipe a, en effet, un centre ancien qui date du XVII^{ème} siècle et qui s'est érigé sur ce qui était, à l'époque où les lacs de Mexico n'avaient pas encore été asséchés, l'île de Tlaxomulco. De ce passé colonial, il reste des bâtiments historiques protégés par l'INAH tels que l'église, la place centrale ou le Palais des Beaux-Arts.

Lorsque l'équipe de Dionicia Vázquez est arrivée au pouvoir, en 1997, entre 150 et 200 vendeurs de rue, organisés en quatre associations, occupaient tous les jours de la semaine la place centrale de Tultepec et les rues adjacentes Zaragoza, Independencia et Ricardo Castro

(Huerta Hernández, 1986). Le mercredi, le *tianguis* ou marché en plein air, s'ajoutait aux stands, rendant la circulation quasiment impossible dans le centre du village. Le commerce de rue s'était, en effet, développé progressivement, à partir des années 1980, dans le centre du municpe créant des conflits d'usage. Certains attribuaient ce développement aux autorités du PRI, au pouvoir jusqu'en 1997, qui attribuaient des espaces de vente dans un esprit clientéliste²⁴⁵. Il peut également s'expliquer par le manque d'infrastructure commerciale dans le centre de Tultepec. Il n'y avait, au milieu des années 1990, que des petits magasins et le marché itinérant du mercredi pour satisfaire les besoins des habitants du bourg. Les résidents du centre s'approvisionnaient auprès d'eux et au *tianguis* du mardi de Cuautitlán, un municpe voisin . Seule la zone d'habitat collectif de San Pablo CTM avait un marché couvert de 152 locaux, construit par un promoteur immobilier sur obligation municipale.

Dans ce contexte, l'argument principal utilisé par la mairie était la valeur historique et patrimoniale du centre de Tultepec : afin de protéger et réhabiliter ce patrimoine, il fallait déplacer le commerce de rue en dehors des espaces centraux. Le centre du municpe ne comptant pas de marché couvert, la politique municipale s'est orientée vers la construction d'un marché public pouvant accueillir des vendeurs de rue. La présidente municipale de l'époque affirmait : « nous avons fait notre politique sans conseil de personne. Nous n'avons pas pris d'exemple. »²⁴⁶ Il s'est agi d'une action que l'on peut qualifier de « classique » puisque depuis l'époque coloniale, le commerce de rue a été déplacé dans des marchés publics (Exbalin & Stamm, 2008). Les marchés construits sous la régence d'Uruchurtu correspondaient à ce schéma puisqu'ils impliquaient la construction de marchés publics dans des quartiers qui n'en avaient pas. Le programme de relocalisation des vendeurs de rue a ainsi été financé avec des fonds municipaux avec l'accord du gouverneur de l'Etat de Mexico et des députés, qui ont été consultés²⁴⁷.

La mise en place de la politique a été échelonnée par des négociations et des pressions. L'ex-présidente municipale se rappelait avoir eu deux rencontres avec les vendeurs de rue, pour leur dire que le marché municipal était prêt et qu'ils devaient se retirer des espaces publics. Elle mentionnait également avoir reçu des menaces de séquestration de la part des vendeurs qui ne voulaient pas quitter les rues²⁴⁸. En réalité, les documents et accords signés par la mairie montrent que les négociations, qui ont été menées par le Trésorier municipal²⁴⁹,

245 Entretien avec Dionicia Vázquez, présidente municipale de Tultepec (1997-2000), réalisé le 31 mars 2008.

246 Ibid.

247 Ibid.

248 Ibid.

249 Acta 130, session du conseil municipal ordinaire du 10 juin 1999.

ont duré plusieurs mois et qu'elles ont été plus ou moins difficiles selon les quatre associations de vendeurs de rue du centre de Tultepec.

Les négociations avec l'association Nuestra Señora de Guadalupe de Tultepec A.C. ont été les plus rapides. L'accord réalisé, le 11 février 1999, entre la mairie et l'*Unión de comerciantes Nuestra Señora de Guadalupe de Tultepec A.C.* (créée en 1995), montre que cette association a accepté la proposition de relocalisation de la mairie le 16 décembre 1998, à peine deux semaines après un premier entretien datant du 3 décembre 1998. Lors de cet entretien, les autorités municipales avaient présenté leur programme de relocalisation des vendeurs du centre historique et de sauvetage du centre historique, ainsi que l'offre de relocaliser les vendeurs de l'association dans le marché municipal en construction. Les locaux ont été loués aux vendeurs relocalisés²⁵⁰. En échange, l'association s'engageait à libérer les rues Ricardo Castro et une partie de la rue Morelos avant le 18 février 1999. Le contrat comporte des exceptions à la libération des rues. La mairie autorise les vendeurs à s'installer dans les rues les mercredis 17, 24 février et 7 mars et la semaine du 10 au 15 mars²⁵¹, pour l'année 1999, et du 12 au 24 décembre et du 1^{er} au 6 janvier, chaque année. Elle permet également leur installation, le dimanche, dans le *tianguis* de la rue Tamaulipas.

Alors que cette première association a accepté la relocalisation en février 1999, le dialogue avec les trois autres organisations de vendeurs de rue s'est poursuivi jusqu'en juin 1999. A ce moment-là, un accord était sur le point d'être signé avec l'organisation de Teofilo Aguilar²⁵², les négociations avec l'association dirigée par José Trinidad Arriaga avançaient lentement et enfin, le dernier groupe n'étant pas enregistré à la mairie, le Trésorier municipal l'avait invité à s'unir à l'un des groupes reconnus²⁵³. Dans ce contexte, les autorités municipales ont voté un texte obligeant les vendeurs de rue à quitter les espaces centraux du municipe. Adopté par le conseil municipal de Tultepec le 10 juin 1999, l'arrêté 130.2 exigeait le déplacement des vendeurs de rue, installés sur la place Hidalgo et dans les rues Ricardo Castro, Morelos et Allende, dans le quartier de San Rafael, et plus spécifiquement dans la rue Prolongación Morelos, entre les rues Deportes et Javier Mina. Cette action de déplacement a été justifiée, en premier lieu, par le règlement municipal pour les activités commerciales qui établit que la Direction du développement économique peut déplacer les stands en cas de

²⁵⁰Dans la convention, la mairie proposait la vente des stands du marché municipal Venustiano Carranza (50 stands disponibles, à 21000 pesos chacun). Mais la vente des locaux nécessitant l'accord du congrès de l'Etat de Mexico, car le marché est la propriété de la municipalité, les locaux ont été attribués en location avec option d'achat pour 100 pesos par mois. Ils sont restés, par la suite, en location.

²⁵¹A cette date a lieu la fête patronale de Tultepec en l'honneur de San Juan de Dios, patron des pyrotechniciens. Une part importante des habitants de Tultepec se dédie à la pyrotechnie, activité artisanale traditionnelle du municipe.

²⁵²Nous n'avons pas eu accès à cet accord.

²⁵³Acta 130, session du conseil municipal ordinaire du 10 juin 1999.

problèmes de salubrité, de circulation ou pour des raisons d'intérêt public. En second lieu, il explique que les 200 vendeurs de rue provoquaient des obstacles à la circulation automobile et piétonne, qu'ils donnaient un « aspect insalubre » au centre de la commune et qu'il se situaient en face de la mairie, de l'église Nuestra Señora de Loreto, du palais de Bellas Artes et de la bannière où se déroule les événements civiques. Toutefois, l'accord mentionne qu'un jour par semaine, le mercredi, le marché peut se tenir dans le centre. L'accord a été appliqué le lendemain de sa publication à la gazette officielle de Tultepec.

Cet arrêté a accéléré les négociations puisque le 14 juillet 1999, un accord a finalement été signé entre la mairie et l'*Unión de comerciantes en pequeño de Tultepec*, créée en 1983 et dirigée par José Trinidad Arriaga. La forme de cet accord sous-entend que les négociations ont été complexes entre la municipalité et le groupe de vendeurs de rue²⁵⁴. Il est d'ailleurs mentionné que la Direction générale du gouvernement de l'Etat de Mexico a joué le rôle de médiateur pour trouver des alternatives. Suite à cette médiation, cette association a décidé d'accepter la proposition de la mairie. En premier lieu, l'accord stipule que la municipalité s'engage à construire et à fournir le matériel pour la construction d'un marché couvert, pour un montant des travaux de 400 000 pesos, sur un terrain acheté par l'association de vendeurs de rue le 25 mai 1998. Ce terrain est attenant à celui sur lequel a été construit le marché municipal Venustiano Carranza, ce qui a permis de le relier au marché municipal. L'objectif était que les deux marchés communiquent donnant pour l'un sur la rue Venustiano Carranza et pour l'autre sur la rue Niños Heroes (photographie 35). En second lieu, le terrain étant insuffisant pour tous les vendeurs, la mairie s'engage, dans l'accord, à mettre à disposition des vendeurs sans local un terrain de 300 m² situé à l'angle entre les rues Cuauhtémoc et Buenavista ainsi que la somme de 60 000 pesos pour l'acquisition d'un autre terrain de 300 m² voisin du précédent. Les vendeurs devaient prendre à leur charge l'acquisition d'un troisième terrain voisin des deux précédents. En dernier lieu, les vendeurs ont été autorisés à vendre le mercredi sur la place Hidalgo et le dimanche dans le quartier San Juan. Des autorisations individuelles pour vendre en soirée ont également été prévues par la Direction de Développement économique, ainsi que pendant les périodes festives. Il est prévu, dans le texte, que le non respect des clauses entraîne le retour des coûts de construction du marché Niños Heroes et les apports financiers.

254 Les derniers articles du contrat révèlent les tensions entre cette organisation et la mairie. La neuvième clause annonce que « les deux parties conviennent que dans le présent accord, il n'existe aucun vice de consentement, c'est-à-dire erreur, fraude, mauvaise foi, violence physique ou morale, et par conséquent elles s'obligent à le respecter ». Plus loin, la dixième clause indique que « les deux parties ont compris intégralement le sens littéral des clauses ici écrites, qu'il n'existe pas d'interprétations autres que celles qui sont strictement grammaticales et juridiques, et qu'elles ont été analysées et consenties par les parties, de même que les concepts utilisés et qu'ils renoncent aux clauses de nullité... ». Ce type de clause n'existait pas dans l'accord de février 1999 entre la mairie et l'*Unión de comerciantes Nuestra Señora de Guadalupe de Tultepec A.C.*



Photographie 35 : Marché Niños Heroes, centre de Tultepec, Mexico, 2007.

Le processus de relocalisation des vendeurs de rue a eu lieu sans violence et sans renforts policiers. Il y aurait eu cependant un *plantón* réalisé par des vendeurs de rue durant trois jours devant la mairie, c'est-à-dire l'occupation de l'esplanade de la mairie en forme de protestation²⁵⁵. Après la libération des rues, il n'y a pas eu de surveillance policière spécifique. Les vendeurs de rue n'ayant pas eu accès à un local dans les marchés couverts sont allés vendre ailleurs, dans d'autres communes. Signalons également que la préférence a été donnée aux résidents de Tultepec lors de l'attribution des locaux en location. Les stands ont disparu durablement vides du centre de Tultepec (photographie 36).

2.2. La politique du gouvernement du PAN à Tlalnepantla

En 2003, Ulises Ramírez du PAN a été élu président municipal de Tlalnepantla, succédant ainsi à Ruben Mendoza, également du PAN. Dès son arrivée au pouvoir, il a mis en place des actions en matière de commerce de rue sur l'ensemble du territoire municipal. Il a, tout d'abord, lancé le programme Système de réseau digital du commerce. L'objectif était de créer une base de données géo-référencée du commerce sur la voie publique (vendeurs de

²⁵⁵ Entretien avec Dionicia Vázquez, présidente municipale de Tultepec (1997-2000), réalisé le 31 mars 2008.



Photographie 36 : Place centrale de Tultepec, Mexico, 2007. On remarque la présence d'un roulant au second plan.

rue et *tianguis*) et des locataires des marchés publics²⁵⁶. Il s'agissait par là de réaliser un état des lieux du commerce afin de pouvoir le contrôler précisément. L'objectif était également d'individualiser les vendeurs en ayant des informations propres et non pas au travers des associations de vendeurs de rue et de leurs leaders. A partir de ce recensement, la municipalité a mis en œuvre des actions pour ordonner la vente dans la rue, en déplaçant, par exemple, les kiosques qui bloquaient la circulation, en alignant les stands... Elle a également réalisé une campagne pour sensibiliser les vendeurs contre la corruption²⁵⁷.

Mais la principale action du gouvernement municipal a été le programme de réorganisation de la zone centre et de relocalisation du commerce de rue. Comme l'explique un de nos informateurs :

*Ulises est arrivé au pouvoir avec cette idée de réaménager le commerce de rue. Ca a été un de ses principaux objectifs et un de ses principaux succès. Le coût social et politique a été très important, mais les habitants ont appuyé les actions*²⁵⁸.

L'argument du président municipal, pour mettre en place cette action, a été la fonction

²⁵⁶ *Primer informe de gobierno (2003-2006)*, Tlalnepantla, p. 39.

²⁵⁷ *Ibid*, p. 40.

²⁵⁸ Entretien avec le président du comité de direction de la Plaza Millenium, le 23 juillet 2007.

historique et culturelle du centre du municipe. Tlalnepantla a, en effet, un centre historique colonial avec des monuments classés comme le couvent Corpus Christi (1554-1582)²⁵⁹. Il a également fait appel à deux autres arguments : la congestion engendrée par le commerce de rue et les activités illicites qu'il entraînait et favorisait (vente de drogue, prostitution, vols...).

En 2004, il y avait, d'après la municipalité, 4 537 vendeurs de rue à Tlalnepantla²⁶⁰. Aucun recensement fiable ne nous permet de localiser ces vendeurs de rue dans le territoire municipal²⁶¹, mais la zone principale de concentration était le centre du municipe et plus spécifiquement les alentours du marché couvert Filiberto Gómez. Cette zone regroupait 156 stands dans la rue Teotihuacán et 1800 stands autour du marché. Les vendeurs de rue étaient organisés en associations dirigées par des leaders affiliés aux partis politiques du PRI et du PRD (Carreño Melendez, 1999).

Le développement du commerce de rue dans cet espace s'explique par la situation du centre de Tlalnepantla au sein de l'agglomération de Mexico. Le municipe est un lieu de connexion pour les travailleurs vivant dans la périphérie nord-ouest et travaillant dans le District Fédéral. Le centre concentrait ainsi un grand nombre d'arrêts de bus et de stations de taxis, ce qui a entraîné le développement d'un centre de commerces et de services pour la zone nord de l'agglomération de Mexico. Le marché Filiberto Gómez est d'ailleurs l'un des plus anciens marchés de la zone nord de l'agglomération²⁶². Il approvisionne les habitants des municipes d'Atizapan, Tultitlán, Teotihuacán, Cuautitlán notamment en produits non alimentaires (Carreño Melendez, 1999). Le commerce de rue du centre de Tlalnepantla s'est donc développé en complément des infrastructures commerciales formelles, c'est-à-dire des marchés couverts et des boutiques. Il profite des flux de passagers et de passants, mais il est également un lieu où les habitants des communes voisines viennent faire leurs achats du fait de la diversité de l'offre et des prix bon marché.

La chronologie de la mise en œuvre de la relocalisation des vendeurs de rue du centre de Tlalnepantla est distincte des exemples que nous avons vu précédemment. La première action réalisée par le gouvernement local a été d'approuver la construction d'un centre commercial populaire, dénommé Plaza Millenium, et destiné, à l'origine, à relocaliser les 2 000 vendeurs de rue du centre²⁶³. Le financement de Plaza Millenium est mixte car il s'agit

259 Plan de développement urbain du municipe de Tlalnepantla, 2003.

260 Primer informe de gobierno (2003-2006), p. 39.

261 Dans le plan de développement urbain de 2003, les tableaux présentant les concentrations de vendeurs ne recensaient au total que 642 vendeurs (p. 145-146). Dans le travail de Martínez Aguirre (2001), les 15 concentrations de vendeurs de rue identifiées atteignaient un total de 665 vendeurs de rue.

262 Inauguré une première fois dans les années 1930, son emplacement et son bâtiment actuel datent de 1960.

263 Acte de la session ordinaire du conseil municipal du 13 décembre 2003.

d'un *fideicomiso*²⁶⁴. La municipalité a accordé un prêt de 94 millions de pesos pour cette opération qui devait inclure des bureaux pour la municipalité, une garderie et un terminal de bus²⁶⁵. Le projet de construction a débuté en 2003, sur un terrain qui appartenait à l'entreprise Aceros Nacionales.

Plus tard, à partir de février 2004, les autorités ont commencé à négocier avec les organisations de vendeurs de rue et à leur proposer des options de relocalisation dans divers espaces du municipale : sur l'esplanade des marchés couverts 2 de Agosto (colonie El Tenayo), José Maria Morelos (à proximité du centre), San Bartolo (colonie San Bartolo) ; dans les concentrations de vendeurs de rue de Tepeolulco, Lázaro Cárdenas et Constitución de 1917 ; et enfin, dans le *tianguis* de la colonie Gustavo Baz Parda²⁶⁶. Ces lieux de relocalisation sont dans leur grande majorité situés dans des zones périphériques populaires (carte 17), ce qui explique que les associations les aient rejetées immédiatement. Pourtant la municipalité les considérait comme des alternatives intéressantes pour les vendeurs de rue car sans coût²⁶⁷. Les négociations se sont limitées à 13 réunions de travail avec les différentes organisations afin d'écouter leurs opinions et de tenter de concilier les intérêts des deux parties et :

*Devant l'absence de signes d'acceptation d'une des alternatives par les vendeurs de rue, et après un temps raisonnable, en août 2004, la municipalité a initié, en respectant strictement la loi, les procédures administratives (pour déplacer les stands). De cette manière, une fois les ressources légales conclues, 1932 procédures ont été exécutées, parmi lesquelles dans 1876 des cas, le lieu de relocalisation a été désigné par la mairie, et dans 56 cas un accord de relocalisation a été atteint.*²⁶⁸

Les vendeurs de rue ont, par conséquent, été relocalisés unilatéralement, en l'absence d'accord avec les autorités. Ils ont, par conséquent, refusé de quitter leurs espaces de vente habituels et la municipalité a utilisé la force.

Les premières expulsions de vendeurs de rue, effectuées par la police municipale, ont commencé sur les avenues Morelos et Toltecas pendant l'hiver 2004-2005²⁶⁹. C'est cependant en mars 2005 qu'ont eu lieu les plus grandes opérations d'expulsion du commerce de rue. Le

264 Cette figure est semblable à celle de la Société d'Economie Mixte (SEM).

265 Acte de la session ordinaire du conseil municipal du 14 avril 2005.

266 Segundo Informe de gobierno (2003-2006), Tlalnepanlta, p. 34.

267 Ibid, p. 34.

268 Ibid, p. 35.

269 Lors de la session ordinaire du conseil municipal du 27 janvier 2005, le fonctionnaire en charge de la sous-direction d'approvisionnement et commerce a fait un rapport sur demande du conseil municipal. Ces expulsions ont eu lieu le 19 novembre 2004, les 6 et 17 décembre 2004 et le 12 janvier 2005

18 mars, environ 1 200 éléments de la Police Fédérale Préventive et des agents municipaux ont détruit les 1 876 stands semi-fixes des 25 rues du centre. Le titre de l'article du journal *El Universal* « Vendeurs de rue balayés par des bulldozers » souligne la violence de l'expulsion, de même que les photographies (photographie 37). Il n'y a pas eu d'affrontement physique entre la police et les vendeurs de rue, mais l'après-midi même, lors d'une manifestation organisée par deux leaders de vendeurs de rue proches du PRD, les manifestants armés de tubes en fer ont lancé des pierres sur la municipalité et la police. Ils ont également retourné une voiture de police et accusé la municipalité d'avoir volé leurs marchandises, soit disant stockées dans trois entrepôts²⁷⁰. Cette même après-midi, tout le centre a été bloqué et 230 éléments de la Police Fédérale et environ 2 000 policiers municipaux de Coacalco, Naucalpan, Atizapán de Zaragoza et Nicolás Romero ont nettoyé le centre et enlevé les stands.



Photographie 37 : Photographie publiée dans l'article «Desalojan a ambulantes en Tlalnepantla», *La Jornada*, 18 de marzo 2005, Mexico (Crédit : A. Domínguez)

Les opérations d'expulsion des vendeurs ont été très médiatisées et relayées dans les journaux nationaux tels que *La Jornada* et *El Universal* (tableau 13), ce qui n'est pas courant pour des actions ayant lieu dans les municipales de l'Etat de Mexico. La violence de l'expérience de Tlalnepantla a été largement diffusée. Les affrontements ont été montrés à la télévision et dans les journaux, de même que les vols de marchandises par les policiers²⁷¹.

²⁷⁰« Tlalnepantla: comerciantes protestan por desalojo », *La Jornada*, 20 mars 2005.

²⁷¹Entretien avec l'ex-présidente municipale, le 31 mars 2008.

Tableau 13 : Revue de presse du processus d'expulsion des vendeurs de rue de Tlalnepantla dans les journaux nationaux *La Jornada* et *El Universal*

Titre de l'article	Journal	Date
Vendeurs de rue balayés par des bulldozers	<i>El Universal</i>	19/03/2005
Expulsion des vendeurs de rue à Tlalnepantla	<i>La Jornada</i>	19/03/2005
Vendeurs de rue de Tlalnepantla détruisent une patrouille	<i>El Universal</i>	20/03/2005
Tlalnepantla : commerçants protestent pour l'expulsion	<i>La Jornada</i>	20/03/2005
Des vendeurs de rue de Tlalnepantla récupèrent les rues	<i>El Universal</i>	21/03/2005
Pone Tlalnepantla cerco a ambulante	<i>El Universal</i>	22/03/2005
Enquête sur des dénonciations pour expulsion à Tlalnepantla	<i>El Universal</i>	23/03/2005
Les vendeurs de rue de Tlalnepantla continuent de vendre	<i>El Universal</i>	28/03/2005
Chaos pour manifestations de vendeurs de rue	<i>El Universal</i>	30/03/2005
Demande de révocation du déplacement des informels à Tlalnepantla	<i>El Universal</i>	03/04/2005
Les vendeurs de rue touchent à la police	<i>El Universal</i>	07/03/2005
Joie des vendeurs à Tlalnepantla : juge ordonne la réinstallation de plusieurs stands dans le centre	<i>La Jornada</i>	16/04/2005
Les vendeurs de rue de Tlalnepantla demandent leur relocalisation	<i>El Universal</i>	30/05/2005
L'inauguration du centre commercial à Tlalnepantla se transforme en affrontement	<i>La Jornada</i>	05/06/2005
Plaza Millenium est inauguré avec une bagarre	<i>El Universal</i>	05/06/2005
Ordre de réinstaller des vendeurs de rue de Tlalnepantla	<i>El Universal</i>	15/07/2005
Vendeurs de rue préparent leur défense légale contre l'expulsion	<i>El Universal</i>	15/07/2005
Une disposition d'un tribunal de Tlalnepantla n'est pas appliquée	<i>El Universal</i>	17/07/2005

Le 21 mars, trois jours après leur expulsion, 1 500 stands se sont réinstallés. Ils considéraient la relocalisation illégale car ils n'avaient pas été notifiés de cette décision²⁷², ce qui a conduit à des actions en justice engagées par les vendeurs de rue devant le Tribunal des

272 « Recuperan calles del centro ambulantes de Tlalnepantla », *El Universal*, 21 mars 2005.

Contentieux Administratifs de l'Etat de Mexico. Par exemple, Estela Alvarado, conseillère municipale de Tlalnepantla et également *leader* de vendeurs de rue a affirmé qu'elle lancerait des poursuites contre la municipalité en raison de l'expulsion illégale et juridiquement non conforme de ses affiliés²⁷³.

Afin d'éviter le réinvestissement des espaces publics libérés, environ 100 policiers ont été détachés à la surveillance des rues. Les travaux de rénovation des rues, qui ont été lancés début avril, ont également empêché la réinstallation des stands. Cependant, en juillet 2005, le tribunal a tranché en faveur de la réinstallation de plus de 120 vendeurs de rue, du fait des irrégularités juridiques des expulsions²⁷⁴. Les autorités municipales se sont refusé à appliquer cette décision du tribunal²⁷⁵.

La majorité des vendeurs de rue expulsés du centre de Tlalnepantla n'ont pas acquis de local dans le centre commercial populaire Plaza Millenium (encadré 15). A une semaine de l'inauguration, d'après *El Universal*, seulement 300 vendeurs de rue y avaient acheté un local²⁷⁶. D'après le représentant de l'entreprise immobilière²⁷⁷, 70% des propriétaires seraient d'anciens vendeurs de rue de Tlalnepantla. D'après le président de l'association de copropriétaires de Plaza Millenium²⁷⁸, seuls 15 à 20% des vendeurs de rue délogés auraient acquis un local à Millenium. Celui-ci l'explique de la manière suivante : « Il s'est alors passé un phénomène très bizarre : ce centre commercial populaire, ils (les vendeurs de rue) n'en ont pas voulu. Ils ont rejeté la proposition du gouvernement. »²⁷⁹ Les autres vendeurs ont opté pour diverses alternatives : certains continuent d'exercer le commerce de rue, ailleurs dans l'agglomération ou dans le municipe mais de manière plus mobile ou dans l'un des *tianguis* de Tlalnepantla ou bien encore ils ont acquis un local ailleurs. D'autres ont acquis un local dans un autre centre commercial. D'autres encore ont acheté un fond de commerce, comme cette vendeuse de produits en plastiques de type bassines, *tupperwares*, qui a ouvert un café dans le centre historique quelques temps après les opérations d'expulsion.

273 « Desalojan a ambulantes en Tlalnepantla », *La Jornada*, 19 mars 2005.

274 « Ordenan reinstalar a ambulantes de Tlalnepantla », *El Universal*, 15 juillet 2005.

275 « Preparan defensa legal del desalojo », *El Universal*, 15 juillet 2005 et « Incumplen orden de un tribunal en Tlalnepantla », *El Universal*, 17 juillet 2005.

276 « Demandan ambulantes de Tlalnepantla su reubicación », *El Universal*, 25 mai 2005.

277 Entretien réalisé le 23 juillet 2007.

278 Entretien réalisé le 23 juillet 2007.

279 Ibid.

Encadré 15 : Le centre commercial populaire Plaza Millenium

Le centre commercial populaire Plaza Millenium a été construit à proximité du centre de Tlalnepantla, sur l'avenue Hidalgo, dans le quartier (*colonia*) la Romana (photographie 38). L'utilisation du terme « Plaza » reprend la terminologie mexicaine des centres commerciaux de type *malls*, qui prennent les noms de Plaza Satélite, Plaza Universidad, etc.

Pourtant, dans le cas de Millenium, les locaux sont de petite taille, comme ceux des centres commerciaux populaires ; il n'y a pas de grands magasins, ni de supermarchés, ni de chaînes de magasins inclus dans le projet ; et enfin, l'architecture du lieu et l'ambiance sont des plus sommaires en comparaison avec les *malls*. Le projet Millenium comprenait également la construction de bureaux pour la municipalité de Tlalnepantla et une garderie pour les vendeurs et employés du centre commercial populaire.

L'inauguration du centre commercial populaire a eu lieu le 4 juin 2005, non sans quelques troubles organisés par les vendeurs de rue délogés. Le centre commercial comprend 1460 locaux. La totalité des locaux a été vendue, mais, en 2007, entre 300 et 400 locaux seulement étaient ouverts en semaine. Les locaux avaient à l'été 2007 une valeur de 100 000 à 130 000 pesos à l'achat et de 600 à 1500 pesos mensuels à la location. Le représentant du promoteur immobilier nous a expliqué que le problème est que beaucoup n'ouvrent pas leur local, car ils ont d'autres commerces. En haute saison, de septembre à décembre, davantage de stands sont ouverts. Selon lui, il s'agit d'un succès, car même si ce n'est pas le succès escompté, il s'agit d'une option pour éviter ou diminuer le commerce de rue. L'ouverture récente d'un hypermarché Wal-Mart à proximité laissait espérer le développement d'un pôle commercial. Toutefois, la faible fréquentation de Plaza Millenium a entraîné un conflit entre les commerçants ayant acquis un local et la Promotora Satélite, qui n'a pas, selon les premiers, respecté le contrat initial qui prévoyaient plus de services, comme l'installation d'une banque, d'un bingo, etc.

Le fonctionnement du centre commercial Millenium repose sur le système de la copropriété (*condominio*), les coûts de maintenance et d'administration sont assumés par les propriétaires. L'association de copropriétaires se charge de la sécurité, de la propreté et des services du centre commercial (électricité, eau...). Les propriétaires des locaux se réunissent en assemblée générale et élisent un bureau ou comité de direction (*mesa directiva*) pour deux ans. Il y a déjà eu trois comités de direction mais aucun n'avait été élu, ni constitué légalement. En revanche, le dernier a été élu en mai 2007. Ce comité a pour président un avocat, qui a commencé à s'occuper des affaires de Plaza Millenium pour des raisons familiales. Son fils voulait être entrepreneur et il lui a ainsi acheté deux locaux. Petit à petit on a commencé à lui demander des conseils sur les obligations du promoteur immobilier et sur la gestion du centre commercial populaire. Il s'est ensuite présenté et a été élu. Il a rédigé une philosophie pour les commerçants et les clients car, pour lui, le centre commercial a un objectif social et économique.



Photographie 38 : Vue de Plaza Milenium, Mexico, 2007.

Sources : Entretien avec le président de l'association de copropriétaires et avec le représentant du promoteur immobilier de Plaza Millenium, réalisés le 23 juillet 2007.

Une fois la zone rénovée, le premier festival du commerce de la zone centre a été organisé par la chambre de commerce (CANACO) de Tlalnepantla pour stimuler la demande dans le centre²⁸⁰. Depuis, le contrôle des espaces publics est réalisé tous les jours par la municipalité (photographie 39). La partie occidentale de Tlalnepantla dispose de 17 à 20 inspecteurs de la voie publique, qui procèdent à des contrôles sur le terrain en permanence²⁸¹.



Photographie 39 : Centre historique de Tlalnepantla, Mexico, 2007.

La vue de gauche a été prise à proximité du marché Filiberto Gomez. On remarque la stratégie d'évitement d'un vendeur, qui expose ses CD et DVD sur un mur adossé à une boutique. La vue de droite montre un cireur de chaussures devant l'Eglise de Tlalnepantla, sur la place centrale du municipio. Son stand régimentaire est surmonté d'une affiche publicitaire.

2.3. Tultepec et Tlalnepantla : des contenus similaires, des modes d'action publique distincts

Les deux actions publiques, que nous venons de présenter, ont été mises en œuvre dans deux contextes différents d'un point de vue géographique, commercial et politique. Tlalnepantla appartient à la périphérie proche du District Fédéral, Tultepec à la grande périphérie. Le premier est un nœud commercial pour le nord de l'agglomération, le second n'avait, en 1997, ni marché couvert dans son centre, ni supermarché. Le premier était gouverné par le PAN et le second par le PRD. Cependant, nous avons pu observer des dynamiques à la fois communes et divergentes.

²⁸⁰ *Tercer informe de gobierno (2003-2006)*, Tlalnepantla, p. 35.

²⁸¹ Entretien avec un fonctionnaire de la sous-direction de l'approvisionnement et du commerce, réalisé le 24 juillet 2007.

Tout d'abord, les deux maires qui ont mené ces actions ont voulu créer une rupture avec les gouvernements précédents, c'est-à-dire se démarquer et imposer un nouveau style de gestion. Dionicia Vázquez a, en effet, voulu imposer un nouveau style de gouvernement et rompre avec les pratiques des gestions antérieures. En ce qui concerne le commerce de rue, elle a souhaité se démarquer des pratiques corporatistes et clientélistes de ses prédécesseurs du PRI et elle a décidé d'affronter le problème de la vente dans la rue. Son parcours politique atypique explique en grande partie ce nouveau style de gouvernement (encadré 16).

Encadré 16 : Parcours politique de la présidente municipale de Tultepec

L'élection de la présidente municipale Dionicia Vázquez, en 1996, illustre les mécanismes politiques mexicains dans la phase de transition démocratique. En 1995, les habitants de Tultepec se sont opposés au président municipal issu du PRI au pouvoir pour abus d'autorité. Ils ont alors sollicité auprès des autorités de l'état de Mexico la destitution des autorités municipales, ce qui a entraîné un conflit social. A partir de celui-ci, un groupe de médiateurs a été formé par des habitants pour faire le lien entre le reste des habitants et le gouvernement local. Dionicia Vázquez en faisait partie. Elle était à ce moment-là femme au foyer, n'avait été scolarisée que jusqu'au collège et n'appartenait à aucun parti politique. Le mouvement a duré neuf mois au bout desquels, ils ont réussi à déloger l'équipe municipale en place. Pendant ce temps, les médiateurs et des habitants ont « pris » la mairie, qu'ils ont occupée physiquement pendant neuf mois. Le président municipal a finalement été destitué par le gouvernement de l'Etat de Mexico qui a nommé un autre membre du PRI en remplacement, pour la fin du mandat en cours.

Suite à ces événements, un groupe d'habitants a proposé à Dionicia Vázquez de se porter candidate aux élections municipales suivantes et le PRD l'a invitée à se présenter sous sa bannière. A ce moment-là, le PRD était présent à Tultepec, mais n'était qu'un très petit parti. Elle a accepté et a remporté les élections en novembre 1996 devant les candidats du PRI et du PAN. Après des décennies d'hégémonie du PRI, le PRD a remporté les élections municipales.

Source : entretien avec Dionicia Vázquez, 31 mars 2008

A Tlalnepantla, le nouveau style de gestion consistait en l'expression d'une volonté politique forte et du principe d'autorité. Ulises Ramírez était pourtant le troisième maire du PAN élu à la tête du municipe. La rupture n'est donc pas due, comme à Tultepec, au changement de parti au pouvoir mais au projet de l'équipe municipale. La présence du PAN à la tête de la municipalité de Tlalnepantla est néanmoins un facteur important à prendre en compte. Les travaux sur la régulation du commerce de rue à Guadalajara, deuxième ville la plus importante du Mexique et bastion traditionnel du PAN, montrent que les autorités de ce parti ont eu pour stratégie d'éliminer l'intermédiation des organisations de vendeurs de rue et de leurs *leaders* (Ramírez Sáiz & Mora 1998:131). Dans le cas de Tlalnepantla, le président municipal a voulu démontrer au travers de cette politique qu'il pouvait mener des actions de long terme bénéfiques pour le municipe même si celles-ci lui coutaient des votes. Lors d'une conférence de presse réalisée ce jour-là, il a salué le succès de l'opération et

déclaré « *plus que la rentabilité électorale, ce qui est fondamental est de consolider le projet d'organisation du centre historique de Tlalnepantla.* »²⁸² Dans le rapport de deuxième année de son mandat, il est également écrit que le coût politique de la relocalisation des vendeurs de rue est la raison pour laquelle les autorités précédentes n'avaient pas touché à ce secteur d'activité²⁸³. Il s'est donc différencié de cette attitude motivée par des fins électorales.

Dans les deux cas, la régulation du commerce de rue a concerné les espaces centraux, dans lesquels s'est concentrée l'intervention publique. Celle-ci a permis de déconcentrer les fonctions commerciales et de récupérer les espaces patrimoniaux et culturels. La vision de Tlalnepantla a été toutefois plus intégrale avec la création d'un système de base de données des vendeurs de rue. Les deux politiques n'ont cependant pas fait disparaître le commerce de rue de leur territoire.

En dépit de ces points communs, les modes d'action ont été différents entre Tultepec et Tlalnepantla. Dans le premier cas, le programme de relocalisation a reposé sur la négociation. Il n'y a pas eu d'intervention des forces de police, bien qu'il y ait eu des conflits dans les négociations. En revanche, on a constaté à Tlalnepantla l'utilisation de la violence et le recours aux forces de l'ordre pour expulser les vendeurs des rues du centre. On a pu observer l'importance de l'appui policier apporté par le pouvoir fédéral, aux mains du PAN, ainsi que les municipales voisins gouvernés eux aussi par le PAN. La politique de Tlalnepantla est rappelée dans l'agglomération comme une politique violente, ce qui n'en a pas fait un modèle, comme l'espérait le président municipal. Lors des travaux de rénovation, ce dernier affirmait que si les vendeurs de rue tentaient de se réinstaller sur les trottoirs, ils seraient expulsés par la force publique. Il ajoutait : « Ma main ne tremblera pas pour éviter qu'ils reviennent »²⁸⁴. Ces quelques mots montrent clairement la volonté du maire.

Les types d'équipements commerciaux construits ont suivi des logiques opposées. A Tultepec, un marché couvert, en deux parties, a été construit avec des fonds publics pour relocaliser une partie des vendeurs déplacés. A Tlalnepantla, le projet a été financé avec des fonds mixtes et il n'a pas été destiné seulement aux vendeurs de rue. Plaza Millenium a bénéficié d'un financement mixte de la Promotora Satélite et de la municipalité de Tlalnepantla avec l'appui de la banque Banobras (Banque Nationale de Travaux et Services Publics).

Le financement du projet de Tlalnepantla a donné lieu à des controverses au sein du conseil municipal et dans la presse et à des accusations de détournements de fonds publics

282 « Desalojan a ambulantes en Tlalnepantla », *La Jornada*, 19 mars 2005.

283 *Segundo informe de gobierno (2003-2006)*, Tlalnepantla, p. 34.

284 « Júbilo de vendedoras en Tlalnepantla; juez ordena reinstalar varios puestos en el centro », *La Jornada*, 16 avril 2005.

au profit d'entreprises immobilières²⁸⁵. Devant les élus municipaux, le président municipal a donné des explications assez confuses sur le financement apporté à ce projet²⁸⁶. Il aurait été de 94 millions de pesos au total soit 45 millions destinés à l'achat de la partie du terrain pour la réorganisation du transport public et 39 millions pour servir de garantie au cas où les locaux ne se vendraient pas. Cette garantie de la municipalité visait à couvrir le risque pris par l'entreprise. Les locaux ayant été vendus, cette garantie n'a finalement pas dû être versée. En ce qui concerne le terrain de la relocalisation des terminaux de bus et de taxis, celui-ci a été revendu par la municipalité ou, pour être plus exact, la municipalité a vendu ses parts du *fideicomiso* à une association de transporteurs pour le montant de 45 millions de pesos, son emplacement à Plaza Millenium pour les terminaux de bus.

Dans ce dernier cas, le projet était plus intégral puisqu'il considérait également la réorganisation du transport public en dehors du centre. De plus, il incluait une garderie et des bureaux municipaux, d'une valeur de 40 millions de pesos, qui ont été données à la municipalité, ce qui a fait dire au maire que jamais dans l'histoire de Tlalnepantla une action organisant des activités n'avait, en même temps, renforcé le patrimoine municipal. Il affirmait, par ailleurs, que le gouvernement de l'Etat de Mexico prenait l'exemple de Tlalnepantla comme modèle pour le reproduire dans d'autres communes de la Vallée de Mexico. Ce projet était donc un « apport extraordinaire » que son gouvernement laisserait non seulement à Tlalnepantla mais aussi à tout l'Etat de Mexico, car des programmes de ce type avaient rarement été vus dans d'autres parties du pays, et pas seulement dans l'Etat de Mexico²⁸⁷. Ces paroles traduisent la volonté du maire d'innover et de diffuser cette politique innovante.

On note toutefois, dans le cas de Tlalnepantla, une forte volonté d'agir seul du président municipal, en même temps que des oppositions au sein du conseil municipal. Lors de la session du conseil municipal du 31 mars 2005, Estela Alvarado revenait sur deux points problématiques. D'une part, elle sollicitait au maire d'expliquer sur quels documents se fondaient les décisions de déloger les vendeurs de rue et de solliciter l'appui de la police fédérale et des polices municipales voisines, car celles-ci avaient été prises unilatéralement par le maire, sans consultation du conseil municipal²⁸⁸. Un autre conseiller rappelait lors de la session suivante, du 7 avril 2005, que le conseil municipal est un organisme collégial et que c'est lui qui gouverne²⁸⁹, faisant écho à la prise de décision unilatérale du maire.

285 « Piden en Tlalnepantla revocar traslado de informales », *El Universal*, 3 avril 2005.

286 Acte de la session ordinaire du conseil municipal du 14 avril 2005.

287 Ibid.

288 Acte de la session ordinaire du conseil municipal du 31 mars 2005.

289 Intervention de José Luis Cortés Trejo, acte de la session ordinaire du conseil municipal du 7 avril 2005.

D'autres points de discordance apparaissent dans les débats des sessions du conseil municipal. On peut y lire des interrogations concernant la dichotomie public/privé et l'utilisation de fonds publics pour en quelque sorte appuyer l'initiative privée puisque Plaza Millenium, ses locaux et ses terminaux de bus sont finalement privés. Ces débats font également mention de l'objectif initial de Plaza Millenium pour lequel ils avaient donné leur accord en décembre 2003. Le contrat de la municipalité avec le promoteur Promotora Satélite mentionnait que les acheteurs seraient les vendeurs de rue des kiosques et des stands du centre de Tlalnepantla, or l'entreprise a ouvert la vente au public en général²⁹⁰. Ces exemples montrent la toute puissance du président municipal et l'impuissance du conseil municipal, auquel siègent des représentants de différents partis. On trouve ici un exemple de ce que Cabrero (2005 : 149) appelle la tradition du président municipal « grand chef ».

En résumé, les actions publiques de Tultepec et Tlalnepantla décrivent la diversité des styles de gestion et des modes et instruments d'action, bien que l'objectif des deux politiques aient été le même, à savoir la récupération du centre historique et le délogement du commerce de rue.

3. LIMA : ENTRE ACTION ET INERTIE, LE RÔLE DES ACTEURS PRIVÉS DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

Nous allons étudier l'action publique municipale à Lima au travers des exemples des districts de Los Olivos et Carabayllo. Il s'agit de deux districts aux caractéristiques géographiques et sociales différentes (encadré 17). Dans le cas de Los Olivos, le commerce de rue est régulé depuis 1996 ; dans celui de Carabayllo, le commerce de rue est très présent en dépit de nombreux textes réglementaires.

Encadré 17 : Présentation des districts de Los Olivos et Carabayllo

Los Olivos est situé le long de l'autoroute Panaméricaine et il est traversé par de grands axes de communication (l'avenue Tupac Amaru et l'avenue Universitaria) qui desservent les districts populaires du cône nord tels que Comas, Puente Piedra, Carabayllo. Le district est constitué essentiellement de quartiers résidentiels (urbanizaciones). Ce sont des quartiers légaux, dont les parcelles ont été vendues, par des promoteurs, nues, viabilisées ou avec la maison. Ils ont été construits principalement dans les années 1960 et 1970. Leurs habitants sont en majorité des immigrants des Andes, employés de l'industrie ou de l'administration publique, qui ont profité du mouvement d'industrialisation et d'expansion des services publics. Los Olivos comptait environ 285 000 habitants en 2007 (INEGI).

²⁹⁰ Acte de la session ordinaire du conseil municipal du 28 avril 2005.

Los Olivos est considéré comme le district de classe moyenne émergente du nord de l'agglomération. L'absence de statistiques fiables et récentes pose cependant problème pour aborder la question de l'émergence d'une classe moyenne à Los Olivos. Les dernières données socio-économiques fiables ont pour source le recensement de 1993. Les seules informations actuelles sont le fait d'instituts de marketing ou d'enquêtes partielles. Une enquête a été commandée par DESCO (Pedraglio, 2003) conclut que, si la moitié des résidents de Los Olivos fait partie réellement de ce que l'on peut considérer comme la classe moyenne liménienne, l'ensemble des habitants appartient à une classe moyenne émergente ou s'efforce de se consolider ainsi. Cependant, le sentiment d'appartenance à la classe moyenne n'apparaît pas clairement. Los Olivos compte également quelques quartiers informels, non consolidés ou en voie de consolidation en marge du district et sur les flancs des collines.

Situé dans la vallée du río Chillón, Carabayllo est un district ancien, qui s'est étendu à partir du pueblo indien de San Pedro de Carabayllo. C'est à partir des années 1950 et surtout des années 1960 que le district a commencé à s'urbaniser du fait de sa proximité avec des grands axes de transport. Il est, en effet, traversé par trois voies de communication importantes : l'avenue Panaméricaine, qui longe la côte péruvienne, l'avenue Universitaria et l'avenue Túpac Amaru, qui dessert la province andine de Canta, située au centre du Pérou.

A la fin des années 2000, environ 40% du territoire de Carabayllo était urbanisé. La zone urbaine se divise en trois espaces : le pueblo de San Pedro, le centre de Carabayllo et les Lomas de Carabayllo (carte 18). Le premier de ces trois espaces, le village de San Pedro, est la partie urbanisée la plus ancienne. Son petit centre dégradé témoigne de l'histoire du district. Le second espace, que l'on nommera ici centre de Carabayllo, s'est développé à partir des années 1950 et 1960 le long de l'avenue Tupac Amaru. Cette zone est née du débordement du district de Comas sur le territoire de Carabayllo avec la construction successive des lotissements Raúl Porras, El Progreso y Caudivilla ; puis, dans les années 1970, du lotissement Santa Isabel ; dans les années 1990, des zones d'habitat sur les flancs des collines à l'est et vers le río Chillón ; et enfin, dans les années 2000, du quartier de Torre Blanca. Le troisième espace, Las Lomas de Carabayllo, est le plus récent. Il s'est constitué dans les années 1980 avec l'installation d'une décharge (relleno sanitario), car un grand nombre de ses habitants se dédie au recyclage. Il s'agit du quartier le plus marginal et le moins consolidé de Carabayllo.

D'après les recensements de l'INEI, en 1972, Carabayllo comptait 28 000 habitants environ, deux fois plus en 1982 et quatre fois plus en 1993. En 2005, le district comptait 189 000 habitants, soit presque sept fois plus que trente ans plus tôt. Les habitants ont été issus, dans un premier temps, des flux migratoires en provenance des provinces andines, notamment d'Ancash et Canta. Dans un second temps, le district a accueilli des habitants d'autres districts de Lima, qui y ont vu la possibilité de construire une maison individuelle sur un terrain libre ou dans un quartier informel.

3.1. Le contrôle des espaces publics à Los Olivos (1996-2008)

Jusqu'en 1996, le commerce de rue était régulé dans le district de Los Olivos par trois textes juridiques adoptés en 1994. Tout d'abord, le décret du maire du 28 mars 1994 (DA012-94), publié le 9 avril 1994, déclarait plusieurs types d'espaces publics « zone rigide » pour le commerce de rue, ce qui signifie que la vente dans la rue y était strictement interdite. Il s'agissait des espaces verts (parcs et jardins), des espaces qui entourent les monuments, les aires de stationnement public, les trottoirs autour des marchés et centres

commerciaux, et enfin les alentours des écoles. En plus, 26 rues, qui correspondent aux principales avenues du district, étaient déclarées interdites à la vente dans la rue.

Ensuite, l'ordonnance municipale 002-94, du 23 avril 1994, publiée le 29 avril 1994, définissait le règlement du commerce de rue dans le district. Ce texte de trois pages mentionne la possibilité d'acquiescer un permis municipal pour vendre dans la rue pour une durée d'un an. Les autorisations sont attribuées aux vendeurs qui distribuent un produit permis par l'ordonnance, mais celle-ci inclut un panel très varié de produits et ne représente pas une limitation en soi. Le permis de vente est soumis au paiement de droits administratifs, au respect d'horaires de travail et de règles d'hygiène, particulièrement en ce qui concerne les vendeurs d'aliments, et à l'adoption d'un stand réglementaire. Il est attribué pour vendre dans un lieu précis, qui peut avoir été recommandé par la commission mixte ou qui est autorisé par la municipalité (aire de foire ou aire régulée). Les sanctions sont prévues par l'ordonnance en cas d'infraction : amende, confiscation de la marchandise, suspension et retrait du permis de vente. Les montants des amendes sont fixés dans le texte, en fonction du type d'infraction. Parmi les motifs de retrait du permis figurent : le fait d'employer d'autres vendeurs, d'être employé de quelqu'un, d'être grossiste, d'être propriétaire d'un autre commerce ou de posséder plus d'un stand de vente ambulante, ce qui réduit les autorisations aux petits vendeurs indépendants exerçant cette activité pour survivre.

Enfin, le décret du maire du 18 mai 1994 (DA022-94), publié le 22 juillet 1994, créait la commission technique mixte du commerce ambulant du district. Cette commission était constituée d'employés de la municipalité, des présidents des associations de vendeurs de rue, des présidents des associations d'habitants et des présidents des associations de commerçants formels ou établis. Elle avait pour objectif de chercher des alternatives au problème du commerce de rue, avec « la participation démocratique des vendeurs ambulants ». Ce type de commission correspond aux dispositions de l'ordonnance métropolitaine 002 de 1985, que nous avons présentée dans le troisième chapitre et qui obligeait les districts à créer des instances de concertation pour trouver des solutions négociées au commerce de rue.

En 1996, l'arrivée à la tête du district de Los Olivos de Felipe Castillo Alfaro a impliqué un changement d'orientation par rapport à son prédécesseur du parti *Obras*. Ce changement politique s'est combiné avec l'action d'Andrade dans le centre historique. C'est dans ce double contexte que la municipalité a mis en place une politique répressive à l'encontre du commerce de rue. Les vendeurs ont été délogés des rues ou simplement incités à les quitter et à se formaliser par leurs propres moyens car aucune infrastructure commerciale n'a été construite par les autorités municipales pour offrir une alternative aux vendeurs de rue. Le décret du maire 011 de 1996 a créé une zone rigide et l'ordonnance 013 de 1999 a déterminé les sanctions en cas de non respect de la législation (photographie 40).

municipal. Le marché Villa Sol, situé près de l'intersection entre la Panaméricaine et l'avenue Universidad, s'est formé dans ce contexte²⁹³. Au milieu des années 1990, quelques résidentes du quartier se sont installées pour vendre dans cette rue, qui est proche du marché ancien, le seul qui existait alors dans la zone. Au bout d'un an environ, la municipalité leur a demandé de quitter les rues. En majorité des femmes, elles se sont alors unies pour acheter un terrain à proximité et, avec l'aide d'autres commerçants, elles ont pu acquérir une ancienne fourrière et y construire leur marché. Tous les vendeurs de la rue n'ont pas pu entrer dans le projet, seuls ceux qui avaient les ressources financières ont pu participer.

La mairie de Los Olivos attribue cependant des autorisations pour vendre, dans les rues, des journaux, revues et billets de loteries²⁹⁴, de l'*emoliente*, de la quinoa et des produits complémentaires²⁹⁵, ainsi que des friandises et des boissons gazeuses²⁹⁶. Ces vendeurs disposent d'un permis de vente comme c'est le cas des associés de l'Association de vendeurs d'*emolientes* de Los Olivos, appelée Aceiquitos²⁹⁷. Cette organisation a été fondée le 11 janvier 1998 par quatre vendeurs d'*emolientes*, qui exerçaient cette activité depuis plusieurs années. Ils se sont associés, dans le contexte de la politique d'Andrade, afin de défendre leur activité. Ils étaient, en 2007, 77 associés et la municipalité refusait de leur donner davantage de permis. Ces permis sont renouvelés tous les ans et ils impliquent en échange le paiement d'une somme faible par les vendeurs de rue. La municipalité exige que les vendeurs soient des habitants de Los Olivos, bien que cette mesure ne soit pas toujours respectée. Leurs horaires de travail sont réglementés : 6h-11/12h et 18h-23h et les points de vente sont déterminés en accord avec la municipalité. Les vendeurs autorisés sont identifiables à leur stand réglementaire homogène, permanent ou mobile.

3.2. Le manque de ressources pour agir à Carabayllo

Le gouvernement municipal de Carabayllo a suivi la tendance nationale dans les années 1990, et la tendance métropolitaine dans les années 2000. En 1996, Guillermo Tapia du parti *Cambio 90*, créé par Alberto Fujimori, a gagné les élections municipales. Il a ensuite remporté un second mandat sous la bannière d'un autre parti, *Somos Vecinos*. En 2003, Miguel Ríos du parti *Unidad Nacional*²⁹⁸ a été élu à la tête du district. Celui-ci a effectué deux mandats, mais il a été destitué de son poste en avril 2009 suite à une affaire de corruption²⁹⁹.

293 Entretien avec une représentante du Centre Commercial Villa del Sol, réalisé le 28 mars 2007.

294 Ordonnance 24-2000, *El Peruano*, 28 décembre 2000.

295 Ordonnance 31-2000, *El Peruano*, 28 août 2001.

296 Ordonnance 51-2000, *El Peruano*, 21 décembre 2001.

297 Entretien avec le Président et un des affiliés d'Aceiquitos, réalisé le 4 mai 2007

298 Parti auquel appartient Luis Castañeda Lossio, le maire de la Municipalité Métropolitaine de Lima.

299 Il a été accusé d'avoir utilisé des machines de travaux publics de la municipalité au bénéfice de son entre-

Nous allons dresser un rapide panorama des politiques publiques depuis 1996 puis nous allons nous intéresser plus spécifiquement aux mandats de Miguel Ríos.

Divers textes juridiques ont été rédigés et approuvés par les autorités municipales successives de Carabayllo. Les textes se répètent à chaque mandat avec toutefois quelques modifications. Deux types d'ordonnances ont été émis : des textes érigeant des « zones rigides », dans lesquelles le commerce de rue est interdit, et des règlements du commerce de rue, autorisant la vente sous une série de conditions. D'une part, des « zones rigides » ont été établies par ordonnance en 1998³⁰⁰, en 2001³⁰¹ et de nouveau en 2003³⁰². Les zones interdites au commerce de rue et définies dans les textes de 1998 et 2001 sont presque les mêmes. En revanche, le texte de 2003, de l'équipe municipale suivante, inclut un grand nombre de voies supplémentaires du district. Alors que les rues interdites étaient exclusivement situées dans le centre de Carabayllo, dans cette ordonnance, les interdictions touchent également les avenues principales de San Pedro et des Lomas de Carabayllo. Or, ces voies sont celles où se développait le commerce de rue, car ce sont les voies de circulation les plus fréquentées du district (photographie 41).

D'autre part, un premier règlement du commerce de rue a été publié en 1996³⁰³ et un second en 2003³⁰⁴. Ces deux dates correspondent au début des mandats des maires Guillermo Tapia et Miguel Ríos. Ces répétitions soulignent le manque de continuité politique. Chaque nouvelle équipe municipale réaffirme son autorité en publiant une nouvelle ordonnance régulant le commerce de rue. Les deux textes sont toutefois assez similaires. Ils signalent l'attribution de permis de vente annuel par la municipalité après que les vendeurs de rue se sont enregistrés individuellement et qu'ils ont fourni un ensemble d'informations (état civil, lieu de vente, produits vendus, document sanitaire). A partir de cela, la municipalité peut autoriser le vendeur de rue si celui-ci ne vend pas dans une zone interdite et s'il remplit les conditions de taille et de type de stand autorisé, d'hygiène, etc. Le vendeur, par ailleurs, ne doit pas avoir d'employés, ni vendre en gros, ni être propriétaire d'un commerce, ni de plusieurs stands... Pourtant, l'existence de textes juridiques n'implique pas qu'ils soient appliqués. En 2007, le commerce de rue était exercé dans les espaces interdits par les ordonnances. C'est pourquoi nous allons nous intéresser aux actions réalisées par la municipalité en matière de commerce de rue.

prise privée.

300 Ordenanza 010-98/MDC, *El Peruano*, 17 mai 1998.

301 Ordenanza 002-2001/MDC, *El Peruano*, 9 juin 2001.

302 Ordenanza 010-2003-A/MDC, *El Peruano*, 18 avril 2003.

303 Ordenanza 004-96/MDC, *El Peruano*, 7 septembre 1996.

304 Ordenanza 009-2003-A/MDC, *El Peruano*, 18 avril 2003.



Photographie 41 : Vue de l'avenue Tupac Amaru, Carabayllo, Lima, 2007. L'affiche jaune au milieu de la photographie rappelle l'interdiction de vendre dans cette rue d'après l'ordonnance 010 de 2003. On remarque pourtant la présence des parasols des vendeurs de rue à proximité des stations de mototaxis.

Les initiatives mises en place lors des deux mandats de Guillermo Tapia (1996-2002) sont exposées dans le travail de More Palacios (2003), de l'ONG EDAPROSPRO, sur les politiques municipales en matière de commerce de rue dans les districts d'Ate Vitarte, Carabayllo, Comas et San Juan de Lurigancho. La municipalité avait le projet de construire un marché municipal de vente en gros et un terminal de pêche. En l'absence de ressources pour réaliser ce projet de long terme, des initiatives de réorganisation du commerce de rue ont été tentées, mais les vendeurs de rue ont résisté à ces mesures du pouvoir local. En conséquence, la municipalité réalisait uniquement des réunions régulières avec les vendeurs de rue pour les inciter à s'auto-formaliser et à rechercher un terrain privé pour s'installer (More Palacios, 2003 : 158). Elle ne disposait ni du personnel suffisant, ni de personnel

qualifié, ni des ressources économiques pour appuyer un processus de relocalisation que cela soit pour l'attribution d'un terrain ou pour le financement de formations. Il faut ajouter que Carabayllo, contrairement à d'autres autorités locales comme Comas, par exemple, n'avait pas l'appui d'ONG pour réaliser des formations, des diagnostics et proposer des actions³⁰⁵.

Dans ce contexte, le discours du maire était tolérant envers le commerce de rue, contrairement à ce que pourraient faire paraître les textes juridiques. Une déclaration de Guillermo Tapia l'illustre :

Nous avons la considération humaine de laisser les gens travailler. Je vais maintenir cette politique jusqu'à ce que je puisse leur offrir une alternative pour trouver un poste de travail sûr, stable et qui leur apporte les ressources nécessaires pour vivre. Ce pays ne peut pas se permettre de les priver du droit de créer leur propre travail (More Palacios, 2003 : 163).

Il allait même jusqu'à déclarer que l'augmentation du commerce de rue était une réussite pour la municipalité, car un plus grand nombre de stands impliquait la création de nouvelles sources de revenus pour les familles de Carabayllo, car 5000 postes de travail auraient été créés dans la rue (More Palacios, 2003 : 178).

En 2003, le changement d'autorités a entraîné de nouvelles prises de position en matière de commerce de rue. Les nouvelles autorités élues estimaient que le commerce de rue devait être régulé pour des raisons d'image mais aussi de manque de sécurité. Dans l'ouvrage d'Evans Rodríguez (2003 : 38)³⁰⁶, il est relaté un accident de la route qui a eu lieu sur l'avenue Tupac Amaru dans le secteur de La Cumbre : un conducteur a perdu le contrôle de sa voiture et a fauché plusieurs personnes qui mangeaient en bord de route. Cet incident qui a fait deux morts et des blessés justifiait alors la nécessité d'agir de la part de la municipalité. On observait alors l'intention de rompre avec les gouvernements antérieurs et de faire preuve d'autorité. Les nouvelles autorités soulignaient que des accords et des « dessous de tables » avaient permis aux vendeurs de rue de rester dans les espaces publics (Evans Rodríguez, 2003 : 42-44). On reconnaît ici le même discours que celui des autorités régionales et des deux municipes mexicains étudiés précédemment.

La politique des autorités municipales consistait ainsi à relocaliser les vendeurs de rue, d'une part, dans les marchés couverts existants au sein desquels se trouvaient 420 locaux disponibles (Evans Rodríguez, 2003 : 39) et, d'autre part, sur des terrains privés acquis par les vendeurs. Pour les autres vendeurs de rue, l'objectif était d'ordonner le commerce de rue,

³⁰⁵ Les ONG remplissent un rôle important dans un grand nombre de municipalité de la périphérie de Lima (Chirinos Segura, 1991). Elles compensent les faibles capacités des municipalités et réalisent parfois des tâches des pouvoirs publics, notamment en termes de développement économique.

³⁰⁶ Le travail d'Evans Rodríguez (2003) est basé sur des entretiens réalisés entre avril et juillet 2003.

c'est-à-dire de le placer dans des zones non conflictuelles, de créer des stands homogènes et réglementaires, etc. Cependant, toutes les options proposées sont privées et aucun appui financier ou bancaire n'a été apporté aux vendeurs de rue. Un représentant de la municipalité déclarait ainsi :

Le municipe ne va pas créer de marchés. Il va essayer d'ordonner et de nettoyer les rues en réponse aux plaintes des habitants. Mais nous allons certes essayer de relocaliser les vendeurs de rue dans des marchés libres et dans des espaces où nous pouvons autoriser le commerce de rue temporairement (Evans Rodríguez, 2003 : 41).

Des actions de déplacement des concentrations de vendeurs de rue ont été réalisées. Par exemple, les vendeurs de l'association *18 de setiembre*, qui vendait sur l'avenue Tupac Amaru, interdite à la vente, ont été déplacés en 2003 à quelques rues de celle-ci, vers les collines³⁰⁷ (photographie 42). Des actions de déplacement des organisations ont ainsi été effectuées à partir d'accords avec les associations.



Photographie 42 : Concentration de vendeurs de rue *18 de setiembre*, Carabayllo, Lima, 2007.

Pour obtenir ces accords, des actions d'intimidation ont été mises en place par la municipalité provoquant auprès des vendeurs de rue la crainte d'être expulsés. Cette pression

³⁰⁷Entretien avec le président de cette association, réalisé le 29 avril 2008.

a pour objectif de forcer les vendeurs à trouver eux-mêmes des solutions, à acquérir un terrain, etc. Nous avons, en effet, lors de notre travail de terrain à Carabayllo, souvent entendu parler des menaces de délogement de la municipalité. Celles-ci sont fréquentes et elles sont prises plus ou moins au sérieux par les acteurs. Elles servent, en réalité, plutôt à véhiculer l'idée que la rue n'appartient pas aux vendeurs et qu'il leur faut rechercher une solution de relocalisation.

En 2007, au début du deuxième mandat de Miguel Ríos, l'objectif de la mairie restait l'éradication du commerce de rue et son passage à l'économie formelle³⁰⁸. D'après le président de la fédération des vendeurs ambulants de Carabayllo, CUTIC, constituée en 2007, il y avait entre 2 000 et 3 000 vendeurs de rue dans le district³⁰⁹. Si la liste des organisations du commerce informel de la municipalité recensait 18 associations³¹⁰, la CUTIC dénombrait huit organisations en 2008 : *6 de mayo* (avenue Universitaria), *Atimauc* (avenue Universitaria), *16 de agosto* (avenue Universitaria), *2 de diciembre* (quartier Santa Isabel), la Cumbre (El Progreso), *22 de setiembre*³¹¹ (El Progreso – La Cachina), *18 de setiembre* (El Progreso), *Nuevo Carabayllo* (El Progreso) et *Virgen de Lourdes* (Torre Blanca)³¹². Cet informateur estimait à 300 le nombre de vendeurs de rue sur l'avenue Universitaria, 1500 à El Progreso, entre 60 et 80 à Santa Isabel, 100 à La Cachina et entre 60 et 70 à Torre Blanca, ce qui donne un total d'environ 2 000 vendeurs de rue organisés. Il faut y ajouter un nombre indéfini de vendeurs indépendants. Au sein de ce panorama, les autorités tentaient au jour le jour de veiller à ce que les interdictions d'occuper l'espace public soient respectées. Cependant, la municipalité disposait de peu de personnel pour faire respecter les interdictions. En 2007, le département de commerce ne comptait que 10 policiers municipaux pour exercer ces fonctions³¹³. Or comme nous l'a fait remarquer l'employé municipal, lorsqu'on tient compte des tours de garde et des absences, cela fait peu de monde pour mener une action de délogement de groupes de 500 vendeurs de rue. De plus, effectuer des opérations implique d'avoir à disposition une camionnette pour saisir les marchandises, ce qui n'est pas toujours le cas. Sans matériel ni personnel, il est, dans la pratique, impossible pour les autorités de faire appliquer les interdictions de vente dans la rue. Par ailleurs, dans le cas où ils recevraient un appui policier extérieur pour le faire, le problème du réinvestissement des espaces publics libérés serait un autre problème impossible à résoudre sans personnel municipal.

308 Entretien avec un employé municipal en charge du commerce de rue, Municipalité de Carabayllo, réalisé le 14 avril 2007.

309 Entretien avec Benito Blaz, secrétaire général de la CUTIC, réalisé le 8 mai 2007.

310 Liste fournie le 10 avril 2007. Cette liste n'est pas actualisée.

311 Les vendeurs de cette association proposent des produits d'occasion et des fripes. Ce lieu de vente est appelé La Cachina.

312 Entretien avec Benito Blaz, secrétaire général de la CUTIC, réalisé le 24 avril 2008.

313 Ibid.

L'incapacité de la municipalité est soulignée par les vendeurs de rue. Selon le président de l'association *18 de setiembre*, la municipalité ne remplit pas sa fonction. Elle devrait être promotrice, or « la municipalité ne veut que faire payer des impôts ». Le 28 mai 2007, la CUTIC, la fédération des vendeurs ambulants de Carabayllo, a présenté une proposition de formalisation et de réorganisation soutenue par plus de 2 000 « travailleurs » des rues à la municipalité du district. Une table de discussion a alors été formée, permettant des échanges. Mais les négociations ont été difficiles. Les autorités ont voulu appliquer règlement du commerce de rue de 2003 (ordonnance 009-2003), selon lequel le travailleur ambulant doit payer 11 à 12 soles pour être enregistré au registre des travailleurs autonomes ambulants de la mairie (frais d'*empadronamiento*). Les vendeurs ont refusé car ils craignaient de ne pas correspondre aux critères de la municipalité et donc de devoir quitter les rues sous peine de poursuites. Lorsque les vendeurs ont refusé, la mairie a invoqué l'ordonnance de 2003 délimitant les zones interdites au commerce de rue et a déclaré leur délogement prochain.

La commission de commercialisation, formée de 3 conseillers municipaux, a alors fait appel à deux avocats. La réunion, qui a eu lieu le 14 août 2007 et qui m'a été racontée par le secrétaire général de la CUTIC, montre l'utilisation du droit par les autorités locales et la place du droit dans les négociations. Les deux avocats étaient là pour répondre aux questions et sollicitations de la fédération. Ils se sont appuyés sur les documents légaux et le dialogue s'est transformé en un dialogue juridique. Grâce à l'expérience du représentant du commerce de rue³¹⁴, les deux côtés se sont affrontés « d'égal à égal ». Les vendeurs de rue ont alors gagné le respect des conseillers municipaux. Le traitement qu'on leur a donné ensuite a été totalement différent, c'est tout du moins ce qu'a ressenti le secrétaire général de la CUTIC. Le dialogue a cependant été ensuite rompu. Une partie de l'équipe de la municipalité a changé en 2008 et l'idée d'un délogement a réapparu. La fédération leur a de nouveau présenté leur projet, mais il n'y a pas eu d'appui de la part de la municipalité.

³¹⁴ Benito Blaz est un ancien dirigeant du commerce de rue des districts de San Luis et Surco dans les années 1970 et 1980, et ancien secrétaire de la défense, puis secrétaire général de la FEDEVAL dans les années 1990. Cet activiste avait quitté ses fonctions en 1996 suite à la répression du gouvernement de Fujimori, durant lequel il a été détenu pour ses actions syndicales. Dans les années 2000, il s'est installé à Carabayllo et a créé l'association Virgen María de Torre Blanca et il a repris ses activités de dirigeant du commerce de rue. Sa présence a été fondamentale dans la relance de la fédération du commerce de rue de Carabayllo et dans la création de la CUTIC.

3.3. L' « auto-formalisation »³¹⁵ des vendeurs de rue et le rôle des acteurs privés

Les politiques des districts de Los Olivos et Carabayllo montrent l'hétérogénéité des actions publiques municipales. D'un côté, Los Olivos jouit depuis 1996 d'une grande stabilité politique avec la permanence au pouvoir de Felipe Castillo pendant quatre mandats consécutifs (1996-2010). De l'autre, Carabayllo se caractérise par des alternances, des scandales politiques, mais aussi et surtout par des changements fréquents des employés et responsables municipaux.

En conséquent, Los Olivos maintient une politique stable de contrôle des espaces publics depuis les relocalisations des années 1996-1999 (photographie 43). En dépit de cela, le commerce de rue n'a pas disparu à Los Olivos. Il s'exprime sous deux formes : les vendeurs à la sauvette et les concentrations de vendeurs de rue (*paradas*). Les *paradas* sont au nombre de quatre aux Olivos : Huandoy (photographie 44), Acobamba, 8 de diciembre et marché Izaguirre. Elles sont présentes dans les zones marginales, au sens socio-économique et géographique, du district. Il s'agit également d'une stratégie de la municipalité d'envoyer les vendeurs de rue dans les zones périphériques³¹⁶, parce que l'image du district y est moins altérée par la présence du commerce de rue. Los Olivos est un district qui soigne son image comme en témoigne le slogan du maire : « Parle en bien de Los Olivos. Parler en bien améliore la santé du corps et de l'âme ». Ce slogan est également un rappel à la profession de médecin de Felipe Castillo.

315 Ce terme se réfère au fait que les vendeurs de rue entrent dans le commerce formel. En pratique cela fait référence au processus d'achat collectif d'un terrain et de construction d'un marché couvert dans lequel chaque commerçant a un local individuel. Une fois dans le local, il est sous-entendu que le commerçant paiera toutes les taxes correspondant à un magasin.

316 Entretien avec le conseiller municipal de Los Olivos, président de la commission économique, réalisé le 18 avril 2007.



Photographie 43 : Vue du centre de Los Olivos, devant l'esplanade de la mairie, Lima, 2007. On remarque l'absence de commerce de rue, mis à part un roulant, en rouge, proposant des glaces.



Photographie 44 : Parada Huandoy, Avenue Huandoy, Los Olivos, Lima, 2007. La parada s'étant le long de l'avenue Huandoy, à proximité se placent les mototaxis. L'affiche reprend le slogan du maire de Los Olivos.

A l'inverse, à Carabayllo, chaque changement politique entraîne la rédaction de nouveaux textes réglementaires, qui ne sont pas appliqués faute de ressources pour le faire. Des projets de relocalisation sont évoqués par les autorités municipales, mais de la même façon il n'y a pas de ressources en termes de personnel ou de fonds publics pour les mettre en œuvre et les financer. Les alternatives proposées aux vendeurs de rue sont pratiquement inexistantes de même que les apports de la municipalité en termes de formation, d'appui financier ou bancaire et d'accompagnement du processus de relocalisation. Les seules actions qui sont réalisées sont ainsi des déplacements de concentrations de vendeurs de rue avec accord des associations de vendeurs concernés, car le district ne dispose pas de forces de l'ordre en nombre suffisant. Dans ce contexte, le dialogue entre la municipalité et les vendeurs de rue est difficile et conflictuel, comme l'ont montré les tentatives de rapprochement de la fédération CUTIC.

On est donc face à deux types d'action publique distincts dus en partie à des niveaux de ressources divers. Mais le point commun de l'action publique locale à Lima est le rôle de l'auto-formalisation des vendeurs de rue et du secteur privé et notamment bancaire. Des processus d'auto-formalisation peuvent être observés à Los Olivos et à Carabayllo. A Los Olivos, la *parada* Izaguirre regroupe une soixantaine de vendeurs situés à l'angle entre les avenues Universitaria et Izaguirre. Ce groupe de vendeurs a acheté le terrain attenant à leur espace de vente 23 ans auparavant³¹⁷. Ils étaient installés sur celui-ci, mais depuis janvier 2007 ils ont commencé les travaux de construction d'un marché couvert sur le terrain. Ils ont donc obtenu l'accord de la municipalité de Los Olivos pour s'installer provisoirement dans les espaces publics, le temps que la construction soit terminée. Le marché aura deux étages : l'étage du bas accueillera les 60 associés et l'étage du haut sera proposé à des acheteurs externes. L'apport de l'association de vendeurs a été le terrain plus 10% de la valeur de la construction. La banque Scotiabank a financé le reste à partir de crédits³¹⁸. C'est plus spécifiquement le secteur micro-finance de cette banque qui a réalisé l'opération. Le micro-crédit est très développé au Pérou et les vendeurs de rue sont une clientèle de micro-crédit pour les banques. Le projet de la banque comporte plusieurs étapes classiques dans l'attribution de micro-crédits. Elle commence par un travail de renforcement de l'association de vendeurs de rue. Elle comprend une étude de marché, l'ouverture à des investisseurs privés, etc. A Carabayllo, une initiative d'auto-formalisation a été mise en place par la fédération des vendeurs ambulants de Carabayllo, CUTIC, constituée en 2007³¹⁹. Parmi son

317Entretien avec le dirigeant, réalisé le 2 mai 2007.

318Entretien avec l'agent bancaire de Scotiabank en charge de ce projet, réalisé le 9 mai 2007.

319Les paragraphes qui suivent ont été rédigés essentiellement à partir de deux entretiens réalisés avec le secrétaire général de la CUTIC, en 2007 et 2008, et avec le président de l'association *18 de setiembre* en

plan de travail³²⁰, la CUTIC poursuit l'objectif de construire un grand marché de gros et de détail. En 2007 et 2008, la CUTIC a trouvé un terrain potentiel, qu'ils étaient en train de négocier avec le propriétaire³²¹. Ce terrain est situé sur l'avenue Universitaria en bordure de la zone urbanisée à côté des marchés El Tambo et Tres Regiones. L'objectif serait ainsi de créer un conglomérat commercial. Sept associations sur les huit du district participaient à ce projet : 6 de mayo, Atimauc, 16 de agosto, 2 de diciembre (Santa Isabel), la Cumbre, 22 de setiembre (La Cachina), 18 de septiembre y Virgen de Lourdes (Torre Blanca). L'association Nuevo Carabayllo était la seule en dehors du projet, car elle a développé son propre projet de relocalisation. Les affiliés de toutes ces organisations ont commencé à économiser de manière individuelle ou collective selon le cas. Toutefois tous les vendeurs de ces organisations n'accéderont pas à la propriété, car ils devront d'abord être qualifiés par la banque. L'objectif affiché était que 1000 vendeurs accèdent à un local, soit 50% des associés, ce qui constituerait 30 à 35% du commerce de rue de Carabayllo. En 2008, la CUTIC a obtenu l'accord des propriétaires et ils ont reçu une formation de la part de deux entités financières : MiBanco et Proempresa, par ailleurs intéressées par le financement du projet. MiBanco financerait l'achat du terrain si les vendeurs apportent 25% de sa valeur en garantie. En revanche, Proempresa, qui bénéficie de l'appui de l'Etat, proposait un financement sans apport, avec la possibilité de commencer à rembourser six mois après la réalisation de la transaction.

L'institution bancaire apporte en quelque sorte les conseils et le suivi qu'ont apporté les pouvoirs publics, comme on l'a vu dans d'autres contextes, au Mexique ou dans le centre historique de Lima. La présence du secteur bancaire est un des facteurs de l'auto-formalisation des vendeurs de rue. Les banques proposent en effet un ensemble de conditions avantageuses pour les vendeurs de rue, qui représentent par ailleurs un secteur généralement non bancarisé. L'objectif des banques commerciales n'est pas seulement le financement d'un projet de marché couvert, il va plus loin. Il s'agit de capter une clientèle en pleine expansion. Si le projet de marché fonctionne, le vendeur de rue est un potentiel client intéressant pour la banque, de même que sa famille. Ces initiatives sont cependant dépendantes des situations des vendeurs de rue et de leur capacité d'endettement.

2008. Il faut signaler qu'une autre fédération la FEDITAAC existait jusqu'en 2007, mais elle fonctionnait mal, et qu'elle a été remplacée par la CUTIC.

320 Plan de travail, CUTIC, document interne de la CUTIC. Les autres objectifs sont : la réorganisation et la formalisation légale du commerce de rue, la régularisation juridique des organisations de vendeurs de rue et de la CUTIC, la réalisation d'activités économiques, culturelles et sportives et l'élaboration de medias.

321 Le terrain dans cette zone de Carabayllo vallait environ 150 dollars le mètre carré.

CONCLUSION

Les études des actions publiques municipales que nous venons de présenter ont révélé les particularités mexicaines et péruviennes. Au sein d'une même métropole, on observe des styles et des modes d'action publique hétérogènes qui semblent définis, entre autres, par les affiliations politiques dans le cas de Mexico et par les ressources disponibles dans celui de Lima. On remarque également « une volonté d'affirmation politique de chaque collectivité dans un contexte de concurrence exacerbée » (Mériaux, 2005 : 30). Dans des contextes où le pouvoir du maire est prépondérant, chaque autorité locale cherche à se démarquer des autres gestions au travers de politiques innovantes.

En dépit de ces différences, on retrouve la circulation de « mots d'ordre dessinant l'idéal décisionnel du moment ». Ceux-ci s'imposent à des acteurs de plus en plus interdépendants, créant un langage commun (Arnaud, Le Bart & Pasquier 2006 : 18). La standardisation ne serait donc pas incompatible avec la décentralisation. Ces auteurs avancent l'idée selon laquelle « la décentralisation a alimenté des stratégies de différenciation en matière d'action publique territorialisée, mais qu'il s'agissait davantage pour les élus de se distinguer par leurs performances au sein d'un monde standardisé que de se démarquer idéologiquement ». Dans les cas du commerce de rue, on distingue des mots d'ordre. A Mexico, il s'agit de relocaliser les vendeurs de rue en dehors des centres historiques dans des marchés couverts ou des centres commerciaux populaires. A Lima, il s'agit de pousser les vendeurs de rue à acquérir un terrain, construire un marché et se convertir en commerçants formels. Parallèlement, les vendeurs de rue « traditionnels » sont autorisés à rester dans les espaces publics.

Or si les autorités locales tendent à voir l'action publique municipale comme « auto-suffisante » (Cabrero, 2005 : 149), le chercheur se doit de remettre en question le « culte des territoires finis » (Di Meo, cité dans Vanier, 2002 : 86), c'est-à-dire la conception de la collectivité territoriale tournée vers elle-même. Comme l'écrit Cabrero (2005 : 17), étudier l'action publique dans un espace social et territorial spécifique tel que le municipe urbain, le plus petit échelon administratif mexicain, est un défi méthodologique, car il s'agit de comprendre l'action publique gouvernementale, mais aussi intergouvernementale. Nous analyserons donc, dans le prochain chapitre, les processus à l'œuvre entre les gouvernements locaux, ainsi que les mécanismes de coopération volontaire et les interactions et forces d'intégration qui se manifestent dans la métropole.

CHAPITRE 8

L'autonomie municipale à l'épreuve de la situation d'interdépendance métropolitaine

A travers l'hypothèse de la fragmentation, la métropole contemporaine est présentée comme une juxtaposition de territoires municipaux autonomes. Mais la proximité et la contiguïté entre les territoires, ainsi que la superposition de niveaux de gouvernement, dans la métropole posent la question de la « gestion des interfaces » (Vanier, 2010). Les exemples, que nous avons présentés dans le chapitre précédent, nous ont suggéré la présence d'interactions : Tlalnepantla a eu recours à la police municipale des municipes voisins gouvernés par le PAN ; Los Olivos a lancé un programme de relocalisation des vendeurs de rue à la suite des actions mises en œuvre dans le centre historique par l'équipe d'Alberto Andrade. Nous interrogerons donc, dans ce dernier chapitre, les actions publiques municipales à la lumière de la « situation d'interdépendance métropolitaine » (Négrier, 2007). Les interactions entre les autorités régionales et municipales seront incluses, mais nous les étudierons depuis les territoires municipaux.

Nous aborderons, dans un premier temps, l'importance des « effets d'externalités » (Duran & Thoenig, 1996) avant d'analyser deux processus d'interdépendance qui se sont révélés au cours de notre travail comparatif : l'utilisation de la conjoncture et l'imitation ou la reproduction de politiques publiques.

1. DE L'IMPORTANCE DES EFFETS D'EXTERNALITÉ

Si les territoires sont délimités, les problèmes ignorent ces frontières. Nous avons vu précédemment que le commerce de rue était une activité qui obéissait à des logiques métropolitaines, et que chaque politique publique mise en œuvre sur un territoire municipal engendrait des mouvements de vendeurs de rue vers d'autres territoires. Les actions publiques en matière de commerce de rue n'incluent jamais la totalité des acteurs. Les plus marginaux, avec leurs capacités d'endettement réduites accèdent souvent difficilement aux nouvelles infrastructures commerciales. Ces phénomènes de déplacement prennent au Mexique le nom d'« effet cucaracha » ou effet cafard. L'image fait évidemment référence au fait que lorsqu'on chasse des cafards d'un endroit, ils se réfugient ailleurs. Nous allons voir ici l'importance de ce processus et les réactions qu'il provoque.

1.1. L'effet cucaracha

Comme on l'a déjà mentionné, les collectivités locales sont dépendantes de tiers et notamment des autres collectivités locales dans les villes. C'est ce que Duran et Thoenig appellent la multiplication d'« effets d'externalités » (1996 : 596). Expulser le commerce de rue d'un espace conduit, au moins partiellement, à le déplacer dans un autre espace, qui est fréquemment la commune voisine. Le maire, faute de coopération, subit en retour passivement les effets de la politique voisine.

Les travaux sur les « sans domicile fixe » posent cette question de l'articulation entre les politiques des différentes collectivités. Damon (2003) explique qu'au Moyen Âge les communes avaient deux alternatives : accueillir les vagabonds qui se présentaient aux portes des villes ou bien les renvoyer. Si une communauté décidait de faire entrer les pauvres, elle ne pouvait pas savoir si les communautés voisines allaient faire de même ou si elles allaient en profiter pour se décharger de la question des pauvres. Il renvoie cela à la théorie d'Olson (1966) ou « dilemme de l'action collective ». L'auteur démontre que la prise en charge du vagabondage par des communautés autonomes ne peut pas donner de résultats sans une autorité centrale qui régule. Or c'est justement ce qui peut se passer en contexte urbain, et c'est le cas en matière de commerce de rue.

Les grandes politiques de relocalisation du commerce de rue dans les centres historiques de Mexico et de Lima donnent lieu à des déplacements de vendeurs de rue dans d'autres territoires de la métropole. Ces flux sont très difficilement comptabilisables. Nous ne disposons pas, par conséquent, de chiffres pour les quantifier, mais nous pouvons supposer qu'ils sont importants étant donné le nombre non négligeable de vendeurs de rue que nous avons rencontré au hasard et qui vendaient auparavant dans les centres.

Ces flux peuvent avoir lieu en direction des délégations, districts ou municipales voisins, mais aussi en direction de territoires plus éloignés. Nous en donnerons deux exemples : l'un à Lima, l'autre à Mexico. D'après le maire de Carabayllo, le commerce de rue s'est développé dans son district sous les effets de la politique du centre historique de Lima de 1996. Les vendeurs de Carabayllo, qui s'installaient dans le centre historique, sont partis s'installer dans leur district de résidence (More Palacios, 2003 : 138). Nous avons lu le même type d'observation à propos de Villa El Salvador (Burgos, 2003). Or ces deux districts sont situés aux extrémités de l'agglomération de Lima, à une distance importante du centre historique. Quant à Mexico, un article du 9 mars 2007 indiquait que les vendeurs de rue de la Ciudad de la Salud, la zone hospitalière de Tlalpan, délégation située au sud de l'agglomération de Mexico, avaient réalisé une manifestation devant les bureaux de la délégation pour exiger que les autorités empêchent l'installation de nouveaux vendeurs de rue dans cette zone. Ces nouveaux vendeurs seraient en train de migrer depuis d'autres espaces de la métropole et notamment de la délégation Cuauhtémoc³²². Cependant, les mouvements les plus importants se font dans les communes voisines.

1.2. Les effets de rééquilibrage

Des ententes informelles entre les autorités régionales et locales peuvent se mettre en place. C'est ce que montre l'exemple de la délégation Cuauhtémoc en 2007. Les pouvoirs publics d'une localité peuvent adopter une attitude particulière pour permettre à une autre politique de ne pas échouer. Ce rééquilibrage est intéressant à observer dans le cas de Mexico. La politique menée par Ebrard dans le centre historique n'a pas apporté de solution à tous les vendeurs de rue qui ont perdu leur espace de vente. Une partie a certes été relocalisée dans des terrains expropriés par les autorités mais une part importante n'a pas obtenu d'alternative ou celle-ci ne leur a pas paru satisfaisante.

Cette politique a donc provoqué ce qu'on appelle au Mexique « l'effet cucaracha ». Les zones de vente en périphérie du centre, dont plusieurs espaces de la délégation Cuauhtémoc, ont, en effet, vu augmenter le nombre de vendeurs de rue dès le 12 octobre 2007. Le responsable du commerce de rue à la délégation Cuauhtémoc explique très clairement qu'il avait prévu « l'effet cucaracha » et que le 12 octobre 2007, il n'était pas dans le centre historique avec tous les hommes politiques et les médias pour la libération des rues, mais qu'il était sur les points où des déplacements de vendeurs étaient à prévoir. Il considère que son rôle à lui est « de faire tomber la pression », pour éviter qu'il y ait des affrontements avec les vendeurs de rue, mais aussi et surtout pour éviter de mettre en danger le programme de

³²² « Respaldan pan y organismo privado retiro de ambulantes », *La Jornada*, 9 mars 2007.

Marcelo Ebrard dans le centre historique. Il explique très clairement qu'il faut tolérer un peu pour que le programme fonctionne dans le centre historique³²³. Cependant, il est important de tenir compte de la variable partisane. La délégation Cuauhtémoc opère ce rééquilibrage en faveur du chef du gouvernement du District Fédéral car les deux autorités sont gouvernées par le même parti politique. Ce type de dynamique est dépendant des volontés politiques.

A l'inverse, le délégué de Venustiano Carranza déclarait, dès mars 2007, que si les actions du District Fédéral provoquaient un déplacement de vendeurs sur le territoire de sa délégation, il réaliserait toutes les actions nécessaires pour empêcher cette expansion du commerce de rue :

Ici, nous n'allons pas permettre un seul leadership de plus. Nous avons déjà une situation compliquée avec presque 13 000 vendeurs de rue, et nous ne permettrons pas que les vendeurs déplacés de la délégation Cuauhtémoc viennent par ici. C'est pourquoi nous réaliserons un suivi régulier pour éviter cela.³²⁴

Les positions des deux délégués sont distinctes. Elles soulignent l'importance des alliances politiques dans ces mécanismes de rééquilibrage.

2. LE ROLE DES TEMPORALITES DANS LES INTERACTIONS ENTRE LES ACTIONS PUBLIQUES LOCALES

Nous avons observé, dans les cas de Mexico et de Lima, que les actions publiques dans la métropole pouvaient fonctionner suivant une même temporalité, c'est-à-dire que les moments d'action pouvaient être les mêmes entre différentes autorités de la métropole et notamment entre les actions régionales et les actions municipales. Nous allons interroger ici cette question des temporalités avec, tout d'abord, l'exemple de Lima et ensuite celui de Mexico.

2.1. Une vague de textes régulant le commerce de rue à Lima entre 1996 et 1999

L'analyse des ordonnances publiées par les districts liméniens entre 1997 et 1999 montre qu'un grand nombre de districts ont pris des dispositions à l'encontre du commerce de rue alors que l'équipe d'Alberto Andrade était en train de relocaliser les vendeurs du centre historique de Lima. Comme l'indique le tableau 14, il s'agit à la fois de districts centraux de classe moyenne (Barranco, Lince, San Miguel) et de districts périphériques, constitués en majorité de *barriadas*. Cependant cette information n'est pas exhaustive car

³²³ Entretien avec le Sous-directeur des marchés et de la voie publique de la délégation Cuauhtémoc, réalisé le 13 mai 2008.

³²⁴ « Respaldan PAN y organismo privado retiro de ambulantes », *La Jornada*, 9 mars 2007.

nous n'avons pas eu accès aux ordonnances publiées en 1996, ainsi qu'à d'autres types de textes juridiques tels que les décrets municipaux qui peuvent également réguler ces activités.

Tableau 14 : Ordonnances publiées entre 1997 et 1999 dans le journal officiel *El Peruano*

District	Année	Numéro	Titre de l'ordonnance
Ancon	1998	003-98-A-MDA	Déclare diverses rues, jirones et avenues du district zones rigides pour l'exercice du commerce de rue
Ate	1999	042-99-MDA	Déclare les voies publiques du district zones rigides pour réaliser des activités qui empêchent la libre circulation automobile et piétonne
Barranco	1999	002-99-MDB	Déclare zone rigide pour le commerce de rue la juridiction du district
Carabayllo	1998	010-98-MDC	Etablit zones rigides pour l'exercice du commerce de rue et le stationnement des véhicules
Cieneguilla	1997	005-97-A-MDC	Elargit les dispositions de l'ordonnance qui a déclaré zones rigides diverses voies publiques du district pour le commerce de rue
Chorrillos	1998	23-98-MDCH	Etablit régime provisoire de formalisation progressive pour les vendeurs de rue qui ont désoccupé les voies publiques
El Agustino	1997	015-A-97-SEGE-07-MDEA	Déclare zones rigides les rues et trottoirs du district et décident de la relocalisation du commerce de rue
La Victoria	1999	015-MDLV	Décide rendre formel le commerce de rue dans le district
Lince	1998	005-98-MDL-SG	Approuve les normes complémentaires à l'ordonnance sur la prohibition et l'éradication du commerce informel dans le district
Puente Piedra	1997	002	Régule le commerce de rue dans la juridiction du district
San Juan de Miraflores	1997	002-97	Dicte les normes relatives au commerce informel sur la voie publique dans le district
San Miguel	1997	001-97	Régule l'exercice du commerce de rue sur les voies publiques du district
Villa El Salvador	1996	005-96-ALC-MVES	Décide exécuter la réorganisation des vendeurs de rue et des kiosques situés dans diverses zones du district
Bellavista (Callao)	1999	008-99-MDB	Décide l'éradication du commerce de rue dans les aires et voies publiques du district

Source : *El Peruano*

Citer cette liste de textes ne permet pas de montrer des liens entre la politique des centres historiques et celle des districts liméniens. Elle permet uniquement d'interroger le nombre important d'ordonnances émises à ce moment et d'attirer notre attention sur la question du moment de l'action. Nous allons approfondir cette question à partir du cas du Mexico.

2.2. Des actions en chaîne à Mexico en 2007 : du centre historique à la délégation Coyoacán

Le second exemple est celui de Mexico en 2007. L'action très médiatisée du gouvernement du District Fédéral dans le centre historique de Mexico a été suivie par des actions menées par les délégations du District Fédéral sur leurs territoires. Ce fut le cas notamment des délégations Iztapalapa, Cuauhtémoc et Coyoacán.

Dès le 12 octobre 2007, un article du journal *La Jornada* annonçait l'extension du programme à la zone B du centre historique, ainsi qu'à d'autres zones historiques, patrimoniales et touristiques, envahies par les vendeurs de rue. Sofia Trejo, leader du Front des Organisations Démocratiques, réagissait à cette annonce :

La situation est préoccupante parce qu' « on nous ôterait la seule forme de subsistance que nous ayons, mais nous espérons que, comme dans le cas du centre historique, nous accepterons de négocier et que nous trouverons ensemble une issue qui corresponde à nos besoins et à l'intérêt des autorités d'améliorer l'image urbaine car nous voulons faire partie de cette modernisation », signale Sofia Trejo.

Il s'agit, dit-elle, de « reproduire » le programme de ce vendredi (12 octobre) dans le périmètre B, dans lequel le nombre de vendeurs de rue est en train de se multiplier sous « l'effet cafard », et ensuite de l'étendre aux colonies Cuauhtémoc et Juárez et d'aller petit à petit vers le sud, pendant que les délégués s'occupent de leurs centres historiques, ce qui va être une tâche difficile parce que le nombre de vendeurs sur la voie publique est très élevé -500 000 d'après les chiffres de la Chambre de Commerce de la Ville de Mexico-, mais « nous nous sentons menacés du fait que cela se passe immédiatement »³²⁵.

Dès le 12 octobre, le bruit a couru de la reproduction de la politique du centre historique dans d'autres espaces, au-delà du périmètre B, et notamment dans les centres historiques des délégations. L'agglomération de Mexico, dans son processus de croissance spatiale, a intégré des villages qui étaient auparavant autonomes et qui avaient une architecture coloniale avec

³²⁵« Denuncia dirigente de ambulantes « ocupación discrecional » de espacios », *La Jornada*, 12 octobre 2007.

une place centrale, une église, une mairie... C'est ce que Duhau et Giglia (2008 : 361) appellent « l'espace ancestral ». Il s'agit par exemple des centres de Coyoacán, Iztapalapa, Tlalpan, Xochimilco... Les ambitions étaient, en effet, d'élargir le programme et l'effet d'annonce est important à mettre en avant.

Ainsi, le 16 octobre 2007, quatre jours après la libération des rues du centre historique, le délégué de la délégation Iztapalapa, située à l'est de l'agglomération de Mexico, déclarait que les vendeurs des rues Ayuntamiento et Hidalgo et le parc Cuitláhuac seraient déplacés.

En novembre 2007, quelques semaines à peine après le 12 octobre 2007, les autorités de la délégation Cuauhtémoc ont réalisé des interventions pour expulser les vendeurs de rue dans la Zona Rosa autour de la station de métro Insurgentes. La Zona Rosa, centre d'affaires et quartier touristique de la délégation Cuauhtémoc, est aussi un lieu de transit important car la station de métro Insurgentes se trouve être à la fois une connexion entre deux lignes de métro et une ligne de Métrobus. L'accès à la station de métro depuis les rues Genova et Jalapa était bloqué depuis de nombreuses années par les étals d'un groupe de vendeurs proposant notamment des imitations de parfums, des copies de DVD... Ces vendeurs appartenaient à deux organisations de vendeur de rue et l'une d'entre elles était celle d'Alejandra Barrios, le plus important *leader* du centre historique de Mexico. Elle a, en effet, des affiliés qui vendent dans d'autres espaces et notamment aux stations de métro Insurgentes et Chilpancingo³²⁶.

Suite au déplacement des vendeurs du métro Insurgentes par les autorités de la délégation Cuauhtémoc, une centaine de vendeurs de l'*Asociación Legítima Cívica y Comercial*, dirigée par Alejandra Barrios, ont occupé l'esplanade devant les bureaux de la délégation contre leur éviction de cet espace et annonçant qu'ils continueraient à y vendre leurs produits³²⁷. Dans un entretien que nous avons réalisé quelques jours plus tard avec le chargé de communication d'Alejandra Barrios, celui-ci nous déclarait que depuis 20 ans l'association vend dans cet espace et que l'intention avait été de déplacer les vendeurs de cette association pour les remplacer par d'autres³²⁸.

En mars 2008, la délégation Coyoacán, en partenariat avec l'INAH et le Secrétariat du Développement Urbain et du Logement (SEDUVI) du Gouvernement du District Fédéral, a commencé des travaux de rénovation des deux places centrales sur lesquelles avaient lieu le marché hippie. Durant les travaux, les places ont été fermées au public et entourées de grillages, obligeant les vendeurs à s'installer ailleurs. Les autorités ont mis à leur disposition la Alameda del Sur, un parc situé dans le sud de la délégation, loin du centre touristique et

³²⁶Les vendeurs de cette organisation ont été relocalisés autour du métro Chilpancingo après avoir dû quitter les espaces publics autour de la rue Tacuba dans le centre historique.

³²⁷*La Jornada*, novembre 2007.

³²⁸Entretien réalisé le 20 novembre 2007.

de loisirs de Coyoacán. Les vendeurs ont refusé cette relocalisation s'ils n'obtenaient pas l'assurance de pouvoir se réinstaller sur les deux places une fois les travaux terminés. Le conflit s'est alors poursuivi durant toute l'année 2008.

2.3. L'utilisation de la conjoncture

Ces exemples démontrent que les pouvoirs publics peuvent utiliser la conjoncture locale pour mettre en place une politique publique à l'égard du commerce de rue. La mise en œuvre de politiques volontaires et innovantes à l'encontre du commerce de rue dans les centres historiques de Mexico et de Lima a impliqué que d'autres pouvoirs de la métropole décident peu de temps après de faire de même, au travers d'une politique plus ou moins similaire. Il s'est agi pour les autorités locales d'utiliser ou même de profiter de la conjoncture pour agir.

Cette démarche permet, tout d'abord, à l'autorité en question de justifier son action par une autre action. Il peut être difficile et dangereux politiquement d'expulser les vendeurs de rue surtout s'ils se présentent comme des habitants du quartier et comme une clientèle politique. Or invoquer une dynamique métropolitaine de régulation du commerce de rue facilite la justification de l'action et le lancement des négociations. Elle permet ensuite d'utiliser la crainte que créent, auprès des acteurs du commerce de rue, les politiques fermes des autorités régionales dans les centres historiques où les organisations de vendeurs de rue sont pourtant les plus puissantes et les plus à même de défendre leurs emplacements. Le sous-directeur des marchés et de la voie publique de la délégation Cuauhtémoc, en charge de réguler le commerce de rue, nous a ainsi expliqué que, suite au succès de l'expulsion des vendeurs du centre historique, la « psychose » d'être expulsé à leur tour s'est répandue auprès des vendeurs informels. Il a décidé d'agir dans la Zona Rosa à ce moment-là parce qu'« il faut utiliser la conjoncture ». D'après lui, la politique du centre historique a créé les conditions pour réguler le commerce de rue dans sa délégation³²⁹. Il semble qu'il en a été de même à Iztapalapa et à Coyoacán.

Le mécanisme a été le même à Lima, où Andrade a montré qu'il était possible d'agir. Le faire en même temps permettait d'optimiser les chances de réussir à déloger les vendeurs et d'obtenir des renforts policiers. En effet, à l'échelle métropolitaine, la coopération des autorités régionales aux actions locales est souvent nécessaire, car les autorités locales disposent de moins de ressources en termes financiers mais aussi de peu de personnel qualifié. Agir en même temps permet de mutualiser les moyens humains comme par exemple les compétences du Sous-Secrétariat des programmes des délégations et de la réorganisation

³²⁹Entretien du 13 mai 2008.

de la voie publique du Gouvernement du District Fédéral. Hector Serrano, son directeur, a appuyé les négociations à Coyoacán, par exemple³³⁰.

Agir en même temps permet également aux espaces périphériques de lutter contre le déplacement du problème sur leur territoire. Si les communes voisines contrôlent leur commerce de rue et leurs espaces publics, les vendeurs de rue expulsés du centre historique développeront des stratégies dans d'autres territoires. L'effet cucaracha peut être ainsi mitigé ou réduit. Éviter les conséquences de l'« effet cafard » est une raison importante de l'action des autres entités politico-administratives de la métropole.

Enfin, les habitants ou autres acteurs économiques peuvent demander à leurs autorités locales de réguler le commerce de rue de la même façon que dans le centre historique. La visibilité et la médiatisation des politiques des centres en font des modèles à l'échelle urbaine et donc dans les représentations urbaines. Par exemple, durant le mandat de Juan Olazábal Segocia à la mairie de La Victoria (1996-1998), à Lima, les entrepreneurs et commerçants établis ont émis de façon constante et récurrente des pétitions demandant l'expulsion des vendeurs de rue du quartier de La Parada. L'autorité municipale a répondu par l'élaboration d'accords du conseil municipal visant à l'éradication du commerce de rue (Almanza, 2004).

Les acteurs du commerce de rue peuvent également solliciter la mise en place d'actions qui leur sont favorables par leurs autorités locales. C'est notamment le cas du programme *Capitalizando* de la Municipalité Métropolitaine de Lima, que réclamaient les vendeurs de La Victoria³³¹. Ce programme autorise les vendeurs de rue à rester dans les rues pendant qu'ils économisent pour acheter un terrain et se formaliser. Cela permet donc aux vendeurs d'obtenir un permis provisoire et de ne pas craindre les politiques d'éradication fréquemment mises en place par la municipalité de La Victoria.

La mise en œuvre simultanée ou consécutive de politiques du centre historique dans les autres espaces de la métropole nous invite à considérer la question du contenu précis de ces politiques pour voir s'il s'agit seulement de profiter de la conjoncture ou si des processus de transferts de politiques publiques sont à l'œuvre.

3. LES CIRCULATIONS DES ACTIONS PUBLIQUES DANS LA METROPOLE DEPUIS LES CENTRES HISTORIQUES

Nous allons nous concentrer ici sur l'exemple de Lima et de la politique menée dans le centre historique de Lima par l'équipe d'Alberto Andrade. Cette action est devenue semble-t-il un modèle pour les autorités municipales des districts de Lima, qui avaient vu le commerce

330 « Comerciantes rechazan salir de la zona histórica de la delegación », *El Universal*, 25 mars 2008.

331 Entretien avec José Luis Almanza, représentant de vendeurs de rue de La Parada, réalisé le 17 avril 2008.

de rue se développer dans leurs espaces publics dans les années 1980 et 1990. A partir de 1996, les initiatives d'expulsion et de relocalisation des vendeurs de rue se sont multipliées dans les districts de Lima, dont les maires ont fait de la récupération des espaces publics une de leurs priorités (Evans Rodríguez, 2003 : 13). L'action du centre historique a ainsi été imitée par les maires des districts de Jesús María, Pueblo Libre et Comas, entre autres (More Palacios, 2003 : 50). Nous toucherons également quelques mots du cas de la politique de 2007 à Mexico pour interroger les phénomènes de circulation de politiques publiques dans la métropole.

3.1. La politique de la Municipalité Métropolitaine de Lima de 1996-1998 : un modèle pour les autorités municipales

3.1.1. Un modèle explicite dans les plans de développement urbain des districts

L'étude des plans de développement urbains disponibles révèle le processus de diffusion de la politique des autorités régionales dans les districts liméniens. Les plans des districts de Jesús María et de Puente Piedra exposent clairement les liens entre les actions dans le centre historique de Lima et dans ces districts. On peut ainsi lire dans le document de Puente Piedra, district situé dans la périphérie nord de l'agglomération :

La stratégie de récupération du centre historique de Lima, entreprise par la Municipalité de Lima, a été un exemple pour beaucoup de municipalités en matière de traitement du commerce de rue ; en ce sens, l'autorité municipale de Puente Piedra, après des accords consensuels, a décidé de relocaliser les « vendeurs ambulants » sur un terrain de 17 hectares, acquis par les bénéficiaires pour un montant de 900 000 dollars, situé Calle 10 de l'urbanisation Bedoya³³².

Ce texte définit la stratégie des autorités régionales comme un « modèle » à appliquer dans le district de Puente Piedra. Les deux éléments du modèle qui sont retenus ici sont les accords consensuels et la relocalisation sur un terrain financé par les vendeurs de rue.

En ce qui concerne le district de Jesús María, Le Plan de développement concerté 2005-2015 résume la politique du centre historique de Lima de 1996 avant d'affirmer :

Le succès de cette action a été le précédent le plus important pour la récupération des espaces publics dans les autres districts. Le dialogue, le respect des organisations de vendeurs et l'application du principe d'autorité ont été décisifs. Progressivement les espaces publics ont été dégagés et les commerçants ont occupé leurs magasins dans les

³³²Plan de desarrollo urbano del distrito de Puente Piedra, memoria descriptiva, CIPUR, mai 1998, s/n.

espaces appropriés. En même temps, les vendeurs qui renforçaient le tourisme et les valeurs culturelles dans le centre historique (comme par exemple les vendeurs de livres, les vendeurs de timbres de collection et les artisans) ont été organisés.

(...) Après les expériences du centre historique, beaucoup de municipalités de Lima et du reste du pays ont initié des actions similaires dans leurs juridictions respectives. (...)

Les politiques municipales devraient inclure les lignes d'action suivantes (...):

- Il est important de fixer des mécanismes de participation pour les agents directement impliqués dans les problèmes afin d'obtenir leur accord quant à la nécessité d'un changement et l'adoption de règles entrepreneuriales pour les intégrer dans l'économie formelle et favoriser leur compétitivité.

- Il est nécessaire que les maires imposent leur autorité pour conduire le futur de la ville.

- Il est nécessaire de rénover physiquement l'espace (éclairage, mobilier urbain, routes, façades), et l'introduction, au travers de la police locale, d'un contrôle effectif dans les zones rénovées pour éviter que d'autres vendeurs de rue s'installent dans ces espaces et pour assurer la sécurité des citoyens (p.146-147).

On observe ici l'affirmation du modèle de la politique du centre historique, reconnue comme une bonne pratique par les autorités locales. Les éléments qui caractérisent le modèle sont plus développés. En premier lieu, on retrouve l'idée du dialogue et du respect des organisations de vendeurs de rue. La négociation est placée au cœur de l'action publique afin de changer les modes d'action des autorités locales, qui était bien souvent unilatéraux et consistaient à émettre des ordonnances et simplement expulser les vendeurs de rue. En second lieu, le texte insiste sur l'application du principe d'autorité par les exécutifs locaux. Il s'agit d'exercer cette autorité en faisant appliquer les décisions municipales. En troisième lieu, le cœur de l'action consiste à relocaliser les vendeurs de rue en dehors des espaces publics dans des locaux commerciaux. En quatrième lieu, l'autorisation et l'organisation des vendeurs de rue proposant certains types de produits ayant un caractère traditionnel ou culturel sont soulignées. Enfin, les stratégies postérieures au déplacement des vendeurs de rue sont mises en avant. Les rues doivent être

remodelées pour compléter le processus de rénovation des espaces publics et pour éviter la réinstallation des vendeurs de rue. La présence d'effectifs municipaux dans les espaces publics est également nécessaire pour permettre la libération des rues sur le moyen et long terme.

Les discours des municipalités de Puente Piedra et de Jesús María dans leurs plans de développement démontrent le lien entre leurs actions et celle du centre historique. Cette dernière est érigée en bonne pratique, c'est-à-dire en modèle à reproduire. L'idée des bonnes pratiques est, *a minima*, de s'en inspirer et, *a maxima*, de les reproduire (Arab, 2009 : 34). A partir de plusieurs exemples dans la métropole de Lima, nous interrogerons la réappropriation de ce modèle.

3.1.2. La reproduction fidèle du modèle : l'exemple de Jesús María

En 1996, la municipalité de Jesús María a imité la politique d'Andrade comme l'expose son plan de développement urbain. Elle a repris les différentes stratégies du centre historique pour éliminer une grande partie du commerce ambulancier et pour ordonner l'autre partie. Constitué essentiellement de classes moyennes supérieures, Jesús María est un quartier ancien qui s'est créé dans la jonction entre Lima et le Callao au début du XX^{ème} siècle. Il est ainsi situé au sud du Cercado de Lima, dont il est directement frontalier. Cette situation géographique est importante à considérer dans l'analyse de la circulation de la politique du centre historique, qui s'étend, rappelons-le, dans le territoire du Cercado de Lima.

En 1996, le district comptait environ 3000 vendeurs de rue. Un recensement de 1500 vendeurs de l'hypercentre du district, effectué par la municipalité en 1996, indiquait que 30% des vendeurs de rue étaient en condition de quitter immédiatement les espaces publics car ils étaient propriétaires d'un bien immobilier, de stands dans des marchés ou de plusieurs stands dans la rue. 30% des vendeurs de rue avaient un niveau de vente qui leur permettait d'abandonner les rues et de s'installer dans une galerie ou dans un autre type d'établissement. Enfin, les 40% restant dépendait de son stand dans la rue pour survivre. Il s'agissait du seul travailleur de la famille et de l'unique source de revenu familial³³³. Les termes de ces statistiques montrent le changement de référentiel mentionné dans le cas du centre historique de Lima. Cette enquête est directement orientée par l'idée que tous les vendeurs de rue ne sont pas dans une situation marginale, incapables d'entrer dans l'économie formelle en achetant un local.

Les autorités du district ont ensuite réorganisé le commerce de rue en plusieurs phases. La première a consisté à déterminer une zone décentralisée du district où les vendeurs de rue pourraient être relocalisés. La deuxième phase a été d'habiliter la zone dénommée «

³³³ *Plan de desarrollo concertado de Jesús María 2005-2015*, Municipalidad distrital de Jesús María, p. 148.

La Frontera » en un marché plein air ou *campo ferial*. La troisième phase s'est caractérisée par l'expulsion des vendeurs installés sur les avenues ayant les circulations piétonne et automobile les plus importantes et les étals situés autour des bâtiments publics, centres hospitaliers, écoles... Ces vendeurs ont alors été relocalisés dans le *campo ferial*. Enfin, un quota de vendeurs de rue par type de produits vendus a été fixé. Les vendeurs pour qui le commerce de rue était la seule source de revenus et qui habitaient le district ont ainsi pu continuer à exercer leur activité dans la rue³³⁴. Il s'agit de vendeurs de snack et de sucreries, de glaces, de journaux, d'*emolientes*, de cireurs de chaussures et de changeurs de monnaie. Il y a également quelques stands autorisés de vente de fruits, pain, cartes postales... Leurs stands sont répartis dans le district comme on peut le voir sur les cartes. Par ailleurs, dans certains cas, les vendeurs ont acheté des maisons qu'ils ont aménagées comme un espace de vente. Les vendeurs ont été notifiés de la date à laquelle ils devaient quitter les rues et lorsque cela a été nécessaire, la police municipale est intervenue. Celle-ci a été appuyée par la police nationale et, entre autre, par les polices municipales de Lima, Surco, Miraflores, Lince, Pueblo Libre, Magdalena, Breña³³⁵.

Un grand nombre de caractéristiques de la politique du centre historique de Lima, décrite dans le quatrième chapitre, a été repris à Jesús María. La municipalité a aménagé un terrain dans une zone décentralisée pour relocaliser les vendeurs de rue. La modalité des *campos feriales* ou marché en plein air a été adoptée. Elle se réfère en réalité plutôt à la politique d'Eduardo Orrego dans le centre historique car il s'agit de terrains appartenant aux autorités, mais la recherche d'une zone décentralisée reprend la dynamique de 1996. L'attribution d'autorisation aux vendeurs de rue les plus marginaux est également une des caractéristiques de l'action d'Andrade. Il ne s'agit pas d'exclure le commerce de rue dans sa totalité mais d'autoriser les vendeurs résidant dans le district et dont c'est l'unique source de revenu familial.

3.1.3. Des influences diverses dans les quartiers périphériques

La politique du centre historique a également été reproduite dans les districts périphériques. On a vu, dans le chapitre précédent, que Los Olivos avait reproduit l'action dans son territoire. A San Martín de Porres, par exemple, la municipalité a mis en place, en 1996, des actions de relocalisation des 10 000 vendeurs de rue qui s'installaient sur son territoire³³⁶. A cette date, une résolution du maire (184-96-AL/MDSMP) a lancé le

334Ibid, p. 223.

335Ibid, p. 148.

336Chiffre de 1994 (ENMUN).

processus de réorganisation du commerce de rue dans les zones critiques du district avec la participation des associations de vendeurs de rue. Ces derniers se sont engagés à quitter les rues pacifiquement. Le transfert de modes d'action est ici aussi visible. Ces actions ont notamment concerné la zone de Caquetá, une des principales concentrations de vendeurs de rue de ce district. Il s'agit d'un espace très commercial situé à la limite entre les districts du Cercado de Lima, de Rímac et de San Martín de Porres, c'est-à-dire au nord du centre historique. Porte de sortie du centre historique vers les quartiers du cône nord, il est très fréquenté par les habitants des quartiers périphériques et comprend un grand nombre de magasins, de galeries commerciales et de commerce de rue. Une majorité des 6000 vendeurs de rue de Caquetá, en 1996, ont dû quitter les rues.

Parmi eux, 1000 vendeurs, dont les étals étaient situés sur les avenues Zarumilla et Caquetá et qui était regroupés en 15 organisations, se sont associés pour former l'association Grand marché du cône nord Zarumilla-Caquetá. Le 2 février 1997, ces vendeurs ont quitté les rues pour s'installer sur le terrain de 12 500 m² qu'ils ont acquis dans le district de Los Olivos sur l'avenue Angélica Gamarra. Il a été acheté à 1,5 million de dollars à l'entreprise Cassadó grâce à l'appui de la municipalité de San Martín de Porres, car le vendeur du terrain doutait de la solvabilité des vendeurs de rue. Cette relocalisation a été réussie puisque cette association a plus récemment acquis le terrain mitoyen de 12 000 m², doublant ainsi sa surface³³⁷. Ce marché est devenu l'un des principaux marchés de gros du cône nord. Il est organisé par type de produits vendus (voir photos).

En 2001, le nombre de vendeurs de rue à Caquetá était de 2 500, soit significativement inférieur à 1996 (Nolasco & Carbajal, 2001 : 3). Cependant, les chiffres de la municipalité annonçaient 6 000 vendeurs de rue en 2003 et 11 000 en 2004 dans l'ensemble du district de San Martín de Porres, ce qui montre que le commerce de rue est loin d'avoir disparu après la mise en place de la politique de 1996. Il faut toutefois souligner les points communs avec la politique du centre historique, c'est-à-dire les négociations qui ont été menées avec les vendeurs, la mise en place de délais pour quitter les rues, la relocalisation en conglomérats de vendeurs de différents types de marchandises et l'appui à l'acquisition de terrains par la municipalité. Les recettes de la bonne pratique ont été ici appliquées en grande partie, mais avec un succès moindre.

Un autre exemple est celui du district de Lurín, situé à la sortie sud de l'agglomération de Lima. La politique d'Andrade y a également eu des répercussions et elle a entraîné des actions répressives de la part des autorités locales. Nous allons citer l'exemple d'un groupe

³³⁷Entretien avec Henry Salvador, Président du conseil de direction du Grand marché de gros du Cône Nord (CONZAC), réalisé le 22 mars 2007.

de vendeurs, qui s'installaient dans les rues du district depuis les années 1980³³⁸. En 1990-1993, ce groupe, qui était constitué d'une centaine de vendeurs de rue, s'est mis d'accord sur l'idée d'acheter un terrain pour y construire un marché. Pendant plusieurs années, les vendeurs ont économisé individuellement un sol par jour, qui était récolté par le responsable de l'association. Une commission chargée de trouver un terrain à acquérir a ensuite été organisée et un premier terrain d'un hectare et demi a été acheté. En 1996, la mairie du district a demandé à ce groupe de vendeurs de quitter la rue sous peine d'être délogés. Mais ils ont en réalité été déplacés d'une rue à l'autre et ainsi de suite. C'est à ce moment-là qu'ils ont commencé à habiller et mettre en valeur le terrain qu'ils avaient acquis pour pouvoir l'occuper. L'action de la municipalité a ici été moins radicale que dans d'autres districts. Il s'est agi surtout de déplacer les étals dans des lieux moins conflictuels.

3.2. Retour sur le cas de Mexico en 2007-2008

Le peu de recul dont nous disposons au moment de notre travail de terrain n'a pas réellement permis de révéler des processus clairs de circulation. D'une part, nous n'avons pas eu accès à des documents écrits sur ces actions, mis à part les textes de la presse, et d'autre part, dans les entretiens que nous avons pu réaliser, seul le facteur de la conjoncture a été abordé par les enquêtés. Cependant, à partir des informations disponibles, on a pu observer que la politique menée dans le centre d'Iztapalapa avait des points communs au niveau des contenus et des modes d'action avec celle du centre historique. En effet, des négociations ont été menées pendant trois mois. Les vendeurs ont accepté ce déplacement, mais ils ont refusé la proposition de la municipalité de construire deux marchés pour les relocaliser³³⁹. On retrouve ici des éléments de la politique du centre historique : l'effet d'annonce, les négociations et les relocalisations.

Dans le cas de la délégation Cuauhtémoc, il apparaît clairement que les autorités de la délégation ont uniquement profité de la conjoncture pour déplacer les vendeurs des zones conflictuelles de la Zona Rosa. Le responsable du commerce sur la voie publique de la délégation Cuauhtémoc souhaitait, au contraire, se démarquer des actions réalisées dans le centre historique et mettre en place un programme pilote dans la Zona Rosa adapté aux caractéristiques de cet espace touristique et de vie nocturne. Le projet est d'autoriser 120 vendeurs de rue dans cette zone : 36 artisans, 38 vendeurs de sucreries et boissons, 25 vendeurs de hot-dogs et hamburgers, 10 vendeurs de jus de fruits et 11 vendeurs de *tamales* et *atole* (préparations traditionnelles mexicaines à base de maïs). L'idée développée est

³³⁸Entretien avec Williams Fuentes, Président du marché Virgen de las Mercedes de Lurín, réalisée le 4 janvier 2006.

³³⁹« Reubicarán ambulantes en el centro histórico de Iztapalapa », *El Universal*, 16 octobre 2007.

d'avoir des stands identiques et que le vendeur de jus d'orange laisse en fin de matinée son espace au vendeur de sucreries, qui le laisserait en fin d'après midi au vendeur de hot-dogs. Les kiosques seraient également intégrés à ce programme. Le responsable nous a expliqué qu'il avait pris des exemples ailleurs et notamment à Queretaro, une ville située au nord de Mexico, et dans la zone hospitalière de Tlalpan. Cet employé public souhaitait démontrer que le commerce de rue peut être ordonné et qu'il ne doit pas obligatoirement être éliminé à 100% comme c'est le cas du centre historique.

Enfin l'exemple de la délégation Coyoacán montre qu'il s'agit plutôt de régler un conflit ancien à partir de modes d'action propres à cette délégation. Un article sur Coyoacán, datant de janvier 2008, débutait par « Alors que le périmètre A du centre historique a été libéré de ses vendeurs de rue en sept mois, à Coyoacán, sept ans ont passé et rien ne s'est concrétisé. »³⁴⁰ En effet, en 2001, les autorités de la délégation avaient mené une politique de relocalisation des vendeurs de rue qui occupaient le centre de la délégation. Les vendeurs du centre historique de Coyoacán, qui s'installent sur les deux places centrales de la délégation le samedi et le dimanche, vendent majoritairement de l'artisanat. Ce marché en plein air est l'un des espaces de récréation le week-end dans le sud de Mexico. Il attire à la fois les habitants de la délégation, du District Fédéral et les touristes nationaux et étrangers. Cependant, l'occupation de ces deux places par les stands est l'objet d'un conflit récurrent avec les résidents et les autorités locales. Ces dernières avaient, afin de mener à bien le processus de relocalisation, acheté et rénové une maison donnant sur le Jardín Centenario, qui n'a jamais été occupée par les vendeurs de rue.

Nous allons dans un dernier temps, mettre en perspective les exemples de Lima et de Mexico avec les théories des circulations des politiques publiques afin de tenter de mieux comprendre ces processus.

3.3. Les pratiques de reproduction des politiques des centres historiques : transferts ou imitations ?

Les politiques publiques d'une entité politico-administrative ont, depuis longtemps, des effets sur celles d'autres entités, surtout lorsqu'elles sont définies comme de bonnes pratiques ou, du moins, reconnues comme un succès. En effet, regarder comment font les autres est devenu un réflexe fréquent pour les décideurs publics, qui recherchent des exemples similaires ailleurs (Hassenteufel, 2005 : 113). Les politiques et programmes uniques sont, par conséquent, rares (Rose, 1991 : 9). C'est dans ce contexte que se situent les études sur les transferts de politiques publiques.

340 « Falla retiro de ambulantes en Coyoacán », *Reforma*, 21 janvier 2008.

Dolowitz et Marsh (1996 : 334) ont défini le transfert de politique publique comme « le processus par lequel un savoir sur des politiques publiques, des structures administratives, des institutions etc., à un moment donné et/ou à un endroit donné, est utilisé pour développer des politiques publiques, des structures administratives et des institutions à un autre moment et/ou endroit ». Le transfert de politique se limite à l'apprentissage intentionnel orienté vers l'action, de manière consciente. L'intentionnalité est au cœur de l'approche des transferts de politiques publiques (Evans & Davies, 1999 : 213).

Le processus de transfert peut être analysé en 12 étapes : la reconnaissance, la recherche, le contact, l'émergence d'un réseau d'alimentation d'information, la cognition et la réception, l'émergence d'un réseau de transfert, la mobilisation cognitive et des élites, l'interaction, l'évaluation, l'entrée de la décision dans le courant politique, le processus et le résultat (Evans & Davies, 1999 : 228). Ces étapes commencent avec la reconnaissance par les décideurs de l'existence d'un problème qui nécessite une intervention publique. L'absence de réponse au problème peut pousser un agent à rechercher des idées localement, nationalement ou même internationalement.

Deux types d'études sur les transferts peuvent être distingués. Le premier type consiste à mettre au jour des relations polarisées (et bien souvent binaires), sous les modalités de l'imitation, de l'importation ou du transfert. Il s'agit très concrètement de repérer comment des formes (institutionnelles, culturelles, sociales...) circulent, le plus souvent d'un pays à un autre ou encore d'une ville à l'autre, ainsi que leurs modes de réception. Le deuxième type de regard s'attarde sur les espaces de circulation, qui peuvent prendre la forme de communautés transnationales qui favoriseraient la circulation d'innovations. Il s'agit alors de construire une sociologie des acteurs opérant les transferts. A partir de là, se développe toute une littérature de la promotion de cas exemplaires, qui deviennent des modèles à suivre.

Le transfert est toujours un processus conscient qui a pour résultat une action politique, contrairement à la convergence³⁴¹ qui peut se produire de manière non intentionnelle et qui peut s'expliquer par des similarités grandissantes entre les pays au travers de la globalisation. Dans l'exemple de Lima, l'intentionnalité était présente. Les autorités locales ont défini la politique du centre historique comme un modèle à suivre. A Mexico, il y avait également une volonté d'étendre le programme dans d'autres espaces du District Fédéral, bien que moins ouvertement. Par exemple, le délégué de Cuauhtémoc souhaitait son extension au périmètre B et même jusqu'à l'avenue Insurgentes³⁴².

³⁴¹ La convergence des politiques publiques peut être définie, à la suite de Bennett (1991, cité dans Hassenteufel, 2005 : 123), comme un processus dynamique qui se traduit par le fait que, dans un même domaine et face au même type d'enjeu et de problème, un nombre important de pays aux politiques publiques contrastées, adopte progressivement les mêmes politiques publiques.

³⁴² Entretien avec le Sous-directeur des marchés et de la voie publique de la délégation Cuauhtémoc, réalisé le

Cependant, la difficulté de parler de transferts est liée aux premières phases du processus de transferts telles que définies conceptuellement par Evans et Davies. Au niveau métropolitain, la phase de recherche disparaît. Par ailleurs de la phase de contact à celle de processus, les espaces temps sont très courts et les réseaux ne s'identifient pas clairement comme dans le cas de transferts internationaux. La diffusion se fait à partir de la proximité et du rôle de dissémination des médias, et au travers de vecteurs informels et notamment les liens et réseaux politiques entre élus locaux, qui sont difficiles à identifier.

L'approche des transferts de politiques publiques est cependant intéressante pour observer si des politiques similaires donnent les mêmes résultats dans des contextes locaux différents tout en montrant les limites de ces processus. Selon Aliaga (2008 : 118), la politique du centre historique de Lima a été appliquée avec un succès relatif dans les districts centraux de Lima, tels que Jesús María, Barranco et Breña, où les vendeurs de rue n'étaient pas des résidents de la zone, et sans succès dans les districts périphériques, mis à part à Los Olivos. Elle introduit la variable du lieu de résidence des vendeurs comme facteur explicatif de l'échec ou de la réussite des politiques de régulation. Ce critère est effectivement important si l'on considère les vendeurs de rue comme une clientèle politique potentielle. Il l'est également si l'on prend en compte le fait que la politique de 1996 dans le centre historique a entraîné un retour des vendeurs de rue dans leur district d'origine, comme l'explique Burgos dans le cas de Villa El Salvador (2003 : 123-125). En effet, les politiques des quartiers centraux n'auraient ainsi fait que renforcer le commerce de rue dans les quartiers périphériques. Cela a compliqué la tâche des maires de ces districts qui pouvaient difficilement enlever les moyens de subsistance à leurs électeurs.

Roever (2005 : 81) explique que de nombreux maires de districts appartenant au même parti qu'Alberto Andrade, *Somos Perú*, ont tenté de reproduire les actions d'Andrade mais avec des ressources plus faibles. En conséquence, ils étaient peu nombreux à obtenir le même résultat dans leur district. Les gouvernements municipaux de Lima ont des budgets réduits et bien faibles, voire nulles, était leur capacité à réguler effectivement le commerce de rue. Ils ont, en particulier, peu d'effectifs de police municipale, ce qui représente un obstacle pour mener des actions d'expulsion des vendeurs de rue à grande échelle comme l'a fait Andrade dans le centre historique. Ils ont donc eu besoin d'appuis policiers pour mener une action d'envergure dans leur district. Pour Roever, disposer d'une police municipale suffisamment nombreuse est un facteur central, qui implique pour les districts les plus pauvres d'obtenir la coopération de la

police nationale. Dans le contexte du conflit entre le maire de Lima et le Président péruvien³⁴³, l'appartenance politique des autorités locales est devenue un critère fondamental.

En résumé, la littérature sur les transferts offre des pistes intéressantes à explorer à l'échelle métropolitaine, mais les lignes d'analyse ne correspondent pas à la réalité des métropoles. En outre, elles sont utilisables uniquement avec un recul suffisant et des sources fournies. Evans et Davis (1999 : 236) soulignent ainsi la difficulté de démontrer s'il y a un transfert de politiques publiques car il y a différents degrés de transfert. C'est pour cette raison que d'autres termes sont employés. Dolowitz et Marsh (1996 : 351) parlent de copie, émulation, hybridation, synthèse ou inspiration pour nuancer l'intensité du processus. Les termes de copie, imitation, hybridation semblent plus appropriés à l'informalité et à la simultanéité des processus observés. A Lima, la politique du centre historique a avant tout changé les référentiels, ce qui a justifié l'utilisation de nouveaux modes d'action. Les autorités locales ont ainsi identifiées les grandes lignes d'action et les instruments de la politique d'Andrade : la nécessité de négocier, d'affirmer l'autorité de la puissance publique, de décentraliser les vendeurs de rue, de les aider à se formaliser au travers de l'acquisition de terrains, de permettre aux vendeurs les plus marginaux de continuer à vendre dans la rue... Elles ont dans le même temps apporté leurs propres éléments, comme par exemple le cas de Jesús María qui a mis à disposition et aménagé un *campo ferial*. On peut ainsi qualifier les processus que l'on a observés d'imitation, sans exclure pour autant qu'il y ait eu des échanges entre la Municipalité Métropolitaine de Lima et les autorités locales au travers des instances métropolitaines et des partis politiques.

A Mexico, les délégations Cuauhtémoc et Coyoacán ont agi selon leurs propres principes. Elles ont affirmé leur autorité mais n'ont pas lancé un processus de négociation de longue durée avec les organisations de vendeurs de rue. Seul Iztapalapa a suivi un schéma proche de celui du centre historique de Mexico. On n'observe pas ici de processus de transfert, du fait de la proximité temporelle des actions, ni d'imitation.

CONCLUSION

Les pistes d'interprétation de la circulation des politiques publiques que nous venons de présenter ont pour objet de mettre en débat ces phénomènes et processus qui sont souvent oubliés par la littérature scientifique. Ils créent pourtant des dynamiques informelles

³⁴³ D'après Roever, la rivalité entre Andrade et Fujimori a eu un effet important sur les efforts réalisés par les maires de district pour réguler le commerce de rue. En effet, le succès rencontré par Andrade avec la politique de relocalisation du commerce de rue en a fait une menace politique pour le Président Fujimori. Ainsi, pour bénéficier de l'appui de la police nationale du Pérou, les maires affiliés à Somos Perú ont dû solliciter les faveurs de l'administration nationale.

intéressantes dans la métropole en permettant d'équilibrer les disparités de ressources entre les autorités régionales et municipales. Mais ils posent le problème de la reproduction de politiques dans des contextes très distincts. Ils n'empêchent pas non plus la mise en place de processus de transferts plus formels.

L'expérience de plusieurs relocalisations de vendeurs de rue, dont celle du centre historique de Lima, a, en effet, été systématisée dans une publication réalisée par deux ONG liméniennes. L'une des auteures, Elsie Guerrero, avait mené le programme à la Municipalité Métropolitaine de Lima et avait travaillé depuis comme consultante. Ce type de publication, qui ressemble au manuel d'une analyse de cas avec l'élaboration de recommandations finales, est un vecteur de transfert de ces politiques publiques. Un autre vecteur peut être la circulation des experts, comme Elsie Guerrero, qui a également collaboré avec des municipalités de district et qui a notamment réalisé la relocalisation du commerce de rue à La Victoria en 1999.

Cependant, ces phénomènes d'imitation ne sont pas les seuls modes d'interactions à l'œuvre. Les exemples de Tultepec et Tlalnepantla montrent que, dans le cas mexicain pour le moins, les autorités locales peuvent mettre en place des actions seules, sans référent particulier, et qu'au travers de ces actions, elles cherchent à innover à l'échelle régionale. Tultepec s'enorgueillit d'avoir été le premier municipe du nord à réguler le commerce de rue, avant que Cuautitlán ne fasse de même. Tlalnepantla cherchait à diffuser le modèle de Plaza Millenium à d'autres municipes de l'Etat de Mexico. Cette dernière politique illustre également les mécanismes de coopération qui peuvent se mettre en place entre des municipes voisins, comme ce fut le cas à Tlalnepantla avec les renforts fournis par les polices municipales voisines. Cependant, ces coordinations sont dépendantes des affiliations politiques des autorités municipales.

Enfin, pour certaines entités politico-administratives, l'inertie est de mise dans les politiques locales. C'est notamment le cas de Carabayllo, que nous avons présenté dans le chapitre précédent, et qui révèle les inégalités en termes de capacité politique des différentes municipalités.

Conclusion de la partie III

Les actions publiques menées par les municipes mexicains et les districts péruviens sont variées, quant aux modes d'actions et aux temporalités, mais elles sont similaires au niveau de leurs lignes d'action. L'histoire des politiques de régulation du commerce de rue, que l'on avait présentée succinctement dans le quatrième chapitre, montrait déjà que la relocalisation dans des marchés était la principale solution proposée par les autorités. Elle reste à la fin du XXème siècle et au début du XXIème l'alternative principale des municipalités, bien qu'elle constitue souvent plus un instrument de négociation qu'une réelle alternative. Cependant, l'homogénéisation n'empêche pas d'observer dans le même temps des dynamiques d'hétérogénéisation.

Dans un contexte où des mots d'ordre décisionnels et une image de la « bonne » régulation des espaces publics s'imposent à l'ensemble des autorités urbaines, des stratégies différenciées se dessinent, en grande partie liées aux actions et aux ambitions des maires. Parmi les actions des municipes et districts, on a relevé des stratégies d'innovation ou du moins des volontés d'innover. Le cas de Tlalnepantla est le plus évident. Il montre que les municipalités et leurs maires imposent leur action sur des espaces centraux, visibles et photogéniques, qui rappellent les images des centres historiques. Des leaderships se développent et se constituent à l'échelle locale, comme l'illustre le cas du maire de Los Olivos, Felipe Alfaro Castillo, réélu pour un cinquième mandat en 2011. La non-réélection pour un deuxième mandat consécutif au Mexique ne permet pas de la même façon l'émergence de leaderships. Elle accentue le temps compté des élections en obligeant les maires à se projeter

sur une autre scène politique pour se porter candidat et être élu à un autre poste politique.

A la différence des territoires innovants, d'autres autorités locales reprennent les politiques menées par les pouvoirs régionaux, décrivant des processus d'imitation, que l'on ne peut pas assimiler à des transferts. L'immédiateté de ces processus nous a conduits à avancer l'idée de l'« effet de conjoncture ». Les temporalités des processus de circulation des politiques publiques sont au cœur des dynamiques à l'œuvre dans la métropole. Agir en même temps peut permettre à une autorité locale de profiter de la conjoncture et ainsi de favoriser la réussite de l'action et d'éviter les « effets d'externalités » (Duran & Thoenig 1996 : 596).

D'autres territoires, enfin, restent en marge des actions, frappés d'inertie. Ces municipes ou districts révèlent les inégalités présentes dans les métropoles, où certaines autorités sont incapables d'agir par manque de ressources et de personnel. L'action gouvernementale n'est pas constante et ne se déploie pas dans tous les territoires (ni dans tous les espaces d'un même territoire). Elle est discontinue, parfois très discontinue³⁴⁴.

³⁴⁴ Cette phrase reprend celle de Favre (2003 : 263, cité dans Le Galès & Lorrain, 2003 : 307) : « l'action gouvernementale n'est pas constante et ne se déploie pas dans tous les domaines. Elle est discontinue, et parfois très discontinue. »

Conclusion générale

A l'issue de ce travail, nous avons apporté un certain nombre d'informations concrètes sur les actions publiques en matière de commerce de rue dans les métropoles de Mexico et de Lima. Ces descriptions et analyses vous nous permettent, dans cette conclusion, de revenir sur l'action publique dans la métropole, c'est-à-dire de sortir des territoires politico-administratifs et de proposer des pistes de lecture des dynamiques à l'œuvre à l'échelle métropolitaine. Il s'agit ici de monter en généralité. Cependant, gardons à l'esprit que les dynamiques métropolitaines sont variées et contraires et qu'il n'existe pas de modèle car les modèles « explosent au contact d'une réalité nouvelle et polymorphe » (Négrier, 2005 : 12).

La complexification de l'action publique dans la métropole

La première conclusion à laquelle nous sommes arrivés est celle de la complexification de l'action publique dans la métropole. Ce constat rejoint celui d'autres auteurs, qui ont montré que le contexte de production des politiques publiques s'était complexifié sous les effets de divers facteurs, allant de la décentralisation à l'europanisation (Balme, Faure & Mabileau, 1999 ; Faure, 2005). Le terme de complexité est distinct de celui de complication, qui fait référence au chaos et au désordre. La complexité, au contraire, admet l'hybridité et l'instabilité des formes d'organisation qui résultent du processus perpétuel de territorialisation – déterritorialisation – reterritorialisation (Debarbieux & Vanier, 2002). En s'accroissant, la complexité a élargi les incertitudes. La métropole contemporaine est ainsi marquée par l'instabilité et l'incertitude (Bourdin, 2005; Bourdin *et al.*, 2006).

Dans les cas que nous avons étudiés, nous avons observé que les territoires de référence du commerce de rue se sont multipliés avec la décentralisation et la démocratisation. Les échelons de niveau municipal ont gagné en autonomie et en ressources et ils sont devenus des acteurs de la régulation du commerce de rue. Dans le même temps, certains pouvoirs se sont concentrés dans les échelons supérieurs. Des lois récentes ont étendu les compétences du District Fédéral de Mexico et de la Municipalité Métropolitaine de Lima sur de nouveaux espaces. Cette concentration des pouvoirs décrit un mouvement contraire à celui de la décentralisation, mais proche de celui consistant à créer des modes de gouvernance métropolitains. Plusieurs niveaux de gouvernement interviennent sur un même territoire, provoquant parfois des conflits de compétences, comme on a pu le voir dans le cas de voies métropolitaines à Lima. On assiste à ce que l'on peut appeler le « brouillage des échelles et des échelons territoriaux » (Dodier & Séchet, 2007 : 311) dans la métropole.

Les cas de Mexico et Lima ne sont pas isolés. L'exemple parisien, cité en introduction, suit un schéma identique (Paillot, 2007). La pratique décentralisatrice a entraîné le développement des pouvoirs de l'arrondissement, qui a été renforcé par l'alternance politique³⁴⁵ et l'apparition d'une opposition politique infra-communale. Cependant, la recentralisation politique continue dans le même temps. La dynamique de déconcentration / décentralisation se heurte en permanence à celle de concentration / centralisation créant l'instabilité que l'on vient d'évoquer. Cette tension se traduit par une fragmentation durable. En effet, le processus de décentralisation ne produit pas des conditions favorables à l'émergence des métropoles comme territoires politiques car ils confortent les collectivités locales qui s'y opposent (Jouve & Lefèvre, 2002 : 4).

Des actions publiques, un modèle

Les actions publiques dans la métropole revêtent des formes complexes, diverses sur les différents territoires de l'agglomération. Nous avons montré que, dans les villes fragmentées de Mexico et Lima, les actions publiques sont de même fragmentées. Deux états fédérés se partagent le pouvoir à Mexico, deux provinces et une région à Lima, ainsi qu'une multitude de municipalités. Deux systèmes fonctionnent en parallèle en ce qui concerne la gestion du commerce de rue (mais pas uniquement) : District Fédéral / Etat de Mexico et Municipalité Métropolitaine de Lima / Province constitutionnelle du Callao. Nous avons insisté sur le District Fédéral et sur la Municipalité Métropolitaine de Lima, sur lesquels s'étend le cœur historique des deux métropoles, en ce qui concerne l'échelon supérieur. Quant aux échelons les plus locaux, nous avons pris les exemples de municipes de l'Etat

³⁴⁵ En 1995, 6 arrondissements parisiens sont passés à gauche, représentant 40% de la population de Paris (Paillot, 2007).

de Mexico et de district de la Municipalité Métropolitaine de Lima. Nos études de cas ont montré comment se fait l'action publique locale en matière de commerce de rue. Nous avons retracé plusieurs politiques publiques depuis la construction des « référentiels » jusqu'à leur mise en œuvre et leurs impacts.

Les référentiels mobilisés ont un rôle fondamental dans la régulation du commerce de rue. Le patrimoine a ainsi été un référentiel central permettant d'obtenir un consensus sur la nécessité de libérer les espaces publics des centres historiques. Il a été utilisé à Mexico et à Lima, même si l'on peut tout de même remarquer qu'il a été plus fort à Mexico dans un contexte de politiques fédérales de protection du patrimoine. A Lima, mais également à Mexico, ce référentiel s'est combiné avec celui du processus d'accumulation du commerce de rue, qui a peint les vendeurs de rue comme des entrepreneurs faisant des bénéfices et capables de réaliser des activités formelles en ouvrant, par un exemple, un magasin. Ces référentiels développés essentiellement par les autorités régionales dans les cas de centres historiques ont été repris par d'autres pouvoirs locaux. Le patrimoine a été évoqué à Tultepec et à Tlalnepantla notamment. Le concept de référentiel, créé par Muller, dans le cadre des approches cognitives des politiques publiques, est très utile pour observer les politiques du commerce de rue. En effet, l'alternance entre la tolérance et la répression implique la nécessité de comprendre ce qui motive l'action et quels sont les discours mobilisés pour l'action. Les référentiels se traduisent également dans les instruments de l'action publique.

Nous avons ensuite décrit les instruments utilisés par les pouvoirs publics. D'après Lascoumes et Le Galès (2004 : 12), l'instrumentation de l'action publique est « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale ». Les instruments peuvent être législatifs et réglementaires, économiques et fiscaux, conventionnels et incitatifs et, enfin, informatifs et communicationnels. Le plus souvent, plusieurs instruments sont mobilisés, ce qui pose la question de leur coordination. Producteurs d'une représentation spécifique de l'objet qu'ils traitent, les instruments jouent un rôle considérable dans la définition et la conduite des politiques publiques. Des instruments aussi divers que les règles de droit ou les normes techniques véhiculent des enjeux politiques considérables, dont il convient de percevoir le sens (Lascoumes & Le Galès, 2004).

Au sein de ces instruments que nous avons décrits dans le corps du texte, nous allons revenir sur les normes législatives et réglementaires. Nous avons, en effet, énuméré un grand nombre de textes juridiques, dont il faut souligner l'importance. Ils déterminent les usages des espaces publics en dessinant des périmètres d'interdiction de vente, des périmètres d'autorisation, etc. Ils fondent ainsi la légitimité de l'action publique. Ces

textes généralement réglementaires et émis par l'exécutif ne reposent pas sur un consensus, mais ils garantissent paradoxalement la légitimité des gouvernants. La multiplication des ordonnances et règlements à Lima traduit l'action des autorités locales, en même temps que la difficulté à contrôler l'usage des espaces publics. Mais ce qui est à retenir ici, c'est l'usage des textes que font les acteurs du commerce de rue. Ceux-ci manient extrêmement bien les ordonnances et ils en font un instrument de pression. En effet, « dans les situations qu'ils perçoivent comme incertaines, les acteurs tendent à accorder aux règles juridiques un rôle nouveau », qui les conduit à co-produire et à utiliser le droit (Bourdin *et al.*, 2006: 32). Roever (2005) a ainsi montré comment les représentants de vendeurs de rue profitent des contradictions entre les législations nationales et locales pour s'opposer à des actions de délogement. Il en est de même à Mexico, où comme on l'a vu dans le cas de Tlalnepantla, les organisations de vendeurs de rue ont eu recours à des avocats pour démontrer l'illégalité des relocalisations.

Le second instrument commun est l'usage de la délibération, de la négociation ou du dialogue. Dans tous les cas que nous avons analysés, la négociation occupe une place importante dans la mise en œuvre des politiques publiques. Celle-ci ne prend pas place en amont, lors de la définition mais lors de la mise en œuvre. La délibération et la négociation sont ainsi contraintes dans un cadre prédéfini. La négociation, tout comme les textes juridiques, permet de légitimer l'action. Elle n'est pourtant pas un instrument de consensus. Elle permet, au contraire, aux autorités de mener le jeu et de définir les règles du jeu. Blondiaux (2001), qui s'est intéressé à la délibération comme norme de l'action publique contemporaine, montre que celle-ci détourne les associations de leur vocation contestataire initiale et qu'elle permet aux gouvernants de stabiliser les configurations d'acteurs et donc d'évaluer les rapports de force et de prévenir les oppositions. Par ailleurs, les formes de négociation ne sont pas discutées : l'autorité publique a le choix des interlocuteurs, de l'ordre du jour, du calendrier, etc. Le dialogue est également lié à des pressions d'ordre légal, qui obligent les *leaders* et représentants à négocier.

Enfin, le troisième instrument commun aux politiques publiques étudiées est la définition d'alternatives pour les vendeurs de rue. La principale alternative est la relocalisation. Celle-ci va de pair avec l'interdiction, car l'espace physique libéré doit être préservé d'une occupation pour que la relocalisation soit effective. Elle peut être menée de différentes façons. La principale différence entre Mexico et Lima tient aux espaces de relocalisation et à l'intervention plus faible des acteurs publics liméniens dans le financement de la relocalisation. D'une manière générale, l'intervention d'acteurs privés dans les politiques publiques est beaucoup plus importante au Pérou. Cela s'explique par la faiblesse des collectivités locales péruviennes, en termes de personnel et de ressources. Mais cela

n'empêche pas la mise en place de politiques similaires. Par ailleurs, on remarque également au Mexique, dans les municipalités gouvernées par le PAN, une intervention d'acteurs privés tels que les promoteurs immobiliers. Il existe des « modèles » de relocalisation et des « bonnes pratiques ». Dans le cas présent, ils prennent la forme de centres commerciaux populaires mais aussi, à Lima, de l'autorisation de vendre dans la rue dans le cas de certaines activités « traditionnelles » (Stamm, 2010).

Les trois instruments que nous venons de détailler se combinent dans toutes les études de cas que nous avons réalisées, montrant l'émergence d'un modèle d'action publique en matière de commerce de rue bien que, dans le détail, les instruments soient divers et qu'ils laissent apparaître des styles d'action publique divergents. Ce modèle est corrélatif du modèle de la ville bien gérée et de l'idéal de la bonne gestion des espaces publics, présent depuis l'époque coloniale. Celui-ci implique l'interdiction du commerce de rue, peu importe le territoire concerné et ses spécificités. On retrouve ainsi les mêmes intentions dans des espaces très divers.

Début 2011, le commerce de rue a réinvesti plusieurs rues du centre historique de Lima au moment où Susana Villagrán³⁴⁶, du parti de gauche *Descentralista-Fuerza Social*, a succédé à Luís Castañeda Lossio à la tête de la Municipalité Métropolitaine de Lima. Peu après son arrivée au pouvoir, 5 000 vendeurs de rue ont rejoint les 2 000 vendeurs autorisés dans le centre de Lima³⁴⁷. Dans le journal national, *El Comercio*, on pouvait lire l'éditorial suivant :

La question de fond est : comment la nouvelle équipe municipale assumera ses responsabilités pour résoudre ce sérieux problème qui menace de nous renvoyer à des temps anciens déjà dépassés ? L'occupation illégale se concentre surtout dans les rues Montevideo et Puno et dans certains endroits des avenues Tacna et Abancay.

Immédiatement, on se rappelle de la gestion réussie du maire disparu Alberto Andrade, qui a démontré du courage et de l'efficacité en mettant en œuvre un programme de récupération du centre historique qui a inclut l'expulsion de 18 000 vendeurs informels de rues envahies pendant des décennies. Beaucoup d'entre eux se sont vu proposer un appui technique et financier pour se relocaliser dans des centres commerciaux populaires formels.

³⁴⁶ Durant la campagne électorale, Susán Villagrán avait démontré une position « favorable » au commerce de rue en revendiquant l'application de l'ordonnance 002-85 lors du *Foro con Partidos Políticos: El empleo informal en la ciudad de Lima: políticas municipales de protección social*, 12 août 2010 (forum avec 4 candidats à la Mairie Métropolitaine de Lima).

³⁴⁷ « Salinas criticó a Villarán: “No hay liderazgo para resolver tema de los ambulantes” », *El Comercio*, 7 février 2011.

La priorité était, et reste, de récupérer les rues, qui appartiennent à tous et d'éradiquer une coutume ancienne de les envahir, qui avait été permise pour des raisons démagogiques, électorales et du fait de l'indolence de certaines autorités, sans réfléchir au chaos, à la concurrence informelle, aux embouteillages infernaux, à la pollution et à l'atmosphère d'insécurité dont profitent les délinquants.

On ne peut pas permettre un recul de la ville. Il y a l'exemple d'Andrade, poursuivi par Castañeda, comme un modèle de gestion qui a fonctionné pour affronter le problème du commerce de rue informel. Le dialogue doit s'imposer, mais dans un contexte de respect de l'ordre, de la loi et du principe d'autorité, et il doit être conduit par l'autorité municipale en place³⁴⁸.

Cet éditorial souligne très bien cette idée d'un modèle de gestion du commerce de rue. Pourtant, en dépit de ce modèle sous-jacent partagé, on observe l'impossibilité pour le niveau régional de réguler par des textes le commerce de rue dans l'ensemble du territoire de l'état ou de la province.

L'impossible niveau régional

Nous avons insisté dans ce travail sur les politiques de relocalisation, car nous nous intéressons tout particulièrement aux politiques spatiales, mais les autres politiques doivent être considérées. En nous concentrant sur les programmes, nous avons mis en arrière le poids des routines, les limites du volontarisme public ou les temporalités de la réforme discrète (Lascoumes & Le Galès, 2004). Nous avons également dédié quelques pages seulement aux législations régionales qui existent en matière de commerce de rue et qui constituent un cadre à l'échelle du District Fédéral et de la Municipalité Métropolitaine de Lima.

La politique des années 1980 à Lima, qui a donné lieu à l'ordonnance 002 de 1985, ou la politique menée entre 1997 et 1999 à Mexico, qui a créé le Programme de réorganisation du commerce sur la voie publique, ont eu pour but de créer un cadre de régulation qui ne soit pas répressif, à l'échelle de la Municipalité Métropolitaine de Lima et du District Fédéral de Mexico. Mais ces politiques ont eu peu de succès du fait notamment de la répartition des compétences dans la métropole. Ces cadres n'ont pas été appliqués partout en partie parce qu'ils requièrent un personnel et des ressources financières que les municipalités n'ont pas toujours. Organiser des commissions mixtes et gérer des fonds, dans le premier cas, ou compter et enregistrer un par un les vendeurs de rue, dans le second cas, impliquent de pouvoir mobiliser des moyens. Or les autorités régionales rencontrent des difficultés

348« (Editorial) Municipio, ambulantes y Lima », *El Comercio*, 4 février 2011

pour obliger les gouvernements de niveau inférieur à respecter les textes réglementaires ou législatifs adoptés au niveau régional. En revanche, il est intéressant de voir comment les acteurs du commerce de rue mobilisent ces textes pour justifier leur présence dans les rues. A Carabayllo, par exemple, l'ordonnance 002-85 est mobilisée par la fédération de vendeurs de rue pour faire pression contre la municipalité qui ne respecte pas ce texte, pourtant toujours en vigueur officiellement.

Finalement, la difficulté de légiférer à l'échelle du District Fédéral et de la Municipalité Métropolitaine de Lima est une traduction de cette fragmentation de l'action publique. Définir un cadre de régulation commun est problématique. Les divisions politiques et les relations clientélistes entre les hommes politiques, les partis politiques et les vendeurs de rue ne suffisent pas à expliquer pourquoi, à Mexico, l'Assemblée législative du District Fédéral ne parvient pas à voter un texte remplaçant le Règlement des marchés qui date de 1951. Cette assemblée a promulgué le bando de 1993, car celui-ci portait sur le centre historique. La spécificité de ce territoire a permis d'obtenir un consensus qui n'a jamais été retrouvé depuis. De même, à Lima, la Municipalité Métropolitaine n'est pas parvenue à définir un nouveau texte remplaçant l'ordonnance de 1985 en dépit des diverses tentatives.

Dans ce contexte, les actions des autorités régionales se réduisent à agir sur les territoires de leur compétence ou de leur intérêt, comme le sont principalement les centres historiques. Les autorités régionales sont ainsi les plus efficaces là où elles agissent directement en qualité d'autorités locales.

La cristallisation des enjeux et des rapports de force dans les centres historiques

Le District Fédéral, du côté mexicain, et la Municipalité Métropolitaine de Lima, du côté péruvien, sont le siège des pouvoirs de la nation. Ils ont vu leur panorama politique changer sous les effets de la décentralisation et de la démocratisation. Disposant de ressources plus importantes que les autres états et les municipalités, ils mettent en œuvre des politiques ambitieuses et innovantes, comme on l'a vu dans les chapitres quatre et cinq.

Les autorités régionales agissent sur le commerce de rue en menant de grandes politiques médiatiques. Le rôle des medias a, en effet, été fondamental et il faudrait qu'une autre recherche s'y attarde. Ces actions sont menées dans les centres historiques qui sont les vitrines de ces villes et surtout de l'action du chef du gouvernement régional ou maire métropolitain. Ce dernier est un acteur majeur, bien souvent candidat à la présidentielle. Le centre historique est la vitrine et le laboratoire de sa politique. Elle lui permet de mettre en place des actions visibles à l'échelle de la métropole. La régulation du commerce de rue, largement décriée est, depuis la fin de la crise économique des années 1980, un objet

politiquement intéressante. Le commerce de rue est largement critiqué pour ses impacts sur l'urbain (congestion, déchets, délinquance...) mais aussi pour ses liens avec les partis politiques, pour la corruption qu'il engendre. Expulser les vendeurs de rue est également plus « facile » et rentable politiquement que de trouver les causes de ces activités informelles et des alternatives en termes d'emploi. Mais surtout, éradiquer le commerce de rue renvoie à tout un ensemble de référents et mobilise notamment les concepts que nous avons développés d'efficacité et d'autorité.

Le rôle du centre historique comme territoire ressource est primordial. Monnet (1993 : 183) a montré que, jusqu'aux années 1980, la protection du centre de Mexico participait à « l'élaboration d'une histoire et d'une géographie imaginaires qui constituent la nation et légitiment l'Etat en tant que fondé de pouvoir de cette dernière ». Le centre est, pour cet auteur, l'unique lieu où les relations de pouvoir peuvent se donner à voir à toute la collectivité (p. 192). Le centre est un lieu commun, c'est-à-dire un espace identifié et partagé par tous et dont les représentations sont des clichés utilisés par tous (p.196). L'action des autorités se donne à voir dans l'espace comme une « magnification symbolique de l'autorité elle-même » (Monnet, 1998). Dans ce contexte, il montre que l'Etat se réserve l'élaboration des politiques de protection du patrimoine. Les politiques que nous avons étudiées permettent de prolonger cette réflexion.

Les actions menées, en 2007, par l'équipe de Marcelo Ebrard sont intéressantes pour discuter de cette conception du centre. Cette politique montre que le District Fédéral remet en cause ou plutôt s'oppose en bien des points au monopole de l'Etat sur le centre historique. La constitution de l'Autorité du centre historique, ainsi que les déclarations de sa titulaire, ont mis à jour les tensions entre la politique de protection du patrimoine, réalisée par l'INAH, institution fédérale, et l'expropriation et la destruction de bâtiments historiques pour relocaliser les vendeurs de rue, mises en place par le Gouvernement du District Fédéral. Le pouvoir régional s'est ainsi affirmé entre les années 1980 et les années 2000 et le centre historique est le théâtre des jeux de pouvoirs entre le niveau fédéral et régional. Inscrire son action dans l'espace concret du centre historique, sans tenir compte des institutions fédérales, est hautement significatif. Il ne s'agit donc plus seulement de « la projection du centre jusque dans les périphéries » (Monnet, 1993 : 195), mais également de la projection des actions des pouvoirs régionaux dans le centre jusque dans les périphéries. Cette tension entre le régional et le national a également été très forte à Lima dans les années 1990, avec l'opposition célèbre entre Fijimori et Andrade. Le centre historique de Lima a été le théâtre du même type d'enjeux et de rapports de force. En revanche, les pouvoirs municipaux ont gagné moins de force par rapport au pouvoir régional, même s'ils sont désormais présents dans le jeu d'acteurs.

Les circulations et effets de mise en cohérence dans la métropole

Les dynamiques sociales et économiques s'affranchissent en permanence des limites et fonctionnent en dehors des limites des territoires politico-administratifs qui les régulent. Autrement dit, il y a ici une contradiction. Si les territoires politico-administratifs découpent, les acteurs sociaux connectent. Cependant, la métropole n'est pas seulement un ensemble de territoires fragmentés gouvernés en autarcie, sans liens. Toute juridiction territoriale est en constante interaction avec ses voisins et les différents échelons verticaux se connectent en permanence (Estebe, 2010). Des interactions sont, en effet, à l'œuvre sous plusieurs formes et directions. Nous avons démontré que toute politique menée dans un territoire de la métropole, quel qu'il soit, a des effets sur les autres territoires de la métropole, voisins mais également éloignés.

Les travaux de Vanier (2002 ; 2010) sont stimulants pour traiter de la contiguïté entre les territoires. Une grande partie de la pratique avec la décentralisation montre que les pouvoirs locaux tendent à rester enfermés dans leur périmètre. Les interdépendances sont, en effet, largement absentes de la définition des politiques publiques. Or, Vanier montre qu'il ne s'agit plus de coopérer dans de nouveaux périmètres mais de considérer les limites comme l'enjeu des coopérations. La « gestion des interfaces » pourrait être l'engagement contractuel de deux territoires supra-communaux à partager les décisions qui prises d'un côté, entraînent des conséquences sur l'autre et à assumer la co-responsabilité sur des sujets transversants (2002 : 86). Plus encore, les politiques publiques territoriales devraient se concevoir, se débattre et se conduire en interaction permanente avec les autres territoires, latéralement et verticalement. Il souligne que ces questions se posent dans le contexte de la décentralisation car jusque là, l'Etat disposait du monopole de l'inter-territorialité. L'Etat se retirant des territoires, il reviendrait aux acteurs locaux de prendre la relève et d'assumer le souci de l'espace dans sa globalité.

Ces questions sont d'autant plus pertinentes dans le cas des agglomérations urbaines de Mexico et Lima, qui n'ont pas d'institutions métropolitaines. Dans le cas du commerce de rue, nous avons observé que les pouvoirs publics agissent en fonction des autres pouvoirs publics de la métropole. L'autonomie municipale doit être remise en question par les pratiques observées. Nous avons vu que les politiques en matière de commerce de rue dans les centres historiques avaient des effets d'entraînement dans d'autres territoires qui profitent de la « conjoncture ». Le jeu des temporalités s'est ici révélé et il mériterait d'être approfondi. Les politiques des centres provoquent également des effets de structuration de politiques locales par l'apparition de phénomènes d'imitation. Des « bonnes pratiques » émergent. Elles circulent et sont imitées. Ces politiques peuvent être appuyées par les gouvernements

locaux qui mettent en place des actions de rééquilibrage, comme par exemple, laisser les vendeurs expulsés du centre historique s'installer sur leur territoire pour permettre la réussite de la politique dans le centre historique. Celles-ci dépendent du facteur politique. En outre, les politiques des centres génèrent également de l'incertitude dans toute l'agglomération. Les acteurs réagissent aux actions menées dans d'autres territoires politico-administratifs et ils ont tendance à anticiper l'incertitude.

Cependant, l'innovation est aussi de mise parmi les gouvernements locaux, dans le contexte de la compétition infra-urbaine, de même que l'inertie. Certains gouvernements locaux recherchent l'innovation politique dans leurs actions à l'égard du commerce de rue. Ils rompent avec la dynamique centre-périphérie et contribuent à la diversification des politiques publiques. C'est ce qu'a montré Lidgi (2001) dans le cas du 20^{ème} arrondissement de Paris, municipalité de gauche, qui a promu un pouvoir urbain d'arrondissement, impulsé par le mouvement associatif, contre un projet de planification urbaine de la Mairie de Paris. D'autres, par manque de ressources, ne peuvent pas agir, comme l'a montré le cas de Carabayllo, soulignant les disparités fiscales présentes dans la métropole.

En résumé, l'objet de notre recherche était de discuter de l'hypothèse de la fragmentation. Nous avons montré que la métropole est fragmentée politico-institutionnellement et que les actions publiques en son sein sont fragmentées si on les analyse une par une. Mais l'exercice comparatif nous a permis de révéler, dans la comparaison entre les actions publiques dans différents territoires d'une même ville, qu'il y a un modèle sous-jacent à ces politiques et, dans la comparaison entre les métropoles, que les politiques circulent, se projettent, interagissent de diverses façons. Il existe ainsi des effets de mise en cohérence qui lient les actions dans la métropole. Ces dynamiques traduisent une forte logique centre – périphérie en même temps que l'apparition de territoires d'innovation dans les périphéries des métropoles dessinant un scénario métropolitain complexe. Cela montre que, dans la pratique, l'impératif de l'interterritorialité est à l'ordre du jour, même s'il ne s'exprime pas clairement. Finalement, comme l'écrit Négrier (2005 : 75), « c'est en examinant l'ensemble des interactions entre instances gouvernementales de différents niveaux que l'on peut voir se constituer, comme tel, le « système de gouvernance métropolitaine en mesure de répondre avec succès aux enjeux de politique publique et de fourniture de services métropolitains » (Stephen, Wilkstrom, 2000 : 117) ».

Alors que nombre de recherches concluent sur la nécessité du comparatisme, nous proposons de notre côté de prolonger cette recherche en approfondissant l'analyse des actions publiques dans une seule métropole au travers de l'étude de différents types de politiques. La concentration du commerce de rue dans les centres historiques a probablement prédéfini

les logiques observées dans le sens centre – périphérie, qui auraient été distinctes si on avait pris un autre exemple.

Il nous semble que les interactions et les circulations à l'œuvre, dont nous avons proposé ici une première approche, sont fondamentales dans la compréhension de l'action publique dans la métropole et dans la conception du gouvernement urbain et de la gouvernance métropolitaine.

Annexe 1 :

Liste des entretiens réalisés avec les acteurs du commerce de rue

- A Mexico (par ordre chronologique)

N°	Nom	Fonction	Date du 1er entretien
1	Sr. Jerónimo	Administrateur du centre de commerce populaire La Paja	25/10/2003 *
2	Francisco Padilla	Leader Arteanos del Centro	25/10/2003
3	A	Administratrice du centre commercial populaire Pino Suarez	12/11/2003
4	Federico Rodríguez	FONDECO	24/11/2003
5	Jorge Benavides	Administrateur du centre commercial populaire Venustiano Carranza	08/12/2003
6	Jorge Severiano	Administrateur du centre commercial populaire Isabel la Católica	05/12/2003
7	Enrique Martínez Richard	Responsable du centre commercial populaire Tacuba	04/12/2003
8	A	Responsable du centre commercial populaire Pensador Mexicano	04/12/2003
9	Sergio Castillo	Responsable du centre commercial populaire Artesanos del Centro	03/12/2003
10	Alfonso H. Hernández	Directeur du Centro de Estudios Tepiteños, ex – employé municipal de la délégation Cuauhtémoc	02/03/2004 *
11	Felix Sánchez	Architecte du centre comercial populaire Pino Suárez	08/03/2004
12	Sr. Humberto	Dirigeant de l'Unión de locatarios de la Plaza Arteanos del Centro	28/05/2004 *
13	A	Employé du Programme d'Amélioration du Commerce Populaire (1992-1993)	06/06/2004
14	Gabriel García Rojas	Conseiller du Secrétariat d'Economie du District Fédéral, en charge de la coordination des politiques et des programmes	07/06/2004
15	Antonia González Espinosa	Département des systèmes et des informations, Coordination générale Programmes des délégations et de la réorganisation du commerce sur la voie publique, Gouvernement du District Fédéral	09/06/2004
16	Marcelino Cruz Mendez	Ex – leader du centre commercial populaire La Paja	10/06/2004
17	Alfredo Jimenez Baeza	Responsable des centres commerciaux populaires, délégation Venustiano Carranza	20/06/2004
18	Maria Rosette	Leader de vendeurs de rue	06/06/2007 *

19	Sebastián Alonzo Cruz	Administrateur de la Plaza Millenium, Tlalnepantla	23/07/2007
20	Ricardo Ortiz Venegas	Président de l'Union de locataires de Plaza Millenium A.C., Tlalnepantla	23/07/2007
21	A	Avocat, employé de la Municipalité de Tlalnepantla	24/07/2007 *
22	Ing. Solay	Responsable du transport, STC Métro	07/08/2007
23	Mario Izazola Alvarez	Gérant de la Sécurité institutionnelle, STC Métro	07/08/2007
24	Juana Antonieta Zuñiga	Chargé des archives municipales de Tultepec	30/08/2007 *
25	Alejandro Camacho Rosas	Chargé de la communication d'Alejandra Barrios	20/11/2007 *
26	Alejandra Barrios	Leader de vendeurs de rue	23/11/2007
27	Victor Cisneros	Président de l'Association de commerçants établis du centre historique UDCEN A.C.	25/02/2008 *
28	Jorge Martínez	Sous-directeur de la réorganisation de la voie publique, Sous-secrétariat des Programmes des délégations et de la réorganisation du commerce sur la voie publique, Gouvernement du District Fédéral	10/03/2008
29	Narciso Montsivaís	Employé du Sous-secrétariat des Programmes des délégations et de la réorganisation du commerce sur la voie publique, Gouvernement du District Fédéral	10/03/2008 *
30	Dionisia Vázquez García	Ex-presidente municipale de Tultepec	31/03/2008
31	Javier Villalobos	Président ICOMOS A.C.	07/04/2008
32	Margarita Martínez Fisher	Députée, présidente de la Commission d'Approvisionnement et de Distribution, Assemblée Législative du District Fédéral	08/04/2008
33	Arturo Pradel García	Sous-directeur des marchés et de la voie publique de la délégation Cuauhtémoc	13/05/2008

(A) Anonymat souhaité

(*) Acteurs rencontrés à plusieurs reprises.

• A Lima (par ordre chronologique)

N°	Nom	Fonction	Date du 1er entretien
34	Luis García Calderón	Coordinateur ONG DESCO Villa El Salvador	06/12/2005 *
35	A	Représentant du marché Lomas de Pachacamac, Villa El Salvador	15/12/2005
36	Mario Zolezzi	Chercheur ONG DESCO	04/01/2006
37	Williams Fuentes	Président du marché Supermercado Virgen de las Mercedes, Lurín	04/01/2006

38	Elsie Guerrero	Directrice de la commercialisation, Municipalité Métropolitaine de Lima (1985-1996 et 1996-1998)	05/01/2006 *
39	Eliseo Arce Paucar	Président de l'association « Frente de defensa y desarrollo de los comerciantes independientes del distrito de La Victoria »	17/01/2006 *
40	Javier Pomalaza	Chef de la división Régulation et Contrôle de la Direction du commerce informel, Municipalité Métropolitaine de Lima	18/01/2006 *
41	Angheline Sánchez	Assistante technique, Municipalité Métropolitaine de Lima	18/01/2006
42	Martha Lazarte	architecte, Alternativa (ONG cône nord)	18/01/2006
43	Guillermo Nolasco	Coordinateur du programme Promotion entrepreneuriale et territoriale, ONG Alternativa et ex-dirigeant de la FEDEVAL	13/03/2007 *
44	Graciela Castañeda	Directrice du développement économique, Los Olivos	16/03/2007
45	A	Président du Marché Los Olivos, Los Olivos	21/03/2007
46	Henry Salvador Fernández	Président du Gran Marché de CONZAC, Los Olivos	22/03/2007 *
47	A	Représentante du Centro Comercial Villa Sol, Los Olivos	28/03/2007
48	A	Représentant du Gran Centro Comercial Los Olivos	08/04/2007
49	A	Président du mercado COVIDA	08/04/2007
50	Pedro Montero Matute	Employé municipal, direction de la commercialisation, Municipalité de Carabayllo	10/04/2007
51	Felipe Melgarejo Moya	Conseiller municipal, Los Olivos	18/04/2007
52	Alfredo Rodríguez	Coordinateur Lomas de Carabayllo, ONG CESIP	24/04/2007
53	Raul More Palacios	Coordinateur études commerce de rue, ONG EDAPROSPO	24/04/2007
54	José Álamo Camones	Représentant de l'image institutionnelle du centre commercial populaire Polvos Azules	25/04/2007
55	A	Dirigeant de la Parada Izaguirre	02/05/2007
56	José Luis Almanza	Représentant de La Parada	03/05/2007 *
57	Andres Cantadres Malquipoma	Président de l'association de vendeurs de rue ACEQUITOS, Los Olivos	04/05/2007
58	Benito Blaz	Président de la CUTIC, Carabayllo	08/05/2007 *
59	Edwin Huaranga	Agent de micro-crédit de la banque Scotiabank	09/05/2007
60	Rosa López	Responsable du commerce de rue, Municipalité de Miraflores	09/05/2007
61	Sr. Tebes	Président de l'association 18 de setiembre, Carabayllo	29/04/2008

(A) Anonymat souhaité

(*) Acteurs rencontrés à plusieurs reprises.

Annexe 2 :

Autorités locales

- **Métropole de Mexico**

District Fédéral

Mandat	Régent (regente)	Parti politique
1988-1993	Manuel Camacho Solís	PRI
1993-1994	Manuel Aguilera Gómez	PRI
1994-1996	Oscar Espinosa Villarreal	PRI
	Chef de gouvernement du District Fédéral	
1997-1999	Cuauhtémoc Cárdenas	PRD
1999-2000	María del Rosario Robles Berlanga	PRD
2000-2005	Andrés Manuel López Obrador	PRD
2005-2006	Alejandro Encinas Rodríguez	PRD
2006-2012	Marcelo Ebrard	PRD

Estado de México

Mandat	Gouverneur	Parti politique
1989-1993	Ignacio Pichardo Pagaza	PRI
1993-1995	Emilio Chuayffet	PRI
1995-1999	César Camacho Quiroz	PRI
1999-2005	Arturo Montiel Rojas	PRI
2005-2011	Enrique Peña Nieto	PRI
2011-2017	Eruviel Ávila Villegas	PRI

Municipe de Tlalnepantla

Mandat	Président municipal	Parti politique
1991-1993	Joaquín Rodríguez Lugo	PRI
1994-1996	Arturo Ugalde Meneses	PRI
1997-2000	Ruth Olvera Nieto	PAN
2000-2003	Rubén Mendoza Ayala	PAN
2003-2006	Ulises Ramírez Nuñez	PAN
2006-2009	Marco Antonio Rodríguez Hurtado	PAN
2009-2012	Arturo Ugalde Meneses	PAN

Municipio de Tultepec

Mandat	Président municipal	Parti politique
1991-1993	Carlos Martínez Díaz	PRI
1994-1996	Fernando Emilio Cervantes Urbán	PRI
	José Manuel Cervantes Camacho	PRI
1997-2000	Dionicia Vázquez García	PRD
2000-2003	Salomón Pedro Flores Pimentel	PRI
2003-2006	Armando Portuguez Fuentes	PRD
2006-2009	Ramón Sergio Luna Cortes	PRD
2009-2012	Armando Portuguez Fuentes	PRD

- **Métropole de Lima**

Municipalidad Metropolitana de Lima

Mandat	Maire métropolitain	Parti politique
1993-1995	Ricardo Belmont Cassinelli	Obras
1996-1998	Alberto Andrade Carmona	Somos Lima
1999-2002	Alberto Andrade Carmona	Somos Lima
2003-2006	Luis Castañeda Lossio	Solidaridad Nacional
2007-2010	Luis Castañeda Lossio	Solidaridad Nacional
2011-2014	Susana Villagrán	Descentralista-Fuerza Social

Province Constitutionnelle du Callao

Mandat	Maire	Parti politique
1993-1995	Kurt Woll Muller	Partido Popular Cristiano
1996-1998	Alexander Kouri Bumachar	Chim Pum Callao
1999-2002	Alexander Kouri Bumachar	Chim Pum Callao
2003-2006	Alexander Kouri Bumachar	Chim Pum Callao
2007-2010	Félix Moreno	Chim Pum Callao
2011-2014	Juan Sotomayor García	Chim Pum Callao

District de Los Olivos

Mandat	Maire	Parti politique
1993-1995	Jesús Martínez Aliaga	Obras
1996-1998	Felipe Castillo Alfaro	Cambio 90
1999-2002	Felipe Castillo Alfaro	Somos Vecinos
2003-2006	Felipe Castillo Alfaro	Siempre Unidos
2007-2010	Felipe Castillo Alfaro	Siempre Unidos
2011-2014	Felipe Castillo Alfaro	Siempre Unidos

District de Carabaylo

Mandat	Maire	Parti politique
1993-1995	Juan Hernando Chávez Castro	L.I.No.3
1996-1998	Guillermo Tapia Zegarra	Cambio 90
1999-2002	Guillermo Tapia Zegarra	Vamos Vecinos
2003-2006	Miguel Ríos Zarsoza	Unidad Nacional
2007-2009	Miguel Ríos Zarsoza	Unidad Nacional
2009-2010	Rafael Álvarez Espinoza	Unidad Nacional
2011-2014	Rafael Álvarez Espinoza	Unidad Nacional

Annexe 3 :

Expansion urbaine de Mexico et Lima

Population de la métropole de Mexico (1900-2000)

	Ville centrale*	District Fédéral	Zone métropolitaine
1900		344 721	541 516
1910	471 066	729 753	
1921	615 397	903 063	
1930	1 029 068	1 220 576	
1940	1 448 422	1 757 530	1 644 621
1950	2 249 221	3 239 840	3 135 673
1960	2 829 756	5 178 123	5 381 153
1970	3 002 984	7 327 424	9 210 853
1980	2 686 499	9 165 136	14 419 454
1990	1 930 267 (a)	8 235 744 (a)	15 047 683 (b)
2000			17 682 182 (c)

* Correspond au périmètre des actuelles délégations Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo et Venustiano Carranza (celles-ci ont été créés en 1970).

Sources : Atlas de la Ciudad de México (1978 : 126)

(a) CONAPO (1994)

(b) OCIM (1996)

(c) Duhau & Giglia (2008 : 116)

Evolution de l'aire urbaine de la zone metropolitaine de Mexico (1950-2000)

Année	Superficie en hectares	Densité (hab / ha)
1940	11 750 (1)	
1950	26 275	113
1960	41 690	124
1970	72 246	120
1980	89 112	154
1990	129 503	117
2000	140 000	119

Source : Duhau & Giglia (2008 : 116)

(1) Ward (1998:57)

Population de la métropole de Lima (1900-2000)

	Province de Lima	Province du Callao	Zone métropolitaine
1940	562 885	82 287	645 172
1961	1 632 370	213 540	1 845 910
1972	2 981 292	321 231	3 302 523
1981	4 164 597	443 413	4 608 010
1993 (a)	5 706 127	639 729	6 345 856
2005 (a)	6 954 517	810 568	7 765 085
2007 (b)	7 605 742	876 877	8 482 619

Sources : J.C. Driant (1991)

(a) INEI, Sistema de recuperación de datos, resultados definitivos CPV 1993 – CPV 2005 (CD Rom)

(b) INEI, XI Censo de Población, 2007

Evolution de l'aire urbaine de la zone metropolitaine de Lima (1910-1999)

Année	Superficie en hectares
1910	1200
1925	2500
1940	4200
1961	8000
1970	19 500
1981	37 500
1999	50 700

Source : Joseph (2005)

Annexe 4 :

Evolution des districts de Lima de 1940 à 2009

1940	1961	1981	2010
1) LIMA Lima (1821)	Lima	Lima	Lima
Chorrillos (1857)	Breña (1949)	Jesús María (1963)	Jesús María
La Victoria (1921)	Chorrillos	Breña	Breña
Lince (1936)	La Victoria	Chorrillos	Chorrillos
Magdalena del Mar (1920)	Lince	La Victoria	La Victoria
Magdalena Vieja	Magdalena del Mar	San Luis (1968)	San Luis
Miraflores (1857)	Magdalena Vieja	Lince	Lince
Rimac (1921)	Miraflores	Magdalena del Mar	Magdalena del Mar
San Isidro (1931)	Rimac	Magdalena Vieja	Magdalena Vieja
Barranco (1874)	San Isidro	Miraflores	Miraflores
San Miguel (1920)	Barranco	Rimac	Rimac
Santiago de Surco (1929)	San Miguel	San Isidro	San Isidro
	Santiago de Surco	Barranco	Barranco
		San Miguel	San Miguel
		Santiago de Surco	Santiago de Surco
		San Juan de Miraflores (1965)	San Juan de Miraflores
	Surquillo (1949)	San Juan de Miraflores (1965)	
		Surquillo	Surquillo
Ancón (1874)	Ancón	Ancón	San Borja (1983)
Ate-Vitarte	Ate-Vitarte	Santa Rosa (1962)	Ancón
		Ate-Vitarte	Santa Rosa
		El Agustino (1965)	Ate-Vitarte
		La Molina (1962)	Santa Anita (1989)
Carabaylo (1821-1825)	Carabaylo	Carabaylo	El Agustino
		Comas (1961)	La Molina
		Independencia (1964)	Carabaylo
	San Martín de Porres (1950)	Independencia (1964)	Comas
	Chaclacayo	San Martín de Porres	Independencia
	Lurigancho	Chaclacayo	San Martín de Porres
Chaclacayo (1940)		Lurigancho	Los Olivos (1989)
Lurigancho	Lurín	San Juan de Lurigancho (1967)	Chaclacayo
	Pucusana (1943)	Lurín	Lurigancho
	San Bartolo (1946)	Pucusana	San Juan de Lurigancho
		San Bartolo	Lurín
		Santa María del Mar (1962)	Pucusana
	Punta Hermosa (1954)	Punta Hermosa	San Bartolo
	Punta Negra (1954)	Punta Negra	Santa María del Mar
Pachacamac	Pachacamac	Pachacamac	Punta Hermosa
		Villa María del Triunfo (1961)	Punta Negra
		Cieneguilla (1970)	Pachacamac
		Puente Piedra	Villa María del Triunfo
Puente Piedra (1927)	Puente Piedra	Puente Piedra	Villa El Salvador (1983)
			Cieneguilla
			Puente Piedra
2) CALLAO Callao (1836)	Callao	Callao	Callao
Bellavista (1915)	Bellavista	Ventanilla (1969)	Ventanilla
		Bellavista	Bellavista
		Carmen de la Legua (1964)	Carmen de la Legua
La Punta (1915)	La Punta	La Perla (1964)	La Perla
		La Punta	La Punta
23 districts	30 districts	45 districts	49 districts

Source : Driant (1991 : 33-34), élaboration personnelle pour 2010

Bibliographie

- ADAMS N. & VALDIVIA N., 1991, *Los otros empresarios: ética de migrantes y formación de empresas en Lima*, Instituto de Estudios Peruanos Año, Lima
- AGIER M., 1999, *L'invention de la ville. Banlieues, townships, invasions et favelas*, Editions des archives contemporaines, Paris
- ALARCÓN S., 2008, *El tianguis global / Sandra Alarcón Edición*, Universidad Iberoamericana, Biblioteca Francisco Xavier Clavigero, México, D.F.
- ALBA C., 1988, *Los empresarios y la industria de Guadalajara*, El Colegio de Jalisco, Guadalajara
- ALBA C. & LABAZEE P., 2006, « Mutations des activités et réhabilitation du Centre Historique de Mexico. Les politiques urbaines face aux pratiques d'acteurs », *Séminaire International de Recherche Réinvestir le « centre ». Politiques de requalification, transformations urbaines et pratiques citadines dans les grandes villes d'Amérique latine*, 6-8 juin 2006
- ALBA C. & LABAZÉE P., 2007, « Acteurs économiques et enjeux politiques dans le centre historique de Mexico. Entrepreneurs et ambulants dans la controverse post-électorale », *Problèmes d'Amérique latine* n°64 : p. 33-49
- ALBA C. & LABAZÉE P., 2008, « Liberalization, Street Vending and Violence », in KEES K., *Exclusion and Violence in Latin America, Symposium in Honour of Dirk Kruij*, 23-24 de octobre de 2008, Utrecht University
- ALBORES GUILLEN R., 1994, « Programa de Mejoramiento del Comercio Popular », in *Echame una manita*, Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México, México DF : 67-70
- ALIAGA L., 2002, *Sumas y restas. El capital social como recurso en la informalidad (las redes de comerciantes ambulantes de Independencia)*, Alternativa, Lima
- ALIAGA L., 2008, « La consommation ambulante face aux supermarchés : production spatiale, concurrence et résistance à Lima », *Espaces et sociétés*, numéro thématique sur le consommateur ambulant, n°135 : 117-136
- ALLOU S., 1989, *Lima en cifras*, IFEA, CIDAP, Lima
- ALMANZA J-L., 2004, « Algunos aspectos del proceso histórico de formación y desarrollo del comité promotor de la central unificada de vendedores ambulantes de La Victoria », document non publié
- ARAB N., 2008, « A quoi sert l'expérience des autres ? « Bonnes pratiques » et innovation dans l'aménagement urbain », *Espaces et sociétés*, n°131 : 33-47
- ARIZPE S., 1975, *Indígenas en la ciudad de México: el caso de las «Marías»*, Secretaría de Educación Pública, México D.F.
- ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R., 2006, *Idéologies et action publique territoriale. La Politique change-t-elle encore les politiques*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes
- ARROYO E., 1994, *El centro de Lima. Uso social del espacio*, Fundación Ebert, Lima

- ASCHER F., 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*. Editions Odile Jacob, Paris
- ASCHER F., 2001, *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, l'Aube, Paris
- ASCHER F., 2005, *Le mangeur hypermoderne, une figure de l'individu éclectique*, Editions Odile Jacob, Paris
- AZUELA A., 1990, « Fuera del huacal, aún en la calle: el comercio y el espacio público en el centro de la ciudad », *TRACE*, n° 17 : 20-24
- BABY-COLLIN V., 2000, *Marginaux et citadins. Construire une urbanité métisse en Amérique latine. Etude comparée des barrios de Caracas (Venezuela) et des villas d'El Alto de la Paz (Bolivie)*, Thèse de doctorat, Université de Toulouse II-Le Mirail.
- BALME R. & FAURE A., 1999, « Les politiques locales changent-elles la politique? » in BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po : 15-35
- BALME R., FAURE A., MABILEAU A., 1999, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po, Paris
- BARBOSA, R., 2005, *El trabajo en la calle: subsistencia y negociación política en la ciudad de México a comienzos del siglo XX*, Editorial R. M., México, D.F.
- BASSAND M., 1997, *Métropolisation et inégalités sociales*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne
- BASSAND M., 2007, *La métropolisation de la Suisse*, Collection Le Savoir Suisse, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne
- BASSAND M., JOYED. & LERESCHE J-P. (dir.), 1995, *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Georg, Genève
- BASSOLS A. & CORONA, R., 1993, « La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ¿Una reforma que nadie quería? », in BASSOLS, A., & GONZÁLEZ SALAZAR, G., 1993, *Zona metropolitana de la ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político* Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México : 339-372
- BASSOLS A., & GONZÁLEZ SALAZAR G., 1993, *Zona metropolitana de la ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político* Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México
- BATAILLON C., DELER J-P., THERY H., 1991, « L'Amérique Latine », *Géographie universelle*, Reclus/Hachette, Paris
- BEHAR D., 2000, « Les nouveaux territoires de l'action publique », in PAGES D. & PELISSIER N., *Territoires sous influence 1*, L'Harmattan, Paris : 2-12
- BENIT-GBAFFOU C., DORIER-APPRILL E., DIDIER S. & GERVAIS-LAMBONY P., 2007, « La fragmentation », in DORIER-APPRILL E. & GERVAIS-LAMBONY P. (dir.), 2007, *Vies citadines*, Coll. Mappemonde, Belin, Paris
- BENKO G. & LIPIETZ A., 1992 *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux. Les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Coll. Économie en liberté, PUF, Paris
- BLANCAS NERIAA., 1993, « Finanzas públicas y gasto social », in BASSOLS BATTALLA

- A., GONZALEZ SALAZAR G., DELGADILLO MACIAS J. (dir.), *Zona metropolitana de la Ciudad de México, complejo geográfico, socioeconómico y político: qué fue, qué es y qué pasa*, IIE-UNAM, México D.F. : 276-309
- BLANQUER J-M, 2001, « Consolidation démocratique ? Pour une approche constitutionnelle », *Pouvoirs*, n°98 : 37-47
- BONNAFE J., 2005, « El comercio informal en el Bosque de Chapultepec », in MONNET J. & BONNAFE J. (dir.), *Memoria del Seminario «El ambulante en la Ciudad de México: investigaciones recientes»*, Programa de Estudios Universitarios sobre la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México / Centro francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, CD-Rom, México
- BOUDREAU A.J., DIDIER S., HANCOCK C., 2004, « Homogénéisation résidentielle et indépendance politique : de la sécession urbaine et autres incorporations à Los Angeles », *EG* : 131-148
- BOURDIN A., 1984, *Le patrimoine réinventé*, PUF, Paris
- BOURDIN A., 2000, *La question locale*, PUF, Paris.
- BOURDIN A., 2005, *La métropole des individus*, Editions de l'Aube.
- BOURDIN A., LEFEUVRE M-P., MELE P. (dir.), 2006, *Les règles du jeu urbain*. Descartes et Cie., Paris
- BRAUDEL F., 1979, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, Tome II*, Armand Colin, Paris
- BROMLEY R., 1998, « Informal Commerce: Expansion and Exclusion in the Historic Centre of the Latin American City », *International Journal of Urban Studies*, juin, n°2, (<http://www-fr.ebsco.com/online/direct.asp?JournalID=100853>)
- BURGOS-VIGNA D., 2003, « L'évolution de l'action collective à Villa el Salvador (Lima) : de la communauté autogérée au budget participatif », *Mondes en Développement*, Vol.31, n°124 : 113-130
- CABRERO E., 1995, *La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas*. CIDE, Documento de Trabajo 28, México D.F.
- CABRERO E., 1996, *La nueva gestión municipal en México : análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales*, CIDE, Miguel Angel Porrúa, México
- CABRERO E., 1998, *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México D.F.
- CABRERO, E., 1999, *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, Cide – MA Porrúa, México D.F.
- CABRERO E., 2000, « Mexique : les dilemmes de la décentralisation », *Problèmes d'Amérique latine*, n°37 : 39-61
- CABRERO E., 2002, *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, CIDE-Fundación Ford, Mexico.
- CABRERO, E., 2003, *Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductora*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública, México D.F.

- CABRERO E., 2005, *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- CANACO, 1987, *El Comercio Ambulante en la Ciudad de México*, Mexico D.F.
- CANACO, 1990, *Diagnóstico y propuesta de ordenamiento del comercio en la vía pública del Centro Histórico de la Ciudad de México*, mars 1990, archives du CETEPI
- CANACO, 1990, *Economía informal, Cuarta Edición. Mesas Redondas sobre el Comercio Ambulante de la Ciudad de México*, México D.F.
- CANACO, 1990, *Economía Informal, Tercera Edición. Quien Provee a los Ambulantes*, Mexico D.F.
- CAPRON G., 2000, « Rassemblement et dispersion dans la ville latino-américaine : un nouvel espace public urbain, le cas du centre commercial », *Cahiers des Amériques Latines*, n°35 : 21-40.
- CAPRON G. (dir.), 2006, *Quand la ville se ferme. Quartiers résidentiels sécurisés*, Bréal, collection « D'autre part », Paris
- CAPRON G., CORTES, G., GUETAT-BERNARD, H., 2005, *Liens et lieux de la mobilité. Ces autres territoires*, Belin, Paris
- CAPRON G. & DE ALBA M. (dir.), 2007, « Banlieues et périphéries des villes latino-américaines », *Ordinaire Latino-américain*, mai-août, n° 207 (<http://w3.ipealt.univ-tlse2.fr/ordinaire-latinoamericain.htm>)
- CAPRON G. & MONNET J., 2003, « Una retórica progresista para un urbanismo conservador: la protección de los centros históricos en América latina », in RAMIREZ KURI, P. (coord.), *Espacio público y reconstrucción de la ciudadanía*. FLACSO/Porrúa, México DF : 105-136
- CARREÑO MELÉNDEZ F., 1999, *La metrópoli: comercio en vía pública caso de estudio: Tlalnepantla*, Tesis Maestría en Arquitectura (Urbanismo), Facultad de Arquitectura, UNAM
- CASTELLS M., 1981, *La question urbaine*, Maspero, Paris
- CASTELLS M., 1998, *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, Alianza, Madrid
- CASTELLS M., 2001, « Préface », in M. Carnoy, *Dans quel monde vivons nous ? Le travail, la famille et le lien social à l'heure de l'information*, Fayard, Paris
- CASTELLS M. & GODARD F., 1974, *Monopolville: l'entreprise, l'état, l'urbain*, Mouton, Paris
- CASTELLS M. & PORTES A., 1989, *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore
- CASTRO NIETO G., 1990, « Intermediarismo político y sector informal: el comercio ambulante en Tepito », *Nueva antropología*, Vol. XI, n° 37 : 59-69
- CAVAILLÈS B., 1988, « La degradación de Lima Cuadrada », *Bulletin de l'IFEA*, 17, n°1 : 87-95
- CELI VEGAS M., 2005, « Construction démocratique : nouvelles tendances au Pérou », *Cahiers du CERCAL*, n°35 : 33-43.

- CHAVEZ O'BRIEN E. & DE LA FLOR R. (dir.), 1998, *Perú : el sector informal frente al reto de la modernización*, Oficina Internacional del Trabajo, Genève.
- CHION M., 2002, « Dimensión metropolitana de la globalización: Lima a fines del siglo XX », *EURE* vol.28, no.85, Santiago: 71-87
- CHIRINOS SEGURA L., 1991, « El gobierno de la ciudad y el rol de las ONGD : una aproximación desde el caso de Lima », in ZICCARDI A., *Ciudades y gobiernos locales*, Miguel Angel Porrúa, Mexico D.F. : 39-52.
- CLAVAL P. & SANGUIN A-L, 1997, *Métropolisation et politique*, L'Harmattan, Paris
- COLLIN J.-P., DAGENAIS M., POITRAS C., 2003, « From city to city-region : Historical perspective on the contentious definitions of the Montréal metropolitan area ». *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 12, no 1 : 16-34
- COLLIN-DELAVAUD A., 1994, « L'héritage colonial et les problèmes d'aménagement des centres-villes », *Cahiers des Amériques latines*, IHEAL Editions, n°18 : 65-79
- COLLIN-DELAVAUD A., 2000, « Une négociation sociale au cœur du centre historique de Quito. Commerçants de la rue et municipalité », *L'ordinaire latino-américain*, N° 182 octobre-décembre : 29-39
- COMBES H., 2007, « La guerre des mots dans la transition mexicaine », *Mots*, n°85 : 51-64
- CONNOLLY, P., 1987, « La política habitacional después de los sismos », *Estudios demográficos y urbanos*, Vol.2, n°1: 101-120
- CORNELIUS W., 1986, *Los inmigrantes pobres en la Ciudad de México y la política*, Fondo de Cultura Económica, México DF
- CORNELIUS W. & CRAIG A., 1991, *The Mexican political system in transition*, La Jolla, CA, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego
- COSAMALON J., 2008, *La ciudad tomada. Lima 1980, espacios y personas*, document de travail du programme de recherche « Los rostros de la calle », PUCP, Lima
- COULOMB R., 2001, « Modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe. En busca de la integralidad, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad », in CARRION F., *La Ciudad Construida*, FLACSO-Ecuador
- CROSS J., 1996, « El desalojo de los vendedores ambulantes: paralelismos históricos en la ciudad de México », *Revista Mexicana de Sociología*, n° 2 : 95-115
- CROSS. J., 1997, « Debilitando al clientelismo: la formalización del ambulante en la ciudad de México », *Revista Mexicana de Sociología*, n° 4 : 93-115
- CROSS J., 1998, *Informal Politics: Street Vendors and the State in Mexico City*, Stanford University Press, California
- DAVIS D., 1994, *El Leviatán urbano: la ciudad de México en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- DAVIS D., 2007, « El factor Giuliani: delincuencia, la 'cero tolerancia' en el trabajo policiaco y la transformación de la esfera pública en el centro de la Ciudad de México », *Estudios Sociológicos* XV (3) : 639-681
- DE ALBA, F. 2006, « Fragmentación institucional en México: la saturación del espacio político y la acción intergubernamental en una metrópoli en conflicto », *Provincia* (16),

- julio-diciembre : 109-159 (<http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23461/1/articulo4.pdf>)
- DE ALBA M., EXBALIN A., RODRIGUEZ G., 2008, « El ambulante en imágenes : una historia de representaciones de la venta callejera en la Ciudad de México (siglos XVIII-XX) », *Cybergeo : European Journal of Geography*, Ambulante et métropolisation, article 373, (<http://cybergeo.revues.org/5591>).
- DE MATTOS C., 2002, « Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago: ¿Una ciudad dual? », *EURE*, Vol. 28, n°85: 51-70
- DE MIRAS C., 1991, *L'Etat et l'informel*, L'Harmattan, Paris
- DE SOTO, H., 1987, *El otro sendero*, Editorial Diana, Mexico.
- DELGADO J., 1990, « De los anillos a la segregación: la ciudad de México, 1950-1987 », *Estudios demográficos y urbanos*, Vol.5, n°2 (14) : 237-274
- DELER J-P., 1974, *Lima 1940-1970, Aspects de la croissance d'une capitale sud-américaine*, Lima, Travaux et documents de géographie tropicale n°15, IFEA / CNRS-CEGET
- DELGADILLO POLANCO V., 2008, « Repoblamiento y recuperación del Centro Histórico de la ciudad de México, una acción pública híbrida 2001-2006 », *Economía Sociedad y Territorio*, Vol. VIII, n°28 : 817-845
- Departamento del Distrito Federal - COABASTO, 1994, *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular*, Mexico, avril (non publié)
- Departamento del Distrito Federal - Secretaria General de Gobierno, 1992, *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular*, Mexico, février (non publié)
- DESSE R-P., FOURNIEA., GASNIERA., LEMARCHAND N., METTONA., SOUMAGNE J. (dir.), 2008, *Dictionnaire du commerce et de l'aménagement*, Presses Universitaires de Rennes
- DETIENNE M., 2000, *Comparer l'incomparable*, Le Seuil, Paris
- DEVINEAU J., 2007, « Les politiques locales au Mexique : Les gouvernements locaux en milieu rural, entre la tradition et l'innovation », *Communication à la journée d'étude « Politiques publiques comparées : étudier le changement dans un monde interdépendant »*, Sciences Po, 8 juin 2007
- DODIER R. & SECHET R., 2007, « Géographie sociale, territoires et politiques publiques », in DODIER R., ROUYER A., SECHET R. (dir.), 2007, *Territoires en action et dans l'action*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes : 303-317
- DODIER R., ROUYER A., SECHET R. (dir.), 2007, *Territoires en action et dans l'action*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes
- DOERING J. G., 1992, *Lima*, Fundación Mapfre América, Madrid
- DOLOWITZ D. & MARSH D., 1996, « Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, 44 (3) : 334-57
- DOLOWITZ D. & MARSH D., 2000, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, 13, 1 : 5-24
- DONOVAN M.G., 2002, *Space Wars in Bogotá: The Recovery of Public Space and its Impact on Street Vendors*, Master in City Planning, Massachusetts Institute of Technology

- DORIER-APPRILL E. & GERVAIS-LAMBONY P. (dir.), 2007, *Vies citadines*, Coll. Mappemonde, Belin, Paris
- DRIANT J-C., 1991, *Las barriadas de Lima. Historia e interpretación*, IFEA / DESCO, Tomo 60 de la Serie Travaux de l'Institut d'Etudes Andines, Lima
- DUHAU E., 1998, *Hábitat popular y política urbana*, UAM Azcapotzalco, Miguel Angel Porrúa, México
- DUHAU E., 1999, « Dilemas de los gobiernos locales de alternancia en México », *Ciudades*, n°41 : 9-15
- DUHAU E. & GIGLIA A., 2007, « Globalización e informalidad en la Ciudad de México. Prácticas de consumo y movilidad », *TRACE*, n°51 : 28-43
- DUHAU E. & GIGLIA A., 2008, *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*, Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México DF
- DUHAU E. & JACQUIN C., 2008, « Les ensembles de logement géants de Mexico. Nouvelles formes de l'habitat social, cadres de vie et reformulations par les habitants », *Autrepart* n°47 : 169-185
- DURAN P. & THOENIG J-C., 1996, L'État et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique*, vol. 46, 4 : 580-623
- DURAND M., 2010, *Gestion des déchets et inégalités environnementales et écologiques à Lima : entre durabilité et vulnérabilité*, Thèse de doctorat en géographie, Université Rennes 2.
- EISENSTADT T. (2003), « Thinking Outside the (Ballot) Box: Informal Electoral Institutions and Mexico's Political Opening », *Latin American Politics and Society* Vol.45, n°1 : 25-54
- ESCOBEDO A., 2006, *Economía y política ambulantes: el comercio popular en las calles del centro histórico de la ciudad de México*, Tesis de licenciatura en relaciones internacionales, El Colegio de México
- ESTEBE P., 2010, « Préface », in VANIER M., 2010, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica, Anthropos, Paris : VII-XII
- EVANS M. & DAVIES J., 1999, « Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples », *Gestión y política pública*, Vol. VIII (2) : 201-246
- EVANS RODRIGUEZ M., 2003, « Reubicación del comercio ambulatorio en Lima Metropolitana y el papel de las organizaciones (1996-2002) », in EVANS RODRIGUEZ M. & PISFIL MIMBELA E., 2003, *Desalojo y reubicación del comercio ambulatorio en las Ciudades de Lima y Trujillo*, Serie Economía Popular N°3, EDAPROSPO, Lima : 11-149
- EVANS RODRIGUEZ M. & PISFIL MIMBELA E., 2003, *Desalojo y reubicación del comercio ambulatorio en las Ciudades de Lima y Trujillo*, Serie Economía Popular N°3, EDAPROSPO, Lima
- EXBALIN, A. & STAMM C., 2008, « La reubicación del comercio como instrumento de gestión urbana en la Ciudad de México. Un enfoque de larga duración (siglos XVIII-XXI) », *IV Seminario Internacional RIDEAL, Gestión urbana: ¿más Estado o más Mercado?*, Ciudad Juárez / El Paso, 26, 27 y 28 mai

- FAURE A., 1995, « Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique » in FAURE A., POLLET G., WARIN P., *La construction de sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*, Coll. Logiques politiques, L'Harmattan, Paris
- FAURE A., 2002, *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*, Habilitation à diriger des recherches, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble.
- FAURE A. & DOUILLET A-C., 2005, *L'action publique et la question territoriale*. Coll. Symposium, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble
- FAURE A., LERESCHE J-P., MULLER P., NAHRATH S., 2007, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Coll. Logiques politiques, L'Harmattan, Paris
- FAURE A. & MULLER P., 2007, « Introduction générale. Objet classique, équations nouvelles », in FAURE A., LERESCHE J-P., MULLER P., NAHRATH S. *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Coll. Logiques politiques, L'Harmattan, Paris : 9-19
- FAURE A. & NEGRIER E., 2007, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Coll. Logiques politiques, L'Harmattan, Paris
- FRISKEN F. & NORRIS D. F., 2001, « Introduction to regionalism reconsidered », *Journal of Urban Affairs*, 23(5) : 467-478.
- GARZA G., 1990, « El carácter metropolitano de la urbanización en México, 1900-1988 », *Estudios demográficos y urbanos*, Vol.5, n°1: 37-59.
- GARZA G., 2000, *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, Gobierno del Distrito Federal, México D.F.
- GARZA G. & SCHTEINGART M., 1987, *La acción habitacional del Estado en México*, El Colegio de México, México
- GAUDIN J-P, 1993, *Les nouvelles politiques urbaines*, Coll. Que sais-je, PUF, Paris
- GAUVAIN M., 2009, « Le commerce de rue à Caracas », in COMPAGNON O., REBOTIER J., REVET S. (dir.), *Le Venezuela au-delà d'un mythe. Chávez, la démocratie, le changement social*, Les Editions de l'Atelier/Editions Ouvrières, Paris : 151-168
- GENIEYS W., SMITHA., BARAIZE F., FAURE A., NEGRIER E., 2000, « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, n° 13 : 4-19
- GERVAIS-LAMBONY P., 1990-1991, « Pour une analyse comparative de l'urbanité en Afrique noire. Les cas de Lomé (Togo) et de Harare (Zimbabwe) à travers leurs quartiers », *L'Année africaine, 1990-1991* : 393-430
- GERVAIS-LAMBONY P., 1994, *De Lomé à Harare : le fait citoyen en Afrique*, Khartala, Paris
- GERVAIS-LAMBONY P., 2004, « Mondialisation, métropolisation et changement urbain en Afrique du Sud », *XXème siècle*, n°81 : 57-68
- GHERSI E., 1989, « Normatividad Extralegal en el Comercio Ambulatorio », in ALONSO I., IWASAKI F., GHERSI E. (dir.), *El Comercio Ambulatorio en Lima*, Instituto Libertad y Democracia, Lima

- GIGLIA A., 2002, « Privatización del espacio, autosegregación y participación ciudadana en la Ciudad de México. El caso de las calles cerradas en la zona de Coapa », *TRACE* : 71-78
- GODARD H., 1985, « Approche comparative des mécanismes d'évolution et de consolidation des quartiers populaires à Quito et à Guayaquil », *Boletín del IFEA*, n°14 : 19-41
- GOLTE J. & ADAMS N., 1987, *Los caballos de Troya de los invasores. Estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima*, IEP, Lima
- GONZÁLEZ IBARRA M., 1999, « Política hacia el comercio informal, el Programa de Mejoramiento del Comercio Popular para los vendedores ambulantes del centro histórico en 1990-1992 », in CABRERO, E., *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, Cide – MA Porrúa, México D.F.: 405-440
- GORDON I., 1997, *Peddlers, pesos and power : the political economy of street vending in Mexico City*, Thèse de doctorat, The University of Chicago, Chicago
- GOTTMANN J., *Megalopolis. The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*, The Twentieth Century Fund, New York.
- GOUESET V., 2002, *Villes, sociétés et action publique en Amérique latine. Etude de géographie comparée (Colombie, Argentine, Mexique)*, Habilitation à diriger des recherches, Université de Rennes 2 – Haute Bretagne.
- GOUROU P., 1982, *Terres de bonne espérance. Le monde tropical*, « Terre humaine », Plon, Paris.
- GRAIZBORD B., 1992, « Sistema urbano, demografía y planeación », *Ciudades*, año 3, n° 12 : 40-47
- GREEN N., 2002, *Repenser les migrations*, Collection le Nœud Gordien, PUF, Paris
- GROMPONE R., 1985, *Talleristas y vendedores ambulantes en Lima*, DESCO, Lima
- GRUZINSKI S., 1996, *Histoire de Mexico*, Fayard, Paris
- GUERRERO E., 1991, « El comercio ambulatorio », in PEASE GARCIA H. (dir.), *Construyendo un gobierno metropolitano. Políticas municipales 1984-1986*, IPADEL, Lima: 353-389
- GUERRERO E., 1999a, « Lima, el comercio callejero y el centro histórico », in *La Ciudad Posible. Lima Patrimonio Cultural de la Humanidad*, Municipalidad Metropolitana de Lima, Embajada de Holanda, emiLIMA : 125-141
- GUERRERO E., 1999b, « La experiencia de reubicación del comercio callejero del centro histórico de Lima », in *Lima: gestión y ciudadanía. Seminario internacional*, PRORRUA - Universidad de Lima: 95-99
- GUERRIEN M., 2004, *L'enfance agitée d'une mégapole. Transition urbaine et fragmentation de l'espace dans la Vallée de Mexico*, Thèse de doctorat en géographie, EHESS, Paris
- GUTMANN M. & HARDOY J., 1992, *Impacto de la urbanización de los Centros Históricos de Iberoamérica. Tendencias y perspectivas*, Editorial Mapfre, Madrid
- HART K., 1971, « Informal Income Opportunities and urban employment in Ghana », *Conférence prononcée à l'Institut d'Etudes du Développement (IDS)*, Université de Sussex, septembre

- HART, K., 1973, « Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana », *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 11, n°1 : 61-89
- HASSENTEUFEL P., 2005, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, Vol. 55, n° 1 : 113-132
- HIERNAUX, 2000, *Metrópoli y etnicidad: los indígenas en el Valle de Chalco*, El Colegio Mexiquense, FNCA, Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México
- HOFFMANN O. & RODRIGUEZ M. T. (dir.), *Los retos de la diferencia, actores de la multiculturalidad entre México y Colombia*, CEMCA-CIESAS-ICANH-IRD, México
- HUERTA HERNANDEZ M., 1986, *Estudio urbano y mercado municipal en Tultepec*, Tesis de licenciatura en Arquitectura, UNAM, Mexico D.F.
- HUNTINGTON S., 1991, *The third wave : democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma
- ICAZURIAGAC., 1992, *La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial*, La Casa Chata, México
- ILO, 1972, *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, ILO, Genève
- INEGI-COABASTO, 1991, *Comercio en vía pública 90-91. Cuantificación y tipificación*, fév. (rapport), México D.F.
- INEI, 1977, *1^{er} censo de vendedores ambulantes de Lima Metropolitana – 1976*, INE, enero, Lima
- IRACHETA A., 1988, « Metropolización y política urbana en la ciudad de México : en busca de un nuevo enfoque », *Estudios demográficos y urbanos*, Vol.3, n°1: 143-162
- IRACHETA A., 1997, *Planeación y desarrollo : una visión del futuro (problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el Estado de México)*, Plaza y Valdés, México
- IWASAKI F., 1989, « Aproximaciones hacia una historia social : el comercio ambulatorio en la Lima colonial », in ALONSO I., IWASAKI F., GHERSI E., *El comercio ambulatorio en Lima*, Lima, Instituto Libertad y Democracia : 101-164
- JACOBY W., 2000, *Imitation and Politics. Redesigning Modern Germany*, Cornell University Press, Ithaca
- JACQUIN C., 2007, « El conjunto habitacional Las Américas, un laboratorio para la edificación de una microsociedad », *Alteridades*, UAM-Iztapalapa, 17 (34) : 57-73
- JACQUIN C. & CAPRON G., 2008, « De la gated-community au lotissement géant mexicain, une version bon marché de la fermeture résidentielle », *Cahiers des Amériques Latines* : 33-51
- JANOSCHKA M., 2002, « El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización », *EURE*, Vol. 28, n°85 : 11-20
- JIMENEZ C., 2008, « *From the Lettered City to the Sellers' City* Vendor Politics and Public Space in Urban Mexico, 1880-1926 », in PRAKASH G. & KRUSE K., *Cities: Space, Society, History*, Princeton University Press

- JOBERT B. & MULLER P., 1987, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Presses Universitaires de France, Paris
- JONES G.A. & VARLEY A., 1994, « The Contest for the City Centre: Street Traders versus Buildings », in *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 13 : 27-44
- JOSEPH J., 2005, *La ciudad, la crisis y las salidas. Democracia y desarrollo en espacios urbanos meso*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, ALTERNATIVA, Lima
- JOUVE B., 2003, *La gouvernance urbaine en question*, Elsevier, Paris
- JOUVE B. & LEFEVRE C. (dir.), 1999, *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, Paris
- JOUVE B. & LEFEVRE C., 1999, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, Vol.49, n°6 : 9-44
- JOUVE B. & LEFEVRE C. (dir.), 2002, *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, Paris
- LASCOUMES P., 1996, « Rendre gouvernable : de la «traduction» au «transcodage». L'analyse du changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, PUF, Paris : 325-338
- LASCOUMES, P. & LE GALES, P., 2004, *Gouverner par les instruments*, Presses de la FNSP, Paris
- LAUTIER B., 2004, *L'économie informelle dans le tiers monde*, La Découverte, Coll. Repères, Paris
- LE GALES P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de Sciences politiques*, Vol. 45, n° 1 : 57-95
- LE GALES P., 2003, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris
- LE GALES P. & LORRAIN D., 2003, « Gouverner les très grandes métropoles ? », *Revue française d'administration publique*, n°107 (3) : 305-317
- LEVITSKY S. & WAY L., 2002, « The Rise of Competitive Authoritarianism », *Journal of Democracy*, Vol.13, n°2 : 51-66
- LEVY J-P & LUSSAULT M., 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris
- LEVY J-P., 1987, *Centres villes en mutation*, Editions du CNRS, Paris
- LEWIS O., 1963, *Les enfants de Sánchez : autobiographie d'une famille mexicaine*, Gallimard, Paris
- LIDGI S., 2001, *Paris-Gouvernance ou les malices des politiques urbaines : J. Chirac-J. Tibéri*, L'Harmattan, Paris
- LOMNITZ L., 1978a, « Mecanismos de articulación entre el sector informal y el sector formal urbano », *Revista Mexicana de Sociología*, Vol.15, n°1 : 131-153
- LOMNITZ L., 1978b, *Cómo sobreviven los marginados*, Fondo de Cultura Económica, México

- LOPEZ LEVI, 1999, *Centros comerciales: Espacios que navegan entre la realidad y la ficción*, Nuestro Tiempo, Mexico
- LORRAIN D., 1998, « Administrer, régler, gouverner », *Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81 : 85-92
- MABILEAU A., 1999, « Les perspectives d'action publique autour d'un local reconsidéré », in BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po, Paris
- MACCAGLIA F., 2005, *Gouverner la ville Approche géographique de l'action publique à Palerme*, Thèse de doctorat en géographie, Université Paris X – Nanterre
- MALONEY W., 2004, « Informality Revisited », *World Development*, Vol. 32, n°7 : 1159-1178
- MANCURE O., 1966, *The Logic of Collective Action (Public Goods and The Theory of Goods)*, Harvard University Press
- MARCUSE P. & VAN KEMPEN R. (dir.), 2000, *Globalizing cities. A new spatial order?*, Blackwell Publishers, Oxford
- MATOS MAR J., 1984, *Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima
- MEISSONNIER J., 2006, *Marchands de rue à Istanbul. Présence urbaine d'une offre commerciale en perpétuelle recomposition spatiale*, Istanbul, Les dossiers de l'IFEA n° 19
- MELE P., 1995, « Historicité et espace urbain. Patrimoine et stratégies d'image dans les centres-villes mexicains », in *Cahiers des Amériques Latines*, n°18 : 81-101
- MELE P., 1998, *Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines*, Editions de l'IHEAL, Paris
- MELE P., 2003, « (Ré)investir les espaces centraux des villes mexicaines », in BIDOU-ZACHARIASEN (dir.), *Retours en ville. Des processus de « gentrification » urbaine aux politiques de « revitalisation » des centres*, Descartes & Cie, Paris
- MELE P., LARRUE C., ROSEMBERG M. (dir.), 2003, *Conflits et territoires*, MSH « Villes et Territoires », Tours
- MÉNDEZ BAHENA J., 1999, *Gestión del comercio en vía pública en el centro histórico de la ciudad de México*, Tesis de Maestría en Planeación y Políticas metropolitanas, UAM Azcapotzalco
- MERIAUX O., 2005, « Le débordement territorial des politiques sectorielles », in DOUILLET A.C. & FAURE A. (dir) (2005), *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble : 27-33
- MESCLIER E., 2003, « Les contradictions de la mise en place de la «bonne gouvernance» au Pérou », *Problèmes d'Amérique latine*, n°49 : 119-146
- MONNET J., 1993, *La ville et son double. La parabole de Mexico*, Coll. Essais et Recherches, Nathan, Paris
- MONNET J., 1998, « La symbolique des lieux: pour une géographie des relations entre espace, pouvoir et identité », *Cybergeo : European Journal of Geography*, document 56, <http://cybergeo.revues.org/5316>

- MONNET, J., 2000a, *L'urbanisme dans les Amériques, Modèles de ville et Modèles de sociétés*, Karthala, Paris.
- MONNET, J., 2000b, « Modernism, Cosmopolitanism and Catastrophism in Los Angeles and Mexico City », *Cybergeo : European Journal of Geography*, document 136, <http://cybergeo.revues.org/4437>
- MONNET J., 2001, « Mexique, Amérique latine et Amériques face à la métropolisation et à la mondialisation », *Historiens et géographes*, n°374 : 369-378
- MONNET J., 2002, « La ciudad (com)partida. Gobernabilidad y ciudadanía en las metrópolis de México y Los Angeles », *TRACE*, n°42 : 9-27
- MONNET J., 2006a, « L'ambulantage : Représentations du commerce ambulant ou informel et métropolisation », *Cybergeo : European Journal of Geography*, article 355, <http://cybergeo.revues.org/2683>
- MONNET, J., 2006b, « Le commerce de rue, ambulant ou informel et ses rapports avec la métropolisation : une ébauche de modélisation », *Autrepart* n°39 : 93-109
- MONNET, J., 2006c, « *The Geopolitics of Visibility: Urban Icons in Contemporary Mexico City* », in ETHINGTON P.-J. & SCHWARTZ V. (dir.), *Atlas of Urban Icons: Studies in Urban Visual History. Multimedia Companion to Special Issue of Urban History*, Vol. 33, N°1. http://journals.cambridge.org/fulltext_content/supplementary/Urban_Icons/atlas/monnet.htm
- MONNET J., 2010, « Le territoire réticulaire », *Anthropos*, n°227, Barcelona : 91-104
- MONNET J.; GIGLIA A., CAPRON G., 2007, « Ambulantage et services à la mobilité : les carrefours commerciaux à Mexico », *Cybergeo : European Journal of Geography*, article 371, <http://cybergeo.revues.org/5574>
- MORE PALACIOS R., 2003, « El sueño errático de los formalizadores (Políticas municipales para el comercio ambulante: cuatro casos en la ciudad de Lima) », *Serie Economía Popular* N°1, EDAPROSPO, Lima.
- MULLER P., 1985, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, vol 35, n°2 : 165-189
- MULLER P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE A., POLLET G., WARIN P. (dir), *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris : 153-179
- MULLER P., 2003, *Les politiques publiques*, Coll. Que sais-je ?, PUF, Paris
- MUSSET A., 2002, *Villes nomades du nouveau monde*, Editions de l'EHESS, Paris
- MUSSET A., 2003, « L'agriculture sur l'eau en milieu urbain : les hortillonnages d'Amiens et les Chinampas de Xochimilco », *Bulletin de l'Association des géographes français* : 325-37
- MUSSET A., 2007, « Entre la ciencia ficción y las ciencias sociales: el «lado oscuro» de las ciudades americanas », *EURE*, Vol. 33, n°99 : 65-78
- MYERS D.J., & DIETZ H.A., 2002, *Capital city politics in Latin America: democratization and empowerment*, Boulder, London

- NEGRETE M-E & SALAZAR H., 1986, « Zonas metropolitanas en México », *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, n°1, México : 97-124
- NEGRIER E., 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble
- NICKSON A., 1995, *Local government in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Washington
- NOLASCO G. & CARBAJAL C., 2001, *Perfil de las organizaciones de trabajadores ambulantes que laboran en las vías públicas del conglomerado comercial de Caquetá*, ALTERNATIVA, Lima
- OEHMICHEN C., 2005, *Identidad, género y relaciones interétnicas. Mazahuas en la ciudad de México*, UNAM, México D.F.
- OFFNER J-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 56, n°1 : 27-47
- OLVERA RAMOS J., 2008, *Los mercados de la Plaza Mayor en la Ciudad de México*, Ed. Cal y Arena/Centre d'Etudes Mexicaines et Centraméricaines, Mexico
- OSORIO BATISTA, S., 2005, *La formación del espacio urbano y la constitución de una clase media emergente. El caso del distrito de Los Olivos en el Cono Norte de Lima*, Tesis de maestría en sociología, PUCP, Lima
- OSTERLING J-P, 1981, « La Pobreza Urbana a la Luz del Sector Económico Informal Urbano: Una Perspectiva Transcultural », *Socialismo y Participación*, 16 : 71-84
- OSTROM V., TIEBOUT C., WARREN R., 1961, « The Organization of Government in Metropolitan Areas : A Theoretical Inquiry », *The American Political Science Review*, vol.55, n°4 : 831-842
- PAILLOT C, 2007, *L'arrondissement parisien : entre déconcentration et décentralisation*, Paris, L'Harmattan
- PANFICHI A., 1995, « Urbanización temprana de Lima, 1535-1900 », in PANFICHI A. & PORTOCARRERO F., *Mundos interiores. Lima 1850-1950*, Universidad del Pacífico, Lima : 15-42
- PAQUETTE C., 2007, « Comercio y planificación urbana. Las nuevas grandes centralidades comerciales en los planes de desarrollo urbano de la Ciudad de México », *TRACE*, n° 51 : 44-55
- PARRA J., 2008, « *Au carrefour des ilegalités. globalisation, ilegalités et zone grise dans les marchés de textile du centre historique de la ville de México. éléments d'analyse pour une anthropologie de l'illegalité* », manuscrit
- PAYRE R., 2008, *Ordre politique et gouvernement urbain*, Habilitation à diriger des recherches, Université Lyon 2
- PEASE F., 1995, *Breve historia contemporánea del Perú*, Fondo de Cultura Económica, México
- PEDRAGLIO S., 2003, « Los Olivos: clase a 'medias' », in GAMERO, J. & ZEBALLOS (ed.), M., *Perú hoy: la clase media ¿existe?*, DESCO, Lima: 47-103
- PERLO M., 2005, *Guerra por el agua en el valle de México? : estudio sobre las relaciones*

- hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*, UNAM-PUEC, Mexico D.F.
- PERRAUDIN A., 2005, *Identités, mobilités et politiques publiques. Les Indiens dans le centre historique de Mexico*, mémoire de DEA en sociologie, EHES.
- PEYRONNIE K. & DE MAXIMY R., 2002, *Quito inattendu. Le Centre Historique en devenir*, Editions du CNRS, Paris
- PICCATO P., 1997, « Urbanistas, ambulantes and mendigos: the dispute for urban space in Mexico City, 1980-1930 », *Anuario de Espacios Urbanos*, México D.F. : 75-116
- PLÖGER J., 2005, « The emergence of a «City of Cages» in Lima : neighbourhood appropriation in the context of rising insecurities », *Cybergeo : European Journal of Geography*, article 377, <http://cybergeo.revues.org/6785>
- PRADILLA COBOS E., 1993, « El comercio en vía pública en la ciudad de México », in PRADILLA COBOS et al., *Territorios en Crisis*, Programa Editorial Red Nacional de Investigación Urbana/UAM-Xochimilco, México : 173-217
- PREVOT-SCHAPIRA M-F., 2008, « Buenos Aires : la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada », *EURE*, Vol.34, n°103 : 73-92
- PRUD'HOMME J-F., 2003, « Mexique : l'art de la négociation politique », *FOCAL*, janvier : 1-11.
- RAMIREZ A., 1994, *La Chata Aguayo*, Grijalbo, México D.F.
- RAMIREZ SAIZ J.M., & MORA M., 1998, « La regulación panista del comercio ambulante », in *¿Cómo gobiernan Guadalajara?*, MA Porrúa, México
- REVESZ B., 2000, « La décentralisation au Pérou : une réforme en panne », *Problèmes d'Amérique latine*, n°37 : 117-127.
- RIOFRIO G. 1978, *Se busca terreno para próxima barriada. Espacios disponibles en Lima : 1940-1978-1990*, DESCO, Lima.
- RIOFRIO G., 2008, « Organización de gobierno y coordinación intermunicipal en la gran Lima », in VELASQUEZ E. & GODARD H. (dir.), *Gobernabilidad territorial en las ciudades andinas. Organización y recomposiciones territoriales y socio-política*, IFEA-U. Externado, Bogotá.
- RIOFRIO G. & RODRIGUEZ A., 1980, *De invasores a invadidos II: diez años de autodesarrollo en la barriada*, DESCO, Lima.
- RIVELLOIS J., 2008, « Marges sociales et territoriales à Mérida (Mexique) », *Autrepart*, n°45 : 15-27
- RIVERA R., 1996, *Descentralización y gestión local en América Latina*, FLACSO, San José de Costa Rica
- RIVOAL I., 2002, « Le poids de l'histoire. Druzes du Liban, Druzes d'Israël face à l'Etat », *Annales. Histoire, sciences sociales*, janvier-février : 49-70
- RODRIGUEZ V., 1997, *Decentralization in Mexico: from municipio libre to solidaridad to nuevo federalismo*, Westview Press, Boulder, CO
- ROEVER S., 2005, *Negotiating Formality: Informal Sector, Market, and State in Peru*, PhD Dissertation, University of California, Berkeley
- ROEVER S., 2006, *Street Trade in Latin America: Demographic Trends, Legal Issues, and*

Vending Organizations in Six Cities, Paper prepared for the WIEGO Urban Policies Programme.

- RONCAYOLO M., 1990, *La ville et ses territoires*, Gallimard, Paris
- RONDA S., 1997, *La politique de restauration des centres historiques comme ressource : la recuperation du centre historique de Lima, acteurs, idées, enjeux*, Mémoire de DEA, Institut d'Etudes Politiques d'Aix en Provence.
- RONDA S., 2001, « Estrategias de legitimaciones y discursos: la utilización de las políticas de rehabilitación de los centros históricos », in CARRIÓN, F. (dir.), *Desarrollo cultural y gestión en centros históricos*, FLACSO, Quito: 85-103. En ligne : <http://www.flacso.org.ec/docs/sfdesculronda.pdf>.
- ROSE R., 1991, « What is lesson drawing ? », *Journal of Public Policy*, Vol.11, n°1 : 3-30.
- ROUBAUD F., 1994, *L'économie informelle au Mexique : de la sphère domestique à la sphère macro-économique*, Karthala, Paris
- RUIZ DE SOMOCURCIO J., 1999, « Sobre la recuperación del centro histórico de Lima », in *Lima: gestión y ciudadanía. Seminario internacional*, PRORRUA - Universidad de Lima : 31-35
- SABATIER B., 2006, *La publicisation des espaces de consommation privés. Les complexes commerciaux récréatifs en France et au Mexique*, Thèse de doctorat en géographie, Université Toulouse 2-Le Mirail.
- SALAZAR C. & PAQUETTE C., 2006, « Senior citizens in an urban space undergoing a process of regeneration », in LEZAMA J-L. et MORELOS J., *Population, city and environment in contemporary Mexico*, El Colegio de México, Mexico DF : 433-457
- SALIN E., 2000, « Vie privée, espaces publics : le centre historique de Mexico et les enjeux de la métropolisation », in *Cahiers des Amériques latines*, n° 35 : 57-74
- SALIN E., 2008, « La centralité reconquise à Mexico », *Cahiers des Amériques latines*, n°59 : 103-122.
- SANTOS M., 1975, *L'espace partagé : les deux circuits de l'économie urbaine dans les pays sous-développés*, Génin, Paris
- SASSEN S., 1996, *La ville globale : New York, Londres, Tokyo*, Descartes, Paris.
- SASSEN S., 1997, *Informalization in advanced market economies*, Issues in Development, Discussion Paper 20, ILO, Genève.
- SAUNIER P-Y., 2003, « Administrer le monde ? Les fondations philanthropiques et la *Public Administration* aux États-Unis (1930-1960) », *Revue Française de Science Politique*, n°53 : 237-256
- SCHTEINGART M., 1988, *La acción habitacional de los organismos de vivienda*, El Colegio de México, Mexico D.F.
- SENECAL G. & BHERER L., 2009, *La métropolisation et ses territoires*, Presses universitaires du Québec
- SENOSIAIN PELAEZ A., 1994, *El Comercio Informal en el Centro Histórico de la Ciudad de México: Causas, Consecuencias y una Alternativa de Solución*, Tesis de Licenciatura en Administración, ITAM, México D.F.

- SEPÄNNEN M., 1999, *Global Scale, Local Place? The Making of the Historic Centre of Lima Into a World Heritage Site*, Institute of Development Studies, University of Helsinki
- SILVA D., 2006, *Espacio Urbano y Comercio en Vía Pública. Reglas, Redes y Uso del Espacio Público en la Ciudad de México*, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO, México
- SILVA D., 2010, « Comercio ambulante en el Centro Histórico de la ciudad de México (1990-2007) », *Revista Mexicana de Sociología* 72, n°2 : 195-224
- SILVA D., 2011, *Negociando la (in)-formalidad. Las Contendas por el Desalojo del Comercio Ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1990-2008)*, Tesis de doctorado en Ciencia Social, El Colegio de México
- STAMM C., 2005a, *Commerce ambulant et politiques publiques dans le centre de Mexico. Etude des centres de commerce populaire*, Mémoire de Diplôme d'Etudes Approfondies, EHESS, Paris.
- STAMM C., 2005b, « Balance de las plazas comerciales populares en el Centro Histórico de la Ciudad de México », in MONNET J., & BONNAFÉ, J. (coords.), *Memoria del Seminario «El ambulante en la Ciudad de México: investigaciones recientes»*, Programa de Estudios Universitarios sobre la Ciudad, Universidad Nacional Autónoma de México / Centro francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, CD-Rom, México
- STAMM C., 2007, « La democratización de la gestión de las plazas de comercio popular del centro histórico de la Ciudad de México », *TRACE*, n°51: 83-93
- STAMM C., 2008a, « Commerce de rue et politiques publiques dans les centres historiques. Expulsion, relocalisation et résistances à Mexico et Lima », *Autrepart*, n°45 : 91-104
- STAMM C., 2008b, « Firmes multinationales, commerce ambulante et mobilité à Mexico », *Espaces et sociétés*, numéro thématique sur le consommateur ambulante, n°135 : 63-78
- STAMM C., 2010, « Autoriser la vente dans la rue : le cas des commerces ambulants offrant des produits liés à la mobilité à Lima (Pérou) », in BOQUET Y. & DESSE R-P., *Commerce et mobilités*, Editions Universitaires de Dijon : 245-256
- STECK J-F., 2003, *Territoires de l'informel. Les petites activités de rue, le politique et la ville à Abidjan*, thèse de doctorat en géographie, Université de Paris X-Nanterre
- TANAKA M., 2005, *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005*, Colección Mínima, Instituto de Estudios Peruanos, Lima
- TELTSCHER S., 1992, « Small Trade and the World Economy: Informal Vendors in Quito, Ecuador », *Economic Geography*, Vol. 70 : 167-187
- TOKMAN V., 1978, « An Exploration into the Nature of the Informal-Formal Sector Relationship » *World Development*, Vol. 6, N°9-10 : 1065-1075
- TOMAS F., 2004, *Les temporalités des villes*, Publications de l'Université de Saint Etienne, Saint Etienne
- TURNER J., 1968, « Housing priorities, settlement patterns and urban development in modernizing countries », *Journal of the American Institute of Planners*, n°34 : 354-363
- UNIKEL L., 1972, *La dinámica del crecimiento de la Ciudad de México*, Fundación para estudios de la población, México D.F.

- VALENCIA E., 1965, *La Merced: estudio ecológico y social de una zona de la Ciudad de México*, INAH, México D.F.
- VANIER M., 2002, « Les espaces du politique : trois réflexions pour sortir des limites du territoire », in DEBARBIEUX B. & VANIER M. (dir), 2002, *Ces territorialités qui se dessinent*, Editions de l'Aube, Datar, La Tour d'Aigues.
- VANIER M., 2010, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica, Anthropos, Paris
- VAZQUEZ Y., 2007, « México y Puebla, del centro comercial a la ciudad », *TRACE*, n°51 : 56-79
- VELTZ P., MAY N., LANDRIEU J, SPECTOR T. (dir.), 1997, *La ville éclatée*, L'Aube, Paris
- VIDAL L., 1994, « Les mots de la ville. Un exemple: la notion de 'fragmentation' », *Cahiers des Amériques latines*, n° 18 : 161-181
- VIGOUR C., 2005, *La comparaison dans les sciences sociales, pratiques et méthodes*, La découverte, Paris
- WALLIS A., 1994, « Inventing Regionalism: The First Two Waves », *National Civic Review*, Vol.83, n°2 : 159-175
- WARD K. & JONAS A., 2004, « Competitive city-regionalism as a politics of space: a critical reinterpretation of the *new regionalism* », *Environment and Planning A*, Vol. 36, n°12 : 2119-2213
- WARD P., 1998, *Mexico City*, John Wiley & Sons, West Sussex
- WERNER M. & ZIMMERMANN B., 2003, « Penser l'histoire croisée : entre empirie et réflexivité », *Annales. Histoire, sciences sociales*, 58 (1) : 7-36
- WILLIAMS M. & ZARATE RIVERA F., 2006, *Comercio callejero en la delegación Coyoacán y microterritorios*, CENVI, Delegación Coyoacán, Plaza y Valdés, México D.F.
- WOOD R., 1958, «Metropolitan government, 1975: an extrapolation of trends: the new metropolis: greenbelt, grass roots or gargantua?», *American Political Science Review*, 52 : 108-122
- ZAREMBERG G, 2006, *¿Corporativismo informal? Organizaciones de ambulantes y partidos políticos a partir de la alternancia electoral en México, Distrito Federal (2000-2004)*, manuscrit
- ZENTELLA J-C, 2007, « ¿Cómo Gobernar las Zonas Metropolitanas en México? », *Este País*, n°194 : 30-37.
- ZERMEÑO S., GUTIERREZ S., LOPEZ L., 2002, « La democracia impertinente: Comités Vecinales en una cultura estatal », *Revista Mexicana de Sociología*, Vol.64, n°.1 : 231-268
- ZICCARDI A., 1994, «De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales», *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, FLACSO, n°2 : 17-28
- ZICCARDI A., 1998, *Gobernabilidad y participacion ciudadana en la ciudad capital*, Miguel Angel Porruá/UNAM-IIS, México D.F.

- ZICCARDI A., 2001, « Les reformas al gobierno del Distrito Federal : avances logrados y tareas pendientes », in *Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México D.F. : 65-97
- ZICCARDI A. & NAVARRO B., 1995, *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, PUEC-UNAM, UAM-Xochimilco, México D.F.
- ZOLEZZI M., 1986, « El centro de Lima: sus vecinos y ocupantes actuales », in *Lima a los 450 años*, Universidad del Pacífico, Lima : 197-210

Tables

Table des cartes

Carte 1 : L'agglomération de Mexico en 2000	38
Carte 2 : L'agglomération de Lima en 2007	39
Carte 3: Localisation des études de cas à Mexico.....	44
Carte 4: Localisation des études de cas à Lima	45
Carte 5 : L'expansion spatiale de la métropole de Mexico	64
Carte 6 : L'expansion spatiale de la métropole de Lima.....	67
Carte 7 : Partis au pouvoir dans les délégations et les municipes de la métropole de Mexico (1993-2006).....	81
Carte 8 : Localisation des CETRAM et des forêts urbaines	116
Carte 9 : Périmètres du centre historique de Lima.	146
Carte 10 : Carte réalisée lors des recensements du Programme d'amélioration du commerce populaire (Senosiain Peláez, 1994).....	154
Carte 11 : Périmètres d'interdiction du commerce de rue dans le centre historique de Mexico	159
Carte 12 : Localisation des stands dans le coeur du centre historique de Lima	184
Carte 13 : Localisation des ambulants de trottoir et des étals installés dans les entrées d'immeuble dans le coeur du centre historique de Lima	184
Carte 14 : Localisation du commerce de rue à Coyoacán (Williams & Zárate Rivera, 2006)	253

Table des encadrés

Encadré 1 : La décentralisation au Mexique	72
Encadré 2 : La décentralisation au Pérou.....	74
Encadré 3 : Le Mexique : une démocratisation fondée sur le pluralisme politique.....	77
Encadré 4 : Le Pérou, une démocratie sans partis	82
Encadré 5 : Organisation interne du Sous-secrétariat des programmes des délégations et de la réorganisation de la voie publique du Secrétariat du gouvernement du District Fédéral	113
Encadré 6 : Extraits de l'article 32 Ter.- Correspondant au Sous-Secrétariat des Programmes des Délégations et de la Réorganisation de la Voie Publique	113
Encadré 7 : La gestion du commerce ambulant dans le métro de Mexico	117
Encadré 8 : Organisation interne de la Gerencia de Desarrollo Empresarial de la Municipalité Métropolitaine de Lima.....	119
Encadré 9 : Le centre commercial Polvos Azules, Lima	171
Encadré 10 : Stratégie d'une famille, entre la rue et les centres commerciaux populaires	178
Encadré 11 : Programme du Premier séminaire académico-empresarial « Capitalizando, Epargne, formalisation, qualité de vie »	220

Encadré 12 : Description du concours de Best practices Dubaï-UN Habitat	235
Encadré 13 : Résumé du texte publié sur le site internet des best practices de Dubai.....	237
Encadré 14 : Présentation des municipales de Tlalnepantla et Tultepec.	258
Encadré 15 : Le centre commercial populaire Plaza Millenium.....	270
Encadré 16 : Parcours politique de la présidente municipale de Tultepec.....	272
Encadré 17 : Présentation des districts de Los Olivos et Carabayllo.....	275

Table des figures

Figure 1 : Les identifications dynamiques du commerce de rue, ambulant et/ou informel (d'après Monnet, 2006a).....	102
Figure 2 : Nombre de participants au programme Capitalizando	240

Table des photographies

Photographie 1 : Plusieurs ratisseurs de véhicules proposent des cartes téléphoniques, des peluches, de la nourriture à un feu de signalisation de l'avenue Rio Mixoac, District Fédéral, Mexico, 2005. (Cliché de J. Monnet)	103
Photographie 2 : Ambulant de trottoir devant le Templo Mayor, Mexico, 2006.	104
Photographie 3 : Un kiosque à journaux, Avenue Nicolas de Pierola, Lima, 2006.	105
Photographie 4 : Des stands, La Parada, Lima, 2006.	105
Photographie 5 : Un « roulant » : tricycle proposant de l'atole et des tamales, produits culinaires typiques mexicain à base de maïs, Place centrale de Tultepec, Mexico, 2007.	106
Photographie 6 : Le commerce dans les allées du parc de Chapultepec, Mexico, 2008. .	115
Photographie 7 : Commerce de rue dans le centre historique de Mexico au début des années 1990 (Crédit : CANACO).....	127
Photographie 8 : Commerce de rue autour du marché central de Lima au début des années 1990 (Crédit : La Ciudad Posible. Lima Patrimonio Cultural de la Humanidad, 1999a).	128
Photographie 9 : Groupe de vendeuses Mazahuas du centre historique, Mexico, 2007...	136
Photographie 10 : Plaza de Armas, Lima, 2007. Vue sur la cathédrale.	141
Photographie 11 : Zocalo (place centrale, appelée également Plaza de la Constitucion), Mexico, 2006.	142
Photographie 12 : Panneau du Programme d'Amélioration du Commerce Populaire indiquant l'interdiction de vendre dans la rue 5 de febrero, Mexico, 2004.	160
Photographie 13 : Centre commercial populaire Pino Suárez, Mexico, 2004.	163
Photographie 14 : Panneau sur l'avenue Eje Central annonçant la localisation des centres commerciaux populaires, Mexico, 2004.	163
Photographie 15 : Centre commercial populaire Polvos Azules, Lima, 2007 (Clichés de J. Monnet).	172
Photographie 16 : Vendeur installant son stand sur le panneau d'interdiction du bando de la rue 5 de Febrero, Mexico, 2004.	177
Photographie 17 : Rue Madero, dans le couloir financier, à l'ouest du Zocalo, Mexico, 2006.....	180
Photographie 18 : Rue Moneda, à l'est du Zocalo, Mexico, 2006.....	181
Photographie 19 : Stands de sucreries et snack autorisés dans le centre historique, Plaza San Martin, Lima, 2006. On remarque également des changeurs de monnaie avec leur gilets jaunes et verts.....	182
Photographie 20 : Vendeur de BonIce avec sa glacière devant le Palais de Bellas Artes,	

Mexico, 2007.	185
Photographie 21 : Affiches collées sur les stands des affiliés de l'association d'Alejandra Barrios pendant l'incarcération de leur leader, Mexico, 2004.	191
Photographie 22, Centre commercial populaire Artesanos del Centro, Mexico, 2004. ...	195
Photographie 23 : Centre commercial populaire La Paja, Mexico 2004.	199
Photographie 24 : Bâtiment situé à l'angle entre les rues Argentina et Donceles et attribué à l'organisation dirigée par Alejandra Barrios, Mexico, 2007.	209
Photographie 25: Avenue Eje Central, Mexico, 12 octobre 2007.	212
Photographie 26 : Affiches réalisés par des vendeurs de rue et adressée à Marcelo Ebrard, Mexico, 12 octobre 2007.	213
Photographie 27 : Une du journal national La Jornada du 13 octobre 2007.....	214
Photographie 28 : Camionnette de police dans la rue Moneda, Mexico, 31 octobre 2007.....	215
Photographie 29 : Vue de la rue Moneda, Mexico, 31 octobre 2007.	216
Photographie 30 : Séminaire académico-empresarial Capitalizando, Lima, 23 mars 2007.	219
Photographie 31 : Affiche publicitaire placée dans le métro de Mexico et faisant de la publicité aux terrains / bâtiments dans lesquels ont été relocalisés les vendeurs de rue, Mexico, 2007.	227
Photographie 32 : Avenue Aviacion, La Parada, Lima. 2006.	241
Photographie 33 : Tianguis sur l'avenue Santa Cecilia à Tlalnepantla, Mexico, 2007.....	255
Photographie 34 : Parada située sur un terrain public à proximité de la mairie de Carabayllo, Lima, 2007.....	256
Photographie 35 : Marché Niños Heroes, centre de Tultepec, Mexico, 2007.	263
Photographie 36 : Place centrale de Tultepec, Mexico, 2007.....	264
Photographie 37 : Photographie publiée dans l'article «Desalojan a ambulantes en Tlalnepantla», La Jornada, 18 de marzo 2005, Mexico (Crédit : A. Domínguez).....	267
Photographie 38 : Vue de Plaza Milenium, Mexico, 2007.	270
Photographie 39 : Centre historique de Tlalnepantla, Mexico, 2007.....	271
Photographie 40 : Marché sur l'avenue Santa Elvira, Los Olivos, Lima, 2007.	278
Photographie 41 : Vue de l'avenue Tupac Amaru, Carabayllo, Lima, 2007.	281
Photographie 42 : Concentration de vendeurs de rue 18 de setiembre, Carabayllo, Lima, 2007.....	283
Photographie 43 : Vue du centre de Los Olivos, devant l'esplanade de la mairie, Lima, 2007.	287
Photographie 44 : Parada Huandoy, Avenue Huandoy, Los Olivos, Lima, 2007.	287

Table des matières

Remerciements.....	3
Introduction.....	9
<i>La métropole contemporaine : entre métropolisation et décentralisation</i>	11
<i>L'hypothèse de la fragmentation</i>	13
<i>Les métropoles latino-américaines : le choix de Mexico et Lima.....</i>	14
<i>Les actions publiques en matière de commerce de rue.....</i>	17
<i>Une approche empirique, comparative et multi-scalaire.....</i>	19
<i>Organisation de la thèse</i>	20
PARTIE I :	
La fragmentation de l'action publique dans les métropoles de Mexico et Lima.....	23
Chapitre 1. Comparer les actions publiques locales	25
1. La définition du cadre de l'étude : du centre historique à la métropole	25
1.1. Les similitudes entre les centres historiques de Mexico et Lima.....	26
1.2. La dissymétrie entre la littérature mexicaine et péruvienne	27
1.3. Le choix de l'échelle métropolitaine	29
2. Le parti-pris d'une approche inductive : une recherche guidée par le terrain	31
2.1. Placer la comparaison au cœur de la démarche	31
2.2. Mettre en évidence les différences et les similitudes	33
2.3. Révéler des processus	35
3. La mise en place de l'enquête de terrain.....	37
3.1. Deux échelles de comparaison.....	37
3.2. Le choix des études de cas	40
4. Une méthodologie empirique et qualitative.....	43
4.1. Observer.....	44
4.2. Etudier les textes	46
4.3. Faire parler les acteurs	48
Conclusion	51
Chapitre 2. Mexico et Lima : les contextes de la fragmentation et de l'inter-territorialité	53
1. De la métropole fordiste à la métropole fragmentée.....	53
1.1. 1940-1980 : l'émergence des métropoles industrielles de Mexico et Lima	54
1.2. A partir des années 1990 : métropolisation et fragmentation	59
2. La fragmentation politico-administrative et le défi de l'inter-territorialité.....	63
2.1. 46 autorités locales de deux niveaux de gouvernement à Mexico.....	64
2.2. 52 autorités locales de trois niveaux de gouvernement à Lima	66
3. La décentralisation et le renforcement du multi-niveau	69
3.1. Plus d'autonomie pour les municipes de l'Etat de Mexico.....	70
3.2. La création des régions péruviennes.....	73
4. La démocratisation des institutions locales.....	76

4.1. Des transformations profondes dans le District Fédéral et la consécration du multipartisme au Mexique	76
4.2. Le retour du suffrage universel à Lima dans une démocratie sans partis	82
Conclusion	85

Chapitre 3. Le commerce de rue à Mexico et Lima : une gestion locale sans cadre métropolitain de régulation.....87

1. Brève histoire du commerce de rue : un phénomène urbain ancien	87
1.1. Les représentations urbaines et les discours sur le commerce de rue depuis l'époque coloniale	87
1.2. Sa présence dans l'histoire des politiques urbaines	90
2. Les changements de paradigmes du commerce de rue à partir des années 1980	93
2.1. L'« anti-icône » urbaine : le consensus négatif sur le commerce de rue.....	93
2.2. Le débat sur l'informalité.....	95
2.3. Les effets de la libéralisation économique	97
2.4. L'adaptation du commerce de rue à la métropolisation	98
3. Le commerce de rue : de quoi parle-t-on exactement ?	99
3.1. Commerce de rue, ambulant, traditionnel, populaire, informel, etc.	99
3.2. La difficile conceptualisation du commerce de rue	100
3.3. La typologie des formes de commerce de rue	103
3.4. Les chiffres du commerce de rue à Mexico et Lima.....	107
4. Des actions publiques locales sans cadre métropolitain de régulation	109
4.1. L'absence de réglementation à l'échelle métropolitaine.....	109
4.1.1. <i>Le cas de Mexico</i>	109
4.1.2. <i>Le cas de Lima</i>	111
4.2. Une régulation locale fragmentée dans les textes	112
4.2.1. <i>Le cas de Mexico</i>	112
4.2.2. <i>Le cas de Lima</i>	118
Conclusion	120

Conclusion de la partie I.....121

PARTIE II :

Les centres historiques, territoires préférentiels de l'action des gouvernements régionaux

Chapitre 4. Consensus patrimonial et politiques de régulation du commerce de rue dans les centres historiques (années 1990)

1. Le commerce de rue dans les centres historiques au début des années 1990	126
1.1. Concentration, fixité et rentabilité.....	126
1.2. Un secteur organisé : le rôle des associations de vendeurs de rue.....	132
1.2.1. <i>Histoire et évolution des organisations de vendeurs de rue (1930-1990)</i>	132
1.2.2. <i>Leurs fonctions</i>	135
1.2.3. <i>Le fonctionnement interne des organisations et le rôle du leader</i>	138
2. Le consensus sur le patrimoine comme référentiel privilégié de l'action publique dans les centres historiques.....	140
2.1. Les caractéristiques des centres historiques.....	140

2.2. La constitution des centres historiques	144
2.3. La construction des centres historiques et le conflit avec le commerce de rue.....	146
3. Le « Programme d'amélioration du commerce populaire » à Mexico	149
3.1. La mise sur agenda du commerce de rue.....	149
3.2. La définition du Programme d'amélioration du commerce populaire.....	151
3.3. La mise en place du Programme d'amélioration du commerce populaire.....	153
3.3.1. <i>Les recensements</i>	153
3.3.2. <i>Les négociations</i>	156
3.3.3. <i>Le bando de 1993</i>	158
3.3.4. <i>La construction des centres commerciaux populaires</i>	159
4. Le programme de relocalisation des vendeurs de rue du centre historique de Lima ...	164
4.1. La définition de la politique	165
4.2. Changer les référentiels.....	166
4.3. La mise en place de la politique.....	167
4.3.1. <i>Opération coup de poing</i>	167
4.3.2. <i>Conserver les conglomérats</i>	167
4.3.3. <i>Décentraliser les fonctions commerciales</i>	168
4.3.4. <i>Les négociations et le rôle des medias</i>	169
4.3.5. <i>La construction des centres commerciaux</i>	170
Conclusion	173

Chapitre 5. Entre continuité et innovation : les politiques de régulation du commerce de rue dans les centres historiques (années 2000).....175

1. Le commerce de rue dans les centres historiques de Mexico et Lima (1997-2008).....	175
1.1. Les vendeurs de rue : des situations contrastées entre Mexico et Lima	176
1.1.1. <i>Le retour des vendeurs de rue à Mexico</i>	176
1.1.2. <i>Le contrôle des espaces publics à Lima</i>	181
1.1.3. <i>Un phénomène nouveau : l'apparition de vendeurs de firmes multinationales</i>	185
1.2. Un nouveau panorama des organisations de vendeurs de rue.....	188
1.3. Les « centres commerciaux populaires ».....	192
1.3.1. <i>Bilan des centres commerciaux populaires mexicains</i>	192
1.3.2. <i>Le cas du centre commercial populaire Artesanos del Centro</i>	195
1.3.3. <i>Le cas du centre commercial populaire La Paja</i>	198
2. Nouveau parti, nouveaux modes d'action ? La politique du PRD dans le centre historique de Mexico	201
2.1. 1997-2006 : le PRD et la question du commerce de rue.....	201
2.2. Une nouvelle politique de relocalisation des vendeurs de rue (2007)	203
2.2.1. <i>Le contexte général : les festivités de 2010</i>	203
2.2.2. <i>Aux origines, la création de l'Autorité du centre historique</i>	205
2.2.3. <i>Mars 2007, l'annonce</i>	206
2.2.4. <i>Les négociations</i>	207
2.2.5. <i>Les lieux de la relocalisation</i>	210
2.2.6. <i>Le 12 octobre 2007</i>	211
2.2.7. <i>A plus long terme</i>	213
3. Du contrôle des rues à la mise en œuvre d'un programme pour les vendeurs autorisés à Lima	217
3.1. 1999-2002 : le maintien du contrôle des espaces publics	217

3.2. A partir de 2003 : la mise en place du programme d'épargne <i>Capitalizando</i>	218
Conclusion	221
Chapitre 6. Les centres historiques : vitrines et laboratoires des actions des gouvernements régionaux	223
1. L'enjeu de l'action publique dans les centres historiques	224
1.1. L'intervention des autorités régionales dans les centres historiques	224
1.2. Spatialité et visibilité des actions en matière de commerce de rue	226
2. Des politiques vitrines de la « gouvernabilité »	228
2.1. La remise en cause des systèmes de clientélisme et de corruption	228
2.2. Des vitrines de la volonté politique et de la capacité d'agir	230
3. Des laboratoires de l'action publique	233
3.1. La capacité d'innovation des autorités régionales	233
3.2. Des politiques innovantes diffusées aux niveaux national et international	235
4. Des expérimentations en dehors des centres historiques ?	237
4.1. A Mexico, d'un rôle d'appui aux délégations à des interventions dans les parcs et les CETRAM	237
4.2. A Lima, l'extension du programme <i>Capitalizando</i> aux voies métropolitaines	240
Conclusion	242
Conclusion de la partie II	243
PARTIE III:	
Les territoires municipaux, théâtres de la pluralité des actions publiques locales et de leurs interactions	247
<hr/>	
Chapitre 7. La pluralité des actions publiques municipales dans la métropole	249
1. Le commerce de rue en dehors des centres historiques	250
1.1. Ses dynamiques de localisation	250
1.1.1. <i>Le cas de Mexico</i>	250
1.1.2. <i>Le cas de Lima</i>	252
1.2. Des formes variées et complexes	253
1.3. Un commerce de rue moins organisé que dans les centres historiques	256
2. L'action publique municipale à Mexico : les politiques de relocalisation des vendeurs de rue	258
2.1. L'action du gouvernement du PRD à Tultepec	259
2.2. La politique du gouvernement du PAN à Tlalnepantla	263
2.3. Tultepec et Tlalnepantla : des contenus similaires, des modes d'action publique distincts	271
3. Lima : entre action et inertie, le rôle des acteurs privés dans l'action publique locale	275
3.1. Le contrôle des espaces publics à Los Olivos (1996-2008)	276
3.2. Le manque de ressources pour agir à Carabayllo	279
3.3. L'« auto-formalisation » des vendeurs de rue et le rôle des acteurs privés	286
Conclusion	290

Chapitre 8. L'autonomie municipale à l'épreuve de la situation d'interdépendance métropolitaine	291
1. De l'importance des effets d'externalité	292
1.1. L'effet cucaracha.....	292
1.2. Les effets de rééquilibrage	293
2. Le rôle des temporalités dans les interactions entre les actions publiques locales	294
2.1. Une vague de textes régulant le commerce de rue à Lima entre 1996 et 1999.....	294
2.2. Des actions en chaîne à Mexico en 2007 : du centre historique à la délégation Coyoacán.....	296
2.3. L'utilisation de la conjoncture.....	298
3. Les circulations des actions publiques dans la métropole depuis les centres historiques ..	299
3.1. La politique de la Municipalité Métropolitaine de Lima de 1996-1998 : un modèle pour les autorités municipales.....	300
3.1.1. <i>Un modèle explicite dans les plans de développement urbain des districts</i> ..	300
3.1.2. <i>La reproduction fidèle du modèle : l'exemple de Jesús María</i>	302
3.1.3. <i>Des influences diverses dans les quartiers périphériques</i>	303
3.2. Retour sur le cas de Mexico en 2007-2008.....	305
3.3. Les pratiques de reproduction des politiques des centres historiques : transferts ou imitations ?.....	306
Conclusion	309
Conclusion de la partie III	311
Conclusion générale.....	313
<i>La complexification de l'action publique dans la métropole.....</i>	<i>313</i>
<i>Des actions publiques, un modèle.....</i>	<i>314</i>
<i>L'impossible niveau régional.....</i>	<i>318</i>
<i>La cristallisation des enjeux et des rapports de force dans les centres historiques</i>	<i>319</i>
<i>Les circulations et effets de mise en cohérence dans la métropole.....</i>	<i>320</i>
Annexes	325
<i>Annexe 1 : Liste des entretiens réalisés avec les acteurs du commerce de rue</i>	<i>325</i>
<i>Annexe 2 : Autorités locales.....</i>	<i>329</i>
<i>Annexe 3 : Expansion urbaine de Mexico et Lima.....</i>	<i>333</i>
<i>Annexe 4 : Evolution des districts de Lima de 1940 à 2009</i>	<i>335</i>
Bibliographie	337
Tables.....	357

Résumé

L'action publique locale dans les métropoles. Le cas de la gestion du commerce de rue à Mexico et Lima.

Alors que la gouvernance métropolitaine fait l'objet de nombreux travaux en sciences sociales, les gouvernements locaux infra-métropolitains sont moins étudiés. Or, ils continuent d'être les acteurs principaux de la régulation des espaces urbains. Ils agissent de manière autonome sur leur territoire tout en étant dans une situation d'inter-territorialité spécifique au milieu urbain. L'analyse comparative de la gestion du commerce de rue à Mexico et Lima montre la mise en œuvre de l'action publique dans les territoires administratifs des métropoles. Elle distingue les centres historiques - vitrines et laboratoires des autorités régionales - des territoires municipaux où les politiques oscillent entre imitation, innovation et inertie. De plus, elle révèle une palette de processus et interactions horizontales et verticales entre les actions publiques des différentes autorités, alimentant le débat sur la fragmentation urbaine.

Mots-clés : Action publique locale, métropole, commerce de rue, Mexico, Lima.

Resumen

La acción pública local en las metrópolis. El caso de la gestión del comercio ambulante en la Ciudad de México y Lima.

Mientras la gobernanza metropolitana ha sido objeto de numerosos trabajos en ciencias sociales, los gobiernos locales infra-metropolitanos son mucho menos estudiados. Sin embargo, siguen siendo los actores principales en la regulación de los espacios urbanos. Actúan de manera autónoma en su territorio y están, al mismo tiempo, en una situación de inter-territorialidad específica al medio urbano. El análisis comparativo de la gestión del comercio ambulante en la Ciudad de México y en Lima demuestra, por una parte, la implementación de la acción pública local en los territorios administrativos de las metrópolis, distinguiéndose los centros históricos -vitrinas y laboratorios de las autoridades regionales- de los territorios municipales, en los cuales las políticas oscilan entre la imitación, la innovación y la inercia. Por otra parte, este análisis revela una paleta de procesos e interacciones horizontales y verticales entre las acciones públicas de las diferentes autoridades, alimentando el debate sobre la fragmentación urbana.

Palabras-claves: acción pública local, metrópolis, comercio ambulante, Ciudad de México, Lima

Abstract

Local public action in the metropolis. Case study of street vending policies in Mexico City and Lima.

While metropolitan governance is the subject of much research in social sciences, local and infra-metropolitan governments have been studied less. However, they are still the main actors of urban space regulation. They act autonomously in their territories and are simultaneously in a situation of inter-territoriality specific to the urban environment. The comparative analysis of street vending policies in Mexico City and Lima displays the implementation of local public action in the administrative territories of the metropolis. It distinguishes historical centres –the showcases and laboratories of regional authorities– from municipal territories where the policies fluctuate between imitation, innovation and inertia. Likewise, the analysis contributes to the debate on urban fragmentation by revealing a range of horizontal and vertical interactions and processes between the public actions of the different authorities.

Key-words: local public action, metropolis, street vending, Mexico City, Lima