



## Programme communautaire pour l'amélioration des quartiers (PCAQ). Mexique.<sup>1</sup>

**Nom de la politique:** Programme communautaire pour l'amélioration des quartiers (PCAQ)

**Date de début:** 2007

**Date d'achèvement:** en cours

### CONTEXTE

Le District Fédéral (DF) compte 16 unités territoriales appelées délégations qui sont l'équivalent de communes.

Selon des données préliminaires du recensement de la population et du logement 2010, ces délégations comportent les caractéristiques suivantes :

- Population totale = 8 873 017 habitants
- Hommes = 4 245 993
- Femmes = 4 627 024
- Population au km<sup>2</sup> = 5 936.8 et Logements habités = 2 462 678

<sup>1</sup> L'**Observatoire Villes Inclusives** est un espace d'analyse et de réflexion sur des politiques locales d'inclusion sociale. Il contient plus de soixante études de cas sur des politiques innovatrices en matière de développement communautaire, d'accès aux services de base, d'égalité des genres, de protection de l'environnement ou d'éradication de la pauvreté, entre autres. L'initiative a été mise en œuvre avec le soutien scientifique du Professeur Yves Cabannes de la University College of London (15 études de cas) et de l'équipe de chercheurs du Centre des Études Sociales (CES) de l'Université de Coimbra, qui a travaillé sous la direction du Professeur Boaventura de Sousa Santos (50 études de cas). Cet Observatoire a permis de détecter et d'étudier des expériences réussies susceptibles d'apporter des éléments capables d'inspirer d'autres villes dans la conception et la mise en place de leurs politiques d'inclusion sociale.

L'**Observatoire Villes Inclusives** a été créé par la Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains de CGLU. **Cités et Gouvernements Locaux Unis** (CGLU) est la plateforme mondiale qui représente et défend les intérêts des gouvernements locaux auprès de la communauté internationale et travaille pour donner aux villes un plus grand poids politique dans la gouvernance mondiale. La **Commission d'Inclusion Sociale, de Démocratie Participative et des Droits Humains** a pour mission de contribuer à la voix commune des villes de CGLU en matière d'inclusion sociale, de démocratie participative et de droits humains. Elle vise aussi à guider les gouvernements locaux dans la conception de ces politiques et, dans ce sens, promeut des débats politiques, l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel entre villes du monde entier.

Pour de plus amples informations: [www.uclg.org/cisdp/observatory](http://www.uclg.org/cisdp/observatory)





- Le DF appartient à la Zone Métropolitaine de la Vallée du Mexique, qui compte = 20 137 152 habitants
- Hommes = 9 743 203 et Femmes = 10 393 949
- Population au km<sup>2</sup> = 2 559.8 et Logements habités = 5 320 001

Le DF représente 7.9% de la population totale du pays et 2.5% du nombre total de logements habités dans le pays, chiffres seulement dépassés par l'État du Mexique qui a une surface de 22 357 km<sup>2</sup>, alors que le DF a une superficie de 1 479 km<sup>2</sup>.

Le DF, étant le siège des pouvoirs fédéraux et la capitale du Mexique, concentre une série d'avantages par rapport aux autres États ; le gouvernement local est fort, possède une organisation communautaire et sociale historique ; la population possède l'un des plus hauts niveaux d'instruction, bien qu'elle ne soit pas riche pour autant, les inégalités socio-économiques sont plus marquées; mais en général, la population lutte et propose des mesures pour améliorer sa qualité de vie.

### **Contexte de décentralisation gouvernementale**

La première Loi de participation citoyenne du District Fédéral date de 1995 mais a été révoquée l'année suivante. Une seconde version a été créée en décembre 1998 et pour la première fois incluait le plébiscite, le référendum, et l'initiative et la consultation populaires comme instruments de participation sociale. Le 30 décembre 2009 les réformes de la Loi de participation citoyenne sont approuvées et le 27 mai 2010 la nouvelle Loi de participation citoyenne est publiée au journal officiel. S'est également posée la question de la création de comités de voisinage pour gérer, évaluer et superviser les demandes citoyennes en matière de services publics, d'utilisation de la voie publique, de modifications de l'utilisation des sols, de sécurité publique et de transferts marchands.

La réforme de la Loi de participation citoyenne prévoit que, dans les 1 740 unités territoriales du District Fédéral, seront créés des comités citoyens composés de neuf membres, qui feront office de représentants des habitants de chaque unité territoriale devant l'autorité métropolitaine, pour une période de trois ans. De même, la loi inclut la réalisation d'assemblées citoyennes, dont les résolutions seront obligatoires pour les habitants des unités territoriales dans lesquelles elles sont menées à bien.

Le 27 mars, en fonction de la loi antérieure, les habitants du District Fédéral décideront à quelles rubriques et projets les 16 délégations politiques attribueront 706 547 254 pesos de budget participatif destinés à 1 740 *colonias* (grands quartiers) et villages.

La Loi de participation citoyenne comporte trois rubriques d'attribution des ressources : travaux et services, équipement urbain et infrastructure urbaine et prévention des délits.

### **Niveau institutionnel de développement de la politique: District**





## **DESCRIPTION DÉTAILLÉE**

### **Contexte**

Les origines du Programme communautaire pour l'amélioration des quartiers (PCAQ) proviennent de la politique de logement mise en marche par le Gouvernement du District Fédéral en 1998, en particulier du Programme d'amélioration des logements. D'autre part, il faut indiquer que la conception du PCAQ était une initiative de la société civile. En prenant comme point de départ les expériences du Mouvement Urbain Populaire de la ville pour l'amélioration des conditions de vie des habitants des villages, des *colonias* et des quartiers du DF, ainsi que les progrès obtenus en termes de capacité de travail – leur ayant permis de passer de la revendication à la proposition- le développement du PCAQ s'est imposé pour la première fois en 2007. Au mois de juin de cette même année - suite à un compromis avec les organisations de la société civile dans le processus d'élection du Chef de Gouvernement - le Gouvernement du District Fédéral (GDF), par le biais du Secrétariat du Développement Social, a publié les lignes directrices et les mécanismes d'opération du Programme communautaire pour l'amélioration des quartiers pour l'exercice fiscal 2007, ainsi que la Convocation au Concours public de sélection des plans communautaires pour l'amélioration des quartiers, qui a marqué le début de mise en œuvre du programme. Postérieurement, les réformes et les adéquations aux lignes directrices ont été publiées au journal officiel du District fédéral, afin de préciser les détails opérationnels permettant l'exécution optimale du programme. Depuis ce moment-là, à la fin de chaque année, une évaluation du programme est réalisée, à laquelle participent les membres des projets financés, des fonctionnaires du gouvernement et des membres de l'université. Cette évaluation permet de modifier les lignes directrices du PCAQ dans le but d'améliorer son exécution et l'accomplissement de ses objectifs.

### **Objectifs de la politique**

À travers ce programme le Gouvernement du District Fédéral cherche à promouvoir la participation citoyenne et l'exercice du Droit à la Ville de toutes les personnes résidantes de la Ville de Mexico, en plus d'améliorer les conditions de vie et les opportunités de développement humain, social et culturel des habitants des zones les plus affectées par le retard social et dégradation urbaine du District. En particulier, le PCAQ promeut la participation des organisations sociales, civiles et communautaires, ainsi que des groupes d'habitant-e-s s'intéressant à la conception, l'exécution et l'évaluation de projets communautaires d'amélioration de l'environnement urbain visant la construction d'infrastructures sociales et la récupération des espaces publics. En ce sens, le programme a pour but:

1. L'amélioration intégrale des conditions d'habitat à l'échelle des quartiers, sans cesser d'agir au niveau de la Ville et de la région métropolitain de la Ville de Mexico ;
2. La promotion de l'interaction institutionnelle et une transformation administrative qui, sur la base de la planification stratégique, utilise mieux les ressources et obtient une action gouvernement-société plus efficace ;
3. L'instrumentalisation de nouvelles formes de participation citoyenne, et l'appui aux formes existantes, qui prennent en considération les conditions de chaque village, *colonias* et quartier et qui mettent l'accent sur le facteur de coresponsabilité pour la résolution des problèmes et nécessités de la communauté, ainsi qu'une plus grande





participation des citoyen-ne-s dans l'exercice de la gestion publique ;

4. La promotion d'une nouvelle façon de « construire la ville à partir de la base », dans une perspective plus immédiate, autogestionnaire, locale et personnelle.

### Chronologie et mise en œuvre de la politique

En 1981, l'ancien Département du District Fédéral (DDF) avait développé des Programmes pour l'amélioration des quartiers, mais ses caractéristiques étaient seulement spatiaux-urbaines et son application a été minimale, malgré l'existence de propositions par quartier et délégation. Les Programmes pour l'amélioration des quartiers sont réinstaurés au Mexique pendant l'année 2003 par le biais du « Programme Habitat » qui visait à réduire la pauvreté urbaine au moyen d'actions qui ne prendraient pas uniquement en considération les facteurs spatiaux, mais aussi les questions sociales et environnementales. Les lignes directrices de ce programme ont été établies par la Banque Interaméricaine de Développement (BID), l'institution finançant le programme. Le Mexique a obtenu un nouveau financement de la BID en 2007 pour la mise en œuvre du Programme Habitat II au niveau national par le biais du Secrétariat de Développement Social (SEDESOL).

Le développement du PCAQ s'est posé pour la première fois en 2007 au sein du District fédéral, prenant comme point de départ les expériences du Mouvement Urbain Populaire de la Ville de Mexico dans l'amélioration des conditions de vie des habitants des villages, *colonias* et quartiers.

Dans ce contexte, il faut souligner la sensibilité et la volonté politique du Gouvernement du District Fédéral qui a reconnu l'importance de ces expériences en affirmant que « le Mouvement Urbain Populaire est l'un des principaux promoteurs du processus de transition à la démocratie dans le District Fédéral et que, depuis ses origines, l'élan qui motive sa participation au travail politique et social de la Ville est son intérêt légitime à modifier la réalité économique, sociale et culturelle qui limite le développement des habitant-e-s de la capitale. » Un principe que partage pleinement le Gouvernement du District Fédéral.

### Agents impliqués

Les différents agents sociaux qui interviennent sont :

1. Le Mouvement Urbain populaire (MUP), qui articule plusieurs organisations urbaines comme : l'Union Populaire Révolutionnaire Emiliano Patin (UPREZ), l'Assemblée de Quartiers, l'Union des habitants de San Miguel Teotongo, l'Assemblée Communautaire de Miravalle, entre autres
2. Le Secrétariat du Développement Social du DF, en particulier avec le PCAQ. Quelques gouvernements de délégations
3. La Faculté d'Architecture de l'UNAM à travers le « Laboratoire Habitat, Participation et Genre », qui fait partie du Conseil Consultatif et du Comité de sélection des projets qui reçoivent le financement du PCAQ, et est lié au MUP à travers la réalisation de consultations





4. Quelques entités de gouvernement qui sont intégrées de manière conjoncturelle, comme : Le Secrétariat du Développement Urbain et du Logement (SEDUVI), l'Institut du Logement (INVI), le Secrétariat des travaux publics, le Secrétariat de la Culture, etc. Toutes issues du DF
5. Des ONG liées à l'habitat, comme « Casa y Ciudad»
6. Des architectes, urbanistes, et architectes paysagistes qui accompagnent les projets d'amélioration.

### Bénéficiaires

Les habitants de zones, quartiers et villages populaires du District Fédéral, privilégiant comme bénéficiaires ceux qui habitent des zones fortement et très fortement marginalisées (par exemple, les habitants ayant moins de ressources économiques et qui ne disposent pas d'infrastructures sociales). Ce sont généralement des zones qui sont apparues de manière irrégulière ou informelle et qui se sont consolidées avec le temps mais où l'investissement en équipement et infrastructure urbaine est minimal. Toutefois, le fait d'avoir du lutter et s'organiser pour obtenir ces services minimaux, leur donne une base pour accéder aux ressources du PCAQ.

### Processus participatifs mis en oeuvre

Comme indiqué précédemment, il s'agissait d'une initiative du MUP soutenue par les divers agents qui agissaient collectivement (Université, ONG et quelques secteurs du gouvernement). Dans le DF, les ONG spécialisées dans les questions liées à l'habitat sont au nombre de quatre et deux seulement agissent conjointement avec le MUP, c'est pourquoi c'est l'université, généralement l'UNAM, qui endosse le rôle d'accompagnement des propositions de nouvelles politiques ou de modifications de ces dernières.

La forme traditionnelle d'intervention est celle de la mobilisation sociale, toutefois pour paraphraser Fals Borda, cette action équivaut à une « protestation avec proposition », ainsi nous faisons partie du Conseil Consultatif du PCAQ, au sein duquel, à travers l'évaluation annuelle de l'exécution des différents projets d'amélioration des quartiers, des « corrections » sont apportées aux règles d'opération du PCAQ. De même, il existe un groupe indépendant qui examine les approches qui seront présentées au Conseil Consultatif, pour que ce qui est proposé soit le produit d'un consensus et non seulement un projet personnel. Ceci, même s'il existe une bonne communication avec les fonctionnaires du programme et du Secrétariat du Développement Social, contrairement à d'autres entités telles que la SEDUVI ou l'INVI.

### Processus d'institutionnalisation

Au vu de la volatilité des budgets, chaque fois plus faibles en ce qui concerne les dépenses sociales, une *loi en faveur des quartiers* a été présentée à l'Assemblée Législative, mais n'a pas été approuvée. La loi cherchait à enrayer l'incertitude budgétaire concernant le PCAQ, en le convertissant en politique publique pour qu'il cesse de n'être qu'un programme et une somme de projets.

### Financement

Toutes les ressources du PCAQ sont d'origine fiscale et jusqu'à 2009 aucune contribution externe n'avait été enregistrée. De même, des tentatives ont été menées à bien pour incorporer





des ressources issues du Programme Habitat au PCAQ, mais les programmes ont des approches divergentes en termes de participation citoyenne et de forme de financement car il s'agit de modèles différents qui, même s'ils « visent » des objectifs semblables sur le plan conceptuel, opèrent de manière différente dans la pratique. En 2010, du fait de la situation économique (inflation, croissance minimale, impacts de la crise internationale, etc.), le Gouvernement du DF a radicalement réduit le budget, malgré l'augmentation du nombre des projets présentés. Entre 2007 et 2010, le programme a bénéficié d'un budget total de 506 millions de pesos mexicains.

### **Principaux résultats et réalisations**

Les principales réalisations du programme ont été :

*Au niveau social :*

- L'élan donné à la participation communautaire.
- La qualification et la formation des membres de la communauté dans divers secteurs.

*Au niveau des espaces publics et des équipements :*

- L'appropriation et l'identification par la communauté des travaux et des actions effectués.

*Au niveau institutionnel :*

- L'articulation entre des organisations sociales, civiles, universitaires et communautaires, ainsi que des groupes d'habitant-e-s, et les organismes du Gouvernement du District Fédéral (GDF).
- Un effort institutionnel pour comprendre l'importance de la participation.

### **Principaux obstacles**

Malgré les qualités du PCAQ, il est indéniable qu'il existe des éléments qui compliquent la réussite de la mise en oeuvre et menacent la pérennisation du processus:

*Au niveau social :*

- Les luttes d'intérêts entre les leaders communautaires et « les clients » politiques et la faible réponse aux convocations de la part des jeunes et des femmes.

*Au niveau des espaces publics et des équipements :*

- Le manque de définition de l'échelle d'intervention et du mode de délimitation de ce qui relève du quartier, de la délégation ou de la métropole sans affecter négativement les relations entre la communauté et le territoire.
- La relation entre les aspects spatiaux et sociaux reste difficile à gérer.

*Au niveau institutionnel :*

- Le manque d'évaluation de l'impact social, urbain et/ou environnemental sur la communauté.





- La perte de mémoire institutionnelle due à l'instabilité politique du programme, et des fonctionnaires et des consultants qui y prennent part.

### **Transposition ou adaptation de la politique à d'autres contextes**

Tout processus d'habilitation spatiale entraîne parallèlement un processus d'habilitation sociale qui n'est pas envisagé dans la conception du PCAQ. Ceci implique l'incorporation nécessaire au PCAQ de programmes éducatifs, culturels, environnementaux, sociaux, etc. où les habitants sont des sujets responsables de l'utilisation, du développement et du maintien de leur espace. En effet, le degré de détérioration sociale et spatiale de nombre de territoires comportant des indices élevés de marginalisation diminue au fur et à mesure qu'augmentent les ressources physiques, matérielles, sociales et culturelles des habitant-e-s, de leurs familles et quartiers voisins.

Au cours du développement du programme on a pu apprécier l'importance de promouvoir l'expérience communautaire au sein de projets associant des organisations de voisinage, des institutions universitaires, de professionnels, de la société civile, et des fonctionnaires de différents organismes, entre autres divers acteurs, et qui s'est révélée bénéfique tant pour les habitants que pour les organismes participants. Ceci a permis de consolider la formation d'équipes interdisciplinaires qui sont apparues dans les universités dans le cadre de leur travail social.

D'autre part, on considère qu'il est important de situer les plans et les projets de PCAQ dans le cadre de la Planification Urbaine et le concept de ville, pour éviter que les projets effectués dans le cadre du PCAQ ne produisent une « quartierisation » équivalent à une simple addition de projets.

En outre, il faut souligner que nombre de projets financés par le PCAQ ont présenté la question de la violence comme l'une des principales problématiques pour encourager la coexistence et la participation des habitant-e-s des quartiers: c'est pourquoi, il est indispensable de coordonner le PCAQ et d'autres actions du gouvernement (Tant du DF que du gouvernement Fédéral) pour le développement de politiques intégrales. En effet, il est indispensable d'amener dans les quartiers concernés par le PCAQ, à moyen et long terme, une articulation des réponses publiques en matière économique, sociale et urbaine ; sans oublier le nécessaire travail policier.





## RÉSUMÉ

Le Programme Communautaire pour l'Amélioration des Quartiers est une initiative du Secrétariat du Développement Social du District Fédéral de Mexico, en coordination avec le Secrétariat des Travaux et Services et le Secrétariat du Développement Urbain et du Logement. Le programme a été mis en oeuvre en 2007, et est toujours en cours. Le PCAQ permet de réaliser des projets d'infrastructure sociale, tels que des centres communautaires, des maisons de la culture, des parcs, des espaces de loisir et sportifs, l'amélioration de l'image urbaine, des musées, des projets écologiques, des pistes de skateboarding, des travaux de services, d'extension ou d'amélioration des constructions déjà existantes, parmi de nombreuses autres choses en fonction des besoins de la communauté.

Le PCAQ s'adresse à toutes les organisations sociales, civiles, communautaires et les groupes d'habitant-e-s concernés par la promotion « de processus intégraux, durables et participatifs » pour l'amélioration physique, symbolique et culturelle des villages, quartiers et *colonias* du District Fédéral. L'objectif du programme est de développer un processus participatif pour l'amélioration et la régénération des espaces publics des villages, quartiers et lotissements du District Fédéral, en particulier ceux qui présentent un degré élevé de dégradation urbaine ou qui subissent un niveau moyen, élevé ou très élevé de marginalisation, selon l'Indice de Marginalisation du District Fédéral.

Ce processus vise à promouvoir l'exercice du Droit à la Ville par toutes les personnes résidentes de la Ville de Mexico, en plus d'améliorer les conditions de vie et les opportunités de développement humain, social et culturel des habitant-e-s des zones subissant le retard social et la dégradation urbaine les plus importants du District. Toutes les ressources du PCAQ sont d'origine fiscale et aucune contribution externe n'a été enregistrée jusqu'en 2010.

Les principaux résultats du programme proviennent de: l'impulsion donnée à la participation communautaire ; la qualification et la formation des membres de la communauté pour la gestion et l'exécution de projets d'amélioration physique et sociale de l'environnement urbain ; l'appropriation et l'identification par la communauté des travaux et des actions effectués ; l'articulation entre organisations sociales, civiles, universitaires et communautaires, ainsi que les groupes d'habitant-e-s et les entités du Gouvernement du District Fédéral (DF).

Les principaux défis du PCAQ découlent de: luttes d'intérêts entre leaderships communautaires et « clientèles » politiques ; le faible niveau de réponse aux convocations de la part des jeunes issus des quartiers; le manque de définition de l'échelle d'intervention et du mode de délimitation de ce qui relève du quartier, de la délégation ou de la métropole sans affecter négativement les relations entre la communauté et le territoire ; la relation entre les aspects spatiaux et sociaux reste difficile à gérer ; le manque d'évaluation de l'impact social, urbain et/ou environnemental sur la communauté ; les conflits d'intérêts entre fonctionnaires d'entités ayant des agendas divergents et les changements soudains déterminés par l'agenda politique et économique.

## Contact:





Alberto Martínez Flores

Coordinateur du *Programme Communautaire pour l'Amélioration des Quartiers* de la Ville de Mexico

[programabarrial@gmail.com](mailto:programabarrial@gmail.com)

Sites internet :

Programme Communautaire pour l'Amélioration des Quartiers:

[www.programabarrialsds.df.gob.mx/1pcmb.php](http://www.programabarrialsds.df.gob.mx/1pcmb.php)

Ville de México: [www.df.gob.mx/index.jsp](http://www.df.gob.mx/index.jsp)

**Comité d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU):**

Tlf: + 34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisdp/>

### Remerciements

Ce cas a été élaboré par l'architecte María de Lourdes García Vázquez: la coordinatrice du laboratoire: Habitat, Participation et Genre (LAHAS) de la Faculté d'architecture de la UNAM (<http://www.ub.edu/lahas>; [lahasunam@gmail.com](mailto:lahasunam@gmail.com)), sous la supervision du Dr. Giovanni Allegretti du Centre des études sociales de l'Université de Coimbra, Portugal, en 2011.

### Bibliographie

Bazzaco, E. & Sepúlveda, S., 2010, *Barrio Trabajando. Metodología de evaluación de la participación ciudadana en proyectos de mejoramiento barrial*. México, D.F. Publicación realizada con el apoyo de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

