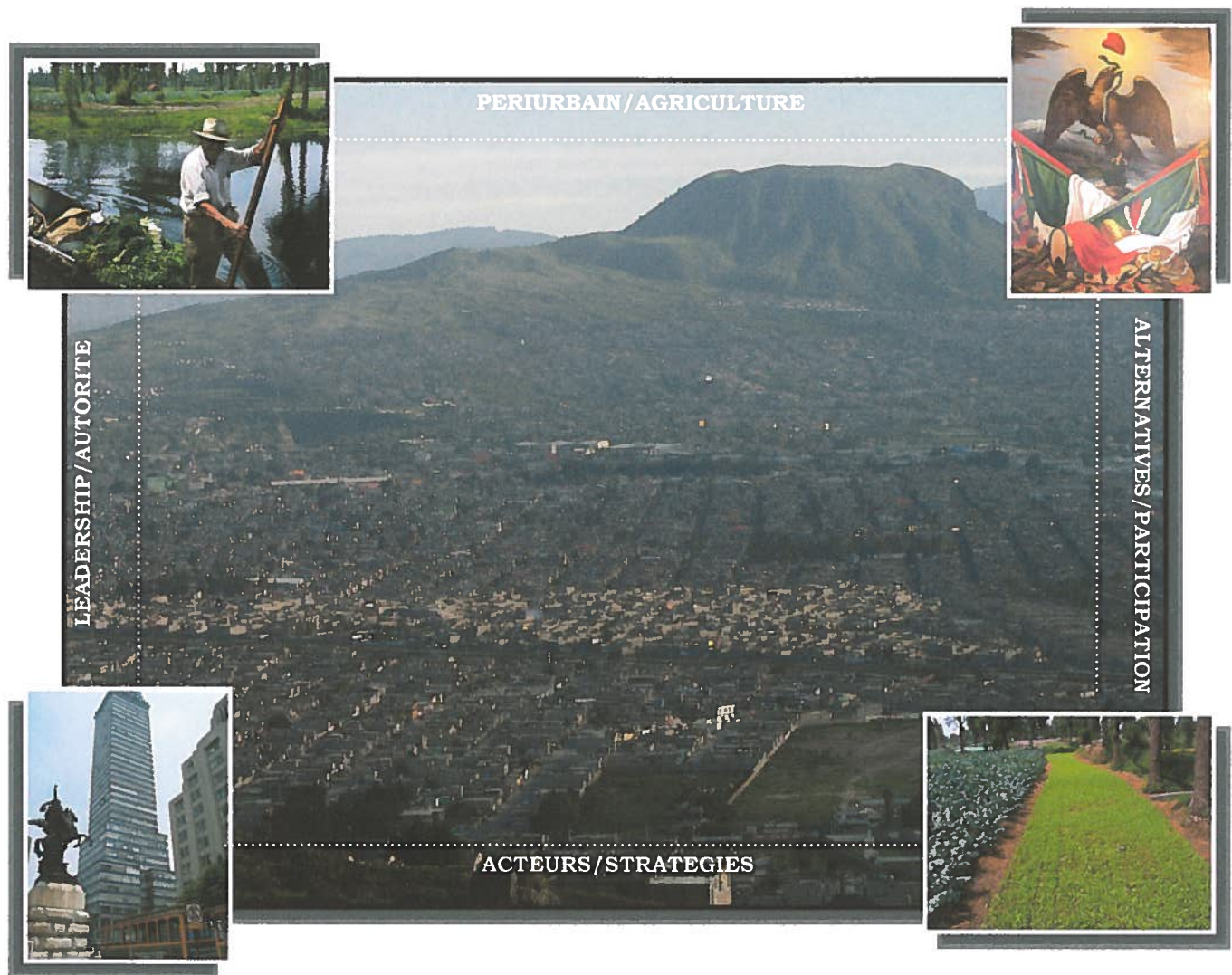




Dynamique des espaces peri-urbains et interfaces d'acteurs en Vallée de Mexico



L'exemple de Mixquic (Tlahuac – District Fédéral)

■ **RESUMÉ en version française** ■

LE JELOUX Jérôme
Etudiant en MAGISTÈRE 3
Centre d'Etudes Supérieures
en Aménagement (CESA)
Ecole Polytechnique de l'Université de Tours - France

Docteur Hermilio NAVARRO GARZA
Coordinateur de ce travail
Colegio de Postgraduados de Chapingo
Texcoco Montecillo - Estado de México

Sommaire

<u>Introduction</u>	<u>p.2</u>
---------------------	------------

<u>I – La problématique territoriale de la ville de Mexico</u>	<u>p.3</u>
--	------------

- A – Présentation générale
- B – Organisation politico-administrative de la métropole
- C – Formes et modalités de la croissance urbaine
- D – La question des ressources naturelles

<u>II – L’agriculture urbaine, une importance stratégique</u>	<u>p.6</u>
---	------------

- A – Définition de l’agriculture urbaine
- B – L’importance stratégique
- C – Une agriculture menacée?

<u>III – Perspectives de recherche</u>	<u>p.7</u>
--	------------

<u>IV – Mixquic, dynamique territoriale et acteurs</u>	<u>p.8</u>
--	------------

- A – Problématique territoriale
- B – La question centrale des acteurs
- C – Alternatives pour la sauvegarde de l’agriculture dans le DF

<u>Conclusion</u>	<u>p.14</u>
-------------------	-------------

<i>Bibliographie</i>	<i>p.16</i>
----------------------	-------------

Introduction

Mexico, l'une des plus grandes agglomérations au monde, abrite encore une agriculture importante qui occupe plusieurs milliers d'actifs. Elle se développe essentiellement au Sud du District Federal qui est le centre politique et administratif du pays. Si les taux de croissance démographique de la capitale mexicaine s'est ralenti depuis deux décennies, l'augmentation de la population en valeurs absolues reste important. L'agglomération a ainsi gagné un million de nouveaux habitants entre 1995 et 2000, passant de 16,8 à 17,8 millions. La pression urbaine est donc très forte, ce qui interroge la capacité de l'activité agricole à y résister d'autant qu'elle doit faire face à de graves problèmes de commercialisation et à des contraintes majeures liées à la qualité de l'eau servant à l'irrigation.

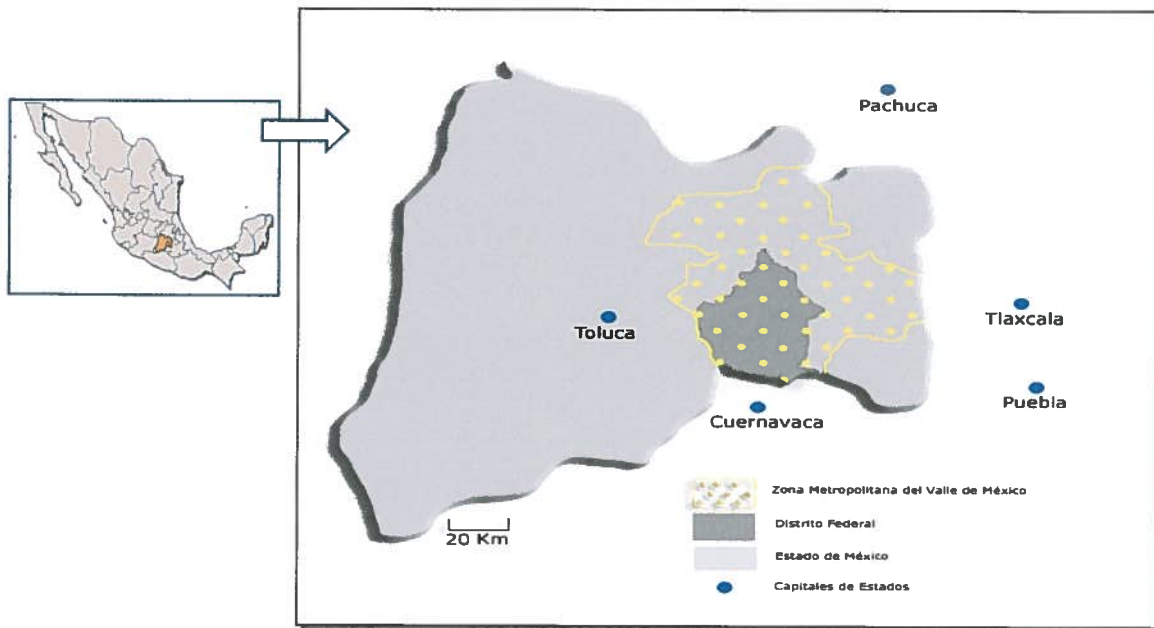
La menace d'extinction de l'agriculture urbaine est donc réelle. On peut se demander cependant si cette extinction est vraiment à déplorer. Etant donné les services environnementaux qu'apporte l'agriculture à la ville de Mexico, il ne fait aucun doute que sa disparition serait de l'ordre de la catastrophe : la vallée s'asphyxie, les nappes aquifères ne se rechargent plus suffisamment et le paysage laisse l'impression d'un chaos urbain totalement anarchique. La zone agricole du District Federal donne au contraire l'image d'un espace préservé, privilégié au cœur même de l'agglomération. Mais la croissance urbaine associée aux difficultés intrinsèques de ce secteur agricole périurbain ne laisse que peu de chance à la survie à long terme de ce coin de verdure qui couvre tout de même plus de la moitié du territoire du District Federal.

Les autorités publiques semblent avoir pris la mesure de l'enjeu. Programmes écologiques et plans d'urbanisme consacrent l'importance stratégique de ces espaces classés en « zone de conservation ». Pourtant, le front urbain continue d'avancer à raison d'un hectare par jour. Le sol de conservation a ainsi perdu 5000 hectares en dix ans, l'agriculture en occupe 26 000.

L'objet de ce travail est de comprendre ce décalage entre volontés et concrétisations. L'hypothèse majeure se base sur le rôle structurant des acteurs locaux dans la dynamique territoriale de l'espace périurbain de la ville de Mexico en prenant pour exemple une communauté rurale du Sud du District Fédéral : Mixquic. L'analyse ne porte pas spécifiquement sur l'efficacité des politiques publiques mais plus particulièrement sur la compréhension de l'organisation interne des communautés locales afin de mettre en évidence les points de blocage locaux qui empêchent que soit défendu un réel projet de territoire pour la zone agricole de Mixquic.

I - La problématique territoriale de la ville de Mexico.

A – Présentation générale



La ville de Mexico se trouve dans la partie Sud du pays (19°26 de latitude Nord, 99°08 de longitude Ouest) dans une vallée endoréïque située à 2200 mètres d'altitude, la vallée de Mexico. Elle est entourée des montagnes formant l'axe « néovolcanique » qui culmine à 5400 mètres au Popocatepelt, volcan qui est toujours en activité.

Anciennement, cette vallée était occupée de différents lacs connus sous les noms de Texcoco, de Mexico, de Chalco et de Xochimilco. Etablie sur le même îlot qu'occupait l'originelle Tenochtitlan, la ville actuelle de Mexico a couvert la plus grande partie de l'ancienne zone lacustre.

En 1988, Claude Bataillon et Louis Panabière intitulèrent un livre « Mexico, la ville la plus grande du monde », en se basant sur des projections démographiques exagérées qui prévoyaient une population de plus de vingt millions d'habitants en l'an 2000. Aujourd'hui, ces chiffres ne sont pas atteints et Mexico, avec 18 millions, compte moins d'habitants que Tokyo ou New York. Mais son gigantisme est impressionnant pour une personne qui la découvre pour la première fois de nuit, depuis l'avion : la tache lumineuse envahie la vallée et grignote inlassablement les montagnes qui l'entourent.

Foto : Michael CALDERWOOD

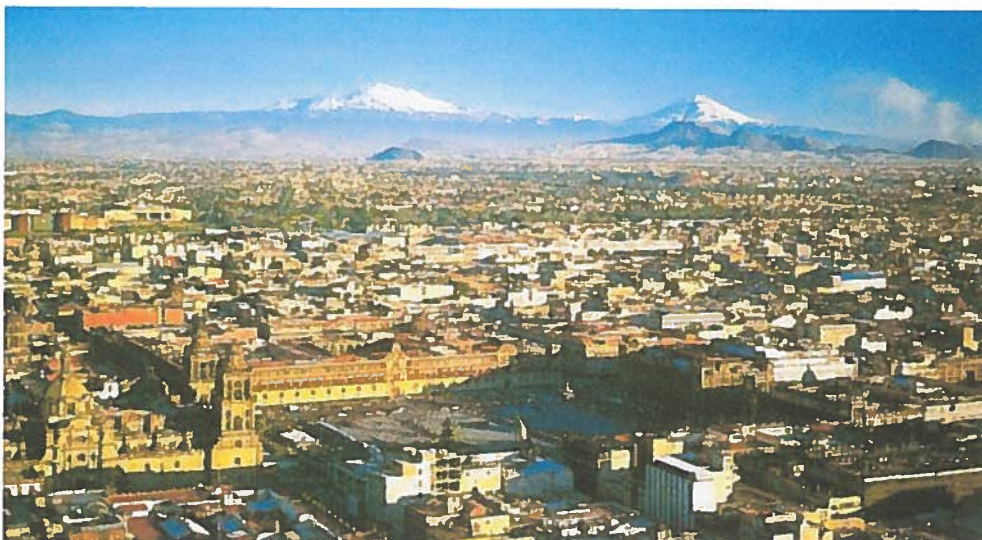


Foto 1. Vista sobre la ciudad de México : centro historico en el primer plano, volcanes al fondo.

B - Organisation politico-administrative de la métropole.

1 - La métropole divisée.

L'aire urbaine de la ville de Mexico s'étend sur deux entités administratives bien distinctes. La première est le District Fédéral (DF), territoire sur lequel s'étend la ville centre et la seconde est l'Etat de Mexico qui entoure le District Fédéral aussi bien au Nord qu'à l'Est et à l'Ouest. Aujourd'hui, l'urbanisation de la capitale de la Nouvelle Espagne s'étend sur ces deux entités fédéralisées. Avec l'accroissement urbain, le périmètre de la métropole s'est élargi jusqu'aux communes de l'Etat de Mexico, formant une conurbation physique et fonctionnelle vécue chaque jour par des millions de personnes.

Le DF (1499km²) a un chef de Gouvernement et une Assemblée Législative. Il est divisé en 16 délégations politiques (l'équivalent des arrondissements à Paris) qui sont considérées comme des administrations décentralisées. Chaque délégation a un Programme de Développement Urbain qui doit se conformer au Programme Général de Développement Urbain du DF. Les délégations n'ont cependant que peu d'autonomie dans la mesure où 70% du budget annuel dans le District est géré par les administrations centrales qui, par ailleurs, ont un rôle de suivi.

L'Etat de Mexico, comme les autres Etats de la République Mexicaine dispose d'une Constitution qui lui est propre, d'un gouverneur élu pour six ans et du pouvoir législatif. Les autorités administratives qui viennent hiérarchiquement tout de suite en dessous de l'Etat sont les communes qui sont déclarées « libres » par la Constitution. Chaque commune a un plan d'urbanisme municipal puisqu'elles ont la compétence urbanisme.

Pour faire face à la réalité urbaine qui n'épouse pas les frontières administratives, a été créée la Commission Métropolitaine des Etablissements Humains (COMETAH) qui a élaboré en 1998 un programme d'aménagement de la Zone Métropolitaine de la Vallée de Mexico (ZMVM). Il définit une stratégie de référence en matière d'aménagement du territoire pour le District Fédéral et l'Etat de Mexico.

2 - Problèmes de « gouvernabilité » au sein de la métropole.

Cette division en deux entités fédérales distinctes, ce découpage en délégations et en communes n'est pas sans poser de problèmes. Il est difficile de parvenir à une coopération profonde au niveau politique notamment entre le DF et l'Etat de Mexico. Les exemples de conflits sont d'ailleurs nombreux. On peut ainsi avoir trois courants politiques distincts au pouvoir respectivement au gouvernement fédéral, au gouvernement du DF et au gouvernement de l'Etat de Mexico. La ZMVM est une échelle cohérente en terme d'aménagement du territoire mais elle compte 58 communes de l'Etat de Mexico, 16 Délégations du DF, deux gouvernements fédéralisés et le gouvernement fédéral. Il existe par ailleurs un grand déséquilibre entre le DF et l'Etat de Mexico, le premier recevant davantage de budgets fédéraux du fait de sa participation importante à la production industrielle du pays. L'Etat de Mexico a pourtant une population et une superficie beaucoup plus importantes d'autant qu'il accueille des habitants du DF qui cherchent à vivre en périphérie.

Si la « gouvernabilité » est difficile entre les deux entités fédérales, elle l'est aussi à l'intérieur même du DF. Les chefs des délégations sont des fonctionnaires publics mais également des élus choisis par la population au suffrage universel, ce qui leur confère une certaine légitimité et un pouvoir de négociation.

C – Modalités et formes de la croissance urbaine.

C'est dans les années 60-70 que Mexico connaît son boom démographique le plus fort avec notamment la politique nationale de substitution des exportations qui a permis de grands succès industriels et la conséquente hausse du taux d'urbanisation.

Aujourd'hui la zone métropolitaine (ZMVM) compte 18 millions d'habitants soit 22% de la population nationale. Les communes conurbées de l'Etat de Mexico, avec 9,4 millions regroupent davantage de population que le DF qui, lui totalise 8,6 millions. Il s'agit là d'une inversion très récente de la proportion entre ces deux entités. En effet, la croissance urbaine se reporte essentiellement sur la périphérie. Certes les taux d'accroissement de la population se tassent, mais s'ils sont proches de la stagnation pour le DF, ils approchent encore aujourd'hui 1,5% par an pour l'Etat de Mexico. Cela fait des espaces périurbains des espaces stratégiques pour différents acteurs que sont les agriculteurs, les promoteurs, les pouvoirs publics etc...

Dans la forme, cet extension urbaine manque d'ordre. On dénombre en effet un grand nombre d'établissements humains irréguliers, c'est à dire qui n'ont pas fait l'objet d'une autorisation de construire de la part des autorités administratives. Ils sont le fruits d'accords informels entre un propriétaire et une ou plusieurs familles qui souhaitent construire une maison d'habitation. Ce marché de l'informel ne fait que répondre à l'impossibilité de trouver un terrain ou un logement dans un marché formel cher et peu organisé. Il fait parfois l'affaire de tous, même des politiques qui voient dans cette population en quête d'un toit, un potentiel de vote non négligeable.

D – La question des ressources naturelles.

La ville de Mexico est-elle viable ? Est-elle arrivée au stade de la « necropolis » tel que l'entendait Lewis Mumford ? Le centralisme politique, la spéculation économique et la mégalomanie de ses dirigeants ont fait de Mexico une « annexe monumentale » selon les propres mots du grand écrivain Mexicain Octavio Paz. Les pouvoirs publics semblent prendre la mesure de l'enjeu environnemental énorme que pose la ville de Mexico qui occupe une superficie équivalente à neuf fois celle de 1970. Des programmes en faveur de l'environnement et d'un urbanisme plus durable voient le jour. Pourtant, l'inertie des politiques est très grande face à une réalité du terrain qui évolue très rapidement.

Le problème majeur est celui de l'eau. La zone métropolitaine s'approvisionne majoritairement dans l'aquifère de la vallée de Mexico mais cet approvisionnement est insuffisant pour couvrir ses besoins. D'autres sources d'alimentation ont donc été ouvertes dans d'autres vallées situées sur le territoire de l'Etat de Mexico. Il existe un déséquilibre alarmant entre le pompage des nappes et leur recharge, générant un enfouissement de 40 à 60cm par an de la capitale Mexicaine qui, étant à l'emplacement d'un ancien lac, est assise sur un sol argileux. Ces effondrements rompent les canalisations d'eau et on estime à 30% de l'eau distribuée qui se perd à cause de ces fuites. Par ailleurs, la capacité de traitement des stations d'épuration est faible puisque seuls 13% de l'eau usée est traitée. Les 87% restants, appelés « eaux noires » servent à l'irrigation des zones agricoles du DF et de l'Etat d'Hidalgo dont il faut préciser qu'il fournit un or bleu pur à la ville de Mexico. L'impact écologique de cette eau noire, qui n'a reçu aucune épuration, chargée en métaux lourds et détergeants, n'est pas neutre, loin de là.

Le problème des ressources naturelles est un enjeu crucial. Comment parviendra-t-on à maintenir un air respirable à Mexico ? Comment parviendra-t-on à fournir de l'eau pour tout le monde si les besoins s'accroissent et que la réserve en eau diminue ? Comment parviendra-t-on à gérer les conflits d'usage parfois très graves qui vont se poser entre les communautés agricoles ou les autorités administratives à propos des ressources naturelles ? Le développement de la ville de Mexico n'est pas durable et alimente un cercle vicieux où la déprédation des ressources naturelles accroît les coûts économiques et sociaux générant de ce fait des conflits politiques entre les entités administratives (le DF grand consommateur l'Etat de Mexico fournisseur) et empêchant ainsi une vision intégrée de la métropole.

II – L’agriculture urbaine, une importance stratégique.

A – Qu’est ce que l’agriculture urbaine ?

L’agriculture urbaine entretient des relations fonctionnelles avec la ville et, spatialement, est associée à des zones urbaines dédiées à l’habitat ou aux activités économiques. L’agriculture péri-urbaine a également des relations étroites avec la ville mais n’a pas la même proximité physique avec celle-ci. Selon André Fleury, l’agriculture urbaine « se distingue par l’ensemble des relations avec la société urbaine parmi lesquelles on peut identifier les relations d’approvisionnement en alimentation et les relations liées à la durabilité de la ville ». Par sa proximité physique avec la ville, l’agriculture urbaine a un rôle actif dans le phénomène complexe de la progression du front urbain.

Le phénomène de métropolisation et « l’économie d’archipel » décrite par Pierre VELTZ concentre toujours plus de population dans les grandes villes. Mais l’extension spatiale de ces monstres urbains, par la concentration des Hommes et des activités qu’elle sous-tend, instaure une distance de plus en plus importante entre la ville et l’environnement. La ville vit comme un organe artificiel déprédateur de l’environnement qui l’entoure.

B - L’agriculture urbaine à Mexico : une importance stratégique.

Mexico, qui jouit de la réputation peu enviable de ville la plus polluée du monde, a des conditions naturelles très spécifiques. Elle est située à 2200 mètres d’altitude, construite sur un ancien lac et sa vallée est entourée de montagnes qui culminent à plus de 3000m. Ces conditions impliquent, respectivement, une rareté de l’oxygène, des sols perméables et une faible circulation de l’air.

Cependant, 59% du District Federal est classé « sol de conservation ». Le sol de conservation est défini et délimité par le Programme Général d’Aménagement Ecologique (PGOE) du DF. Ce sont les espaces dédiés à l’activité agricole ou forestière. Par conséquent, encore plus de la moitié du DF est plantée d’arbres ou semée de cultures essentiellement maraîchères. Cette zone, située au sud de la ville de Mexico est, de ce fait, stratégique à bien des égards. Elle permet la recharge du manteau aquifère par la captation et l’infiltration de l’eau qu’autorisent les arbres et les sols cultivés. Ce sont des espaces qui approvisionnent 20% de l’eau consommée par la ville de Mexico. Par ailleurs, la couverture végétale protège le sol contre l’érosion hydrologique et éolienne. Surtout, ce sont des zones de recyclage du dioxyde de carbone avec l’avantage de réduire le réchauffement de la vallée de Mexico à long terme. Enfin, les espaces arborées ou dédiés à l’activité agricole sont de grande valeur en terme de paysage et de biodiversité. Il est en effet estimé qu’ils renferment 11% de la richesse biologique du Mexique.

Les documents réglementaires reconnaissent cette importance de l’agriculture urbaine et la lient au bien être de la population urbaine. Ainsi de la loi sur le développement urbain du DF qui, dans son article 2, stipule que « la planification du développement urbain et de l’aménagement du territoire du District Federal, ont pour objet d’améliorer le niveau et la qualité de vie de la population urbaine et rurale à travers de la conservation du milieu naturel, de la flore et de la faune ; la reconquête de la qualité de l’air, de l’eau, du sol et du sous-sol ; l’interaction adéquate entre la nature et les centres de population (...) ». Le Programme Général d’Aménagement Ecologique a, quant à lui, l’objectif principal de « garantir la permanence des ressources naturelles qui fournissent des biens et services environnementaux desquels dépend la survie de la population du DF ». L’aspect stratégique de l’agriculture se retrouve également dans les programmes d’urbanisme élaborés par les délégations.

Le thème environnemental est une priorité, au moins dans les documents réglementaires et dans les discours des politiques. Mais il se pose le problème crucial de la concrétisation de ces bonnes volontés.

C - Une agriculture menacée ?

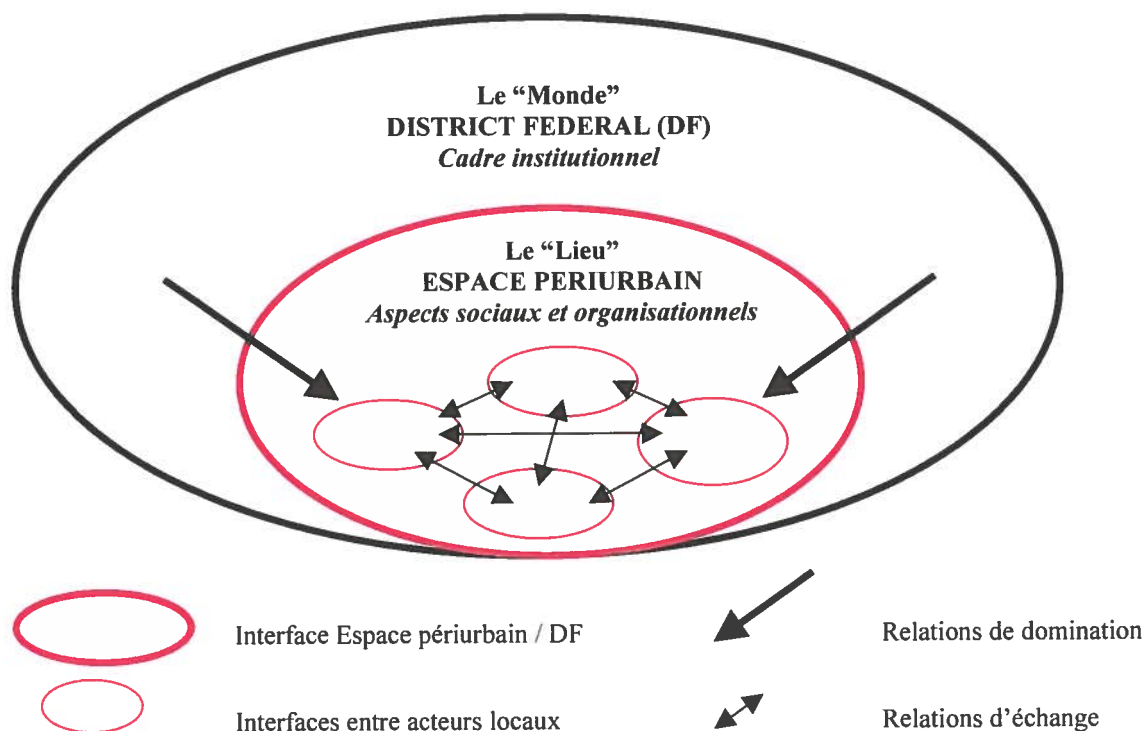
Chaque année, le sol de conservation perd 400 hectares, soit plus d'un hectare par jour au profit de la construction de maisons individuelles ou de milliers de maisons à bas prix appelées « unidades habitacionales ». L'avancée du front urbain est très importante. Mais il serait incomplet de la présenter comme la seule cause de la perte des terrains agricoles. Les espaces périurbains sont des espaces soumis à de fortes pressions sur le foncier. Les problèmes internes et spécifiques à l'activité agricole ont aussi leur rôle à jouer dans la dynamique de ces espaces. L'accroissement urbain prend sa source non seulement dans la croissance de la population mais aussi dans le déclin de l'activité agricole qui se heurte à de graves difficultés en terme de commercialisation ou de qualité de l'eau servant à l'irrigation en période sèche.

III – Perspectives de recherche.

Il s'agit de comprendre le décalage qu'il existe entre les bonnes intentions exprimées dans les documents réglementaires et ce qui passe réellement sur le terrain. L'agriculture dans le DF est en voie d'extinction malgré son intérêt éminemment stratégique évoqué plus haut. Pour résoudre cette contradiction, nous partons d'une hypothèse qui se base sur le rôle structurant des acteurs territoriaux. A travers leurs relations de pouvoir et de négociation, nous pourrions distinguer les facteurs de ce dysfonctionnement territorial. Le territoire est en effet une scène où se jouent des représentations en plusieurs actes temporels, l'acteur est donc toujours présent. L'acteur territorialisé au sens d'Emmanuel ROUX a forcément une compétence territoriale, qu'elle soit politique, juridique, sociale, culturelle ou économique. Il se trouve en permanence en situation d'action, il opère à l'intérieur de systèmes d'action concrets et il négocie toujours sa position dans ces systèmes par des relations de pouvoir, ce qui l'amène à entrer en relation avec d'autres acteurs. Le territoire est la condition de cette inter-relation. Chaque action a un sens, une rationalité et chaque acteur suit sa stratégie personnelle, joue son propre rôle dans le cadre du système d'action territorial auquel il appartient et cherche sans cesse à développer la zone placée sous sa responsabilité. Par conséquent, le territoire est un espace de pouvoir, sa compréhension passe nécessairement par la connaissance des acteurs qui y évoluent. Ce qui complexifie une analyse d'un système territorial basée sur les acteurs, c'est que celui-ci peut appartenir à plusieurs organisations, qu'il peut être multi-territorial et qu'il est guidé par des représentations très subjectives qu'il est difficile de cerner. Cette analyse en termes d'acteurs est, en tout cas, très utile lorsqu'elle s'applique à des espaces où existent de nombreux conflits à propos des ressources territoriales. L'espace périurbain en est un bon exemple. Il peut être considéré tantôt comme une réserve de foncier pour la ville tantôt comme une réserve tout court pour le bien-être des citoyens. Suivant l'une ou l'autre de ces conceptions, les relations entre acteurs s'engageront dans des voies différentes.

La notion d'interface est centrale dans ce travail dans la mesure où elle porte sur l'espace périurbain. Le périurbain est un espace vécu, principalement caractérisé par les relations étroites d'échanges avec la ville. La première interface est fonctionnelle : lieu de vie de certains citoyens, production de denrées alimentaires, lieu de transit... La seconde interface est celle qui s'établit avec les acteurs. Elle est liée à la première. On peut identifier deux grandes catégories d'acteurs : ceux qui représentent l'ensemble urbain dans son intégralité, c'est à dire le DF, ce sont les acteurs institutionnels ; ceux qui sont spécifiques au territoire périurbain analysé. Ces deux types d'acteurs entrent en relation lors de l'application des politiques publiques au niveau agricole, écologique, urbain... Il s'agit de voir comment se passent les interfaces entre ces deux types d'acteurs et, plus précisément, quel est le mode de régulation interne du système local d'acteurs du périurbain face aux politiques publiques mises en œuvre par les autorités du DF. On pourra ainsi mettre en évidence les dysfonctionnements internes et les contradictions spécifiques à l'espace périurbain et affirmer

éventuellement l'existence d'un gouvernement périurbain comme sous-système d'organisation spécifique.



Le cadre d'analyse des interfaces entre acteurs

La vocation de ce travail est non seulement la compréhension mais aussi la proposition de quelques fondements pour amorcer le sauvetage de l'agriculture dans le DF. Une quinzaine d'entretien a été menée auprès des agriculteurs et des autorités locales. Le travail, s'il est personnel, s'inscrit dans un travail plus vaste d'une équipe de recherche composée d'un biologiste, d'un anthropologue, d'un sociologue et d'un agro-écologue. L'apport de cette analyse en terme d'aménagement du territoire était donc assez original.

Le terrain d'étude est un village du sud du DF, Mixquic. Il se situe dans la délégation nommée Tlahuac. On peut justifier le choix de Mixquic par les motifs suivants :

- c'est un territoire périurbain situé dans les limites du DF
- il connaît actuellement de fortes pressions urbaines
- il est un grand producteur de légumes pour la ville de Mexico
- il s'agit d'un espace relativement restreint, ce qui permet d'avoir facilement une vision d'ensemble du jeu d'acteurs
- ainsi on peut s'approcher davantage de ces acteurs et établir des relations de confiance.

IV – Mixquic, dynamique territoriale et acteurs.

Mixquic comptait 11739 habitants en 2000, soit seulement 3,9% de la population de la délégation Tlahuac (302 000) et 0,13% de la population du DF. Le village est assis sur un ancien îlot du lac de Chalco, asséché à partir du début du XXème siècle et dont il ne reste aujourd'hui qu'une petite lagune. La communauté agricole se consacre à la production maraîchère sur plus de

1200 hectares : brocoli, céleri en branches, laitue... Ces productions se développent sur deux types de zones distinctes : la *chinampa* et l'*ejido*. La *chinampa* désigne un ensemble de petites parcelles agricoles (2000 – 3000 mètres carrés) entourées de canaux et gagnées sur l'eau pendant la période pré-hispanique (XIV^e – XV^e siècles). Les *chinampas* appartiennent à des petits propriétaires. L'*ejido* désigne des terrains plus grands répartis aux agriculteurs à la suite de la Révolution Mexicaine de 1911. C'est une forme collective de gestion de l'espace agricole : il est dirigé par une assemblée et les agriculteurs sont propriétaires d'un droit d'usage et non de la terre.

A – Problématique territoriale.



Mixquic est un espace périurbain de la ville de Mexico et connaît à ce titre des pressions fortes. La délégation Tlahuac à laquelle il appartient comptait 62 000 habitants en 1970, elle en a aujourd'hui 302 000, soit presque cinq fois plus. La croissance a ralenti mais reste forte dans la mesure où les taux restent supérieurs à 3% par an, ce qui signifie un doublement de la population dans 20 ans si la tendance de se dément pas. L'avancée du front urbain se fait par la construction de milliers de maisons standards destinées aux couches défavorisées de la population. A Mixquic, l'extension urbaine prend une forme différente, elle s'opère par le mitage des

chinampas. Cependant, la proximité de Chalco, une ville de l'Etat de Mexico, constitue une menace réelle dans la mesure où, dans cette municipalité, les maisons à bas prix se construisent à un rythme effréné.

La problématique agricole est très importante à Mixquic. En saison sèche (octobre – mai), les agriculteurs pratiquent l'irrigation, le brocoli nécessitant beaucoup d'eau. Pour l'irrigation, les producteurs utilisent l'eau dite « traitée » et l'eau dite « noire », c'est à dire n'ayant reçu aucune épuration. La première a été décontaminée en usine de traitement mais on ignore sa qualité biologique. La seconde contient aussi bien des métaux lourds que des détergents tous dangereux pour la santé humaine et les cultures. Mixquic n'a plus d'eau de source pour ses cultures, celle-ci étant, depuis les années 60, réservée à l'approvisionnement de la ville de Mexico. L'eau noire, qui emprunte la rivière Ameca, vient de Mixquic mais aussi des villes en amont situées dans l'Etat de Mexico. Ces villes ont connu une croissance démographique impressionnante depuis les années 70 et ne peuvent traiter qu'une petite partie de leurs eaux usées (Chalco comptait 41000 habitants en 1970, 220 000 en 2000). Mixquic souffre d'une salinité importante de ses terres. Cette salinité est naturelle mais aggravée par le non-renouvellement de l'eau dans les canaux. Causant une réduction de la productivité de la terre, elle oblige les agriculteurs à apporter davantage d'abonnement organique, ce qui accroît les coûts de production, surtout pour ceux qui n'ont pas de bétail. En conséquence, un petit nombre de producteurs louent des terres dans des villages voisins réputés moins concernés par ce phénomène. L'eau pose donc problème à cinq niveaux : la salinité et la productivité de la terre ; la dépendance publique puisque l'eau traitée est distribuée aux agriculteurs par le gouvernement du DF ; la dépendance territoriale dans la mesure où les eaux noires viennent en grande partie des villes situées en amont de la rivière Ameca ; la santé humaine des producteurs eux-mêmes et des consommateurs ; la division entre les villages voisins dans la mesure où le manque d'eau engendre parfois quelques conflits d'appropriation.

A ce problème majeur viennent se greffer les difficultés de la commercialisation. Tous les légumes produits à Mixquic sont vendus au sein du Marché National de la ville de Mexico, une machine énorme créée en 1982 sur 327 hectares. Ce débouché unique introduit une dépendance totale en terme de commercialisation dans la mesure où il n'existe aucun marché alternatif. L'absence de transformation des légumes, les prix bas accordés aux producteurs font que la valeur ajoutée que parviennent à tirer les producteurs est minimale. Il n'existe pas de prix minimum. La domination des grands groupes commerciaux organisés est totale face à l'inorganisation des petits producteurs qui arrivent, un par un, pour vendre leur cargaison. Les agriculteurs sont ceux qui

travaillent le plus dans la chaîne de commercialisation mais ceux qui gagnent le moins. Ce n'est pas une particularité de Mixquic, le phénomène est mondial. Mais dans ce contexte de forte pression sur le foncier, la faible rentabilité de l'agriculture peut s'imposer comme un élément déterminant dans les stratégies suivies par les agriculteurs.

C'est de l'agriculteur lui-même que naît la décision de changement de l'usage du sol. La dynamique urbaine favorise l'expulsion de la population des villes vers la périphérie et maintien, de ce fait une forte demande d'espace, qui génère la montée des prix du foncier et la spéculation. La dynamique rurale, de son côté, se distingue par l'adaptation des agriculteurs à ces pressions urbaines, c'est ce qui fait la complexité de l'espace périurbain. Les problèmes de l'eau et de la commercialisation à Mixquic sont, sans conteste, les deux facteurs limitants majeurs à la survie d'une agriculture offrant des perspectives aux jeunes générations. Le vieillissement des agriculteurs pose problème. Ils arrivent à l'âge de vendre leurs terres. Le produit de la vente leur permet d'assurer une retraite paisible, d'autant que peu de jeunes sont intéressés à reprendre l'exploitation.

B – La problématique centrale des acteurs.

Les acteurs sont ceux qui conditionnent l'avenir du territoire au travers de leurs intérêts et des modalités de négociation qu'ils mettent en œuvre entre eux. Ces acteurs peuvent être agriculteurs, autorités publiques, politiques, associations... L'espace s'organise comme une hiérarchie de territoires appropriés. Par conséquent, il existe un certain nombre de conflits. A Mixquic, on peut repérer un certain nombre de blocages concernant les acteurs :

- le manque de vision globale parmi les acteurs locaux.

Il existe une association agricole qui regroupe 700 producteurs de Mixquic. Elle se consacre essentiellement à défendre les intérêts de ses adhérents auprès du Marché National de la ville de Mexico. Dans le domaine agricole, on a également la structure locale de santé végétale qui s'occupe des problèmes liés aux maladies et ravageurs des cultures. Enfin, la dernière autorité, est le coordinateur de Mixquic, il en existe douze dans la délégation Tlahuac. Il s'agit d'une sorte de maire pour le village mais dépourvu de compétences. Il est élu mais aussi fonctionnaire du service « Participation citoyenne » de la Délégation. Il représente donc les intérêts de sa communauté (légitimité venant du bas) mais défend aussi les intérêts du DF (subordination venant d'en haut). Il ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire et ne gère aucun budget. Il n'existe donc aucune autorité locale avec la légitimité et la capacité nécessaires pour promouvoir un projet global pour le territoire et la sauvegarde de l'agriculture. On a ici des visions sectorielles et des pouvoirs fragmentés.

- les points faibles de l'action publique.

On dénote l'absence totale d'un programme opérationnel global en faveur du Développement Rural de la part des autorités publiques du DF. Les programmes existants se dirigent à des projets individuels ou défendus par de petits groupes. Ils sont destinés à financer des acquisitions de matériel ou de semences et ne résolvent donc pas le problème crucial de la commercialisation. Par ailleurs, le manque est cruel là aussi en ce qui concerne la coopération entre le DF et l'Etat de Mexico. Dans le Programme d'Aménagement de la Zone Métropolitaine (POZM) approuvé en 1998, Mixquic est placée en « zone d'intégration métropolitaine ». Pourtant, il n'existe aucune collaboration technique ou politique entre ces deux entités. En outre, l'action de la délégation de Tlahuac à laquelle appartient Mixquic est minime. Le programme de développement urbain est très ancien (1997), très normatif en proposant une zonification stricte totalement inadaptée à l'évolution rapide du phénomène urbain. La délégation compte certes un service développement rural mais, là encore, les programmes menés sont très limités, à vocation technique et leur survie est remise en cause par la coupe budgétaire qu'a subi le service entre 2003 et 2004 (neuf millions de pesos en 2003, la moitié moins en 2004). L'organisation pyramidale et bureaucratique du DF ne permet pas une efficacité dans l'allocation des ressources publiques. Enfin, l'action publique a des effets indésirables. Elle a amené à une monétarisation des tâches qui, anciennement, se faisaient au sein de la communauté. Le curage des canaux est ainsi financé

moyennant la formation de groupes d'agriculteurs, ce qui a mis à mal les relations d'entraide qui existaient auparavant et accru de ce fait les conflits de personnes au sein de la communauté.

- les problèmes de leadership.

Mixquic votait en juin 2004 pour l'élection d'un nouveau coordinateur. 17 candidats se sont présentés pour briguer le nouveau poste, ce qui a démontré l'extrême division du village. Pour qu'un groupe de personnes accepte quelqu'un comme leader, il faut qu'elles perçoivent son influence comme légitime du fait de son efficacité, de son poste ou du rôle formel qui lui est assigné. Le coordinateur n'a pas le pouvoir de décision. Il a la légitimité du vote mais son mandat ne lui permet pas d'avoir une efficacité aux yeux de la population. L'absence de leadership est dû également aux luttes politiques, ou politiciennes, qui se sont manifestées au cours de cette même élection. Beaucoup de candidats furent appuyés par des partis politiques nationaux qui préparent le terrain des élections présidentielles et du DF en 2006. Ainsi, les élections à Mixquic ressemblaient davantage à une lutte entre partis qu'à une lutte pour le bénéfice du village.

- le problème des comportements sociaux.

Cette politisation mène au désenchantement de la société civile qui ne voit pas dans la politique une alternative pour résoudre ses problèmes les plus quotidiens. Le désenchantement mène à l'apathie. L'individualisme pose aussi problème à Mixquic : les agriculteurs se focalisent sur leurs problèmes de production dans la mesure où, pour beaucoup, la préoccupation majeure est la survie de la cellule familiale. On remarque enfin un certain conservatisme. Parfois les agriculteurs arrivent à peine à couvrir leurs coûts de production par le produit de la vente mais leur activité leur permet d'avoir un travail et d'acheter des semences pour recommencer l'année suivante. La vision progressiste est quasi absente dans la mesure où la rentabilité de l'activité agricole n'est pas si importante que la reconnaissance sociale que permet le fait de travailler. L'apathie, l'individualisme, le conservatisme peuvent en tout cas expliquer la faible participation aux assemblées générales des associations agricoles ainsi qu'aux réunions techniques organisées par le monde universitaire sur le thème de la production agricole.

C – Alternatives pour la sauvegarde de l'agriculture dans le DF.

1 - Propositions générales.

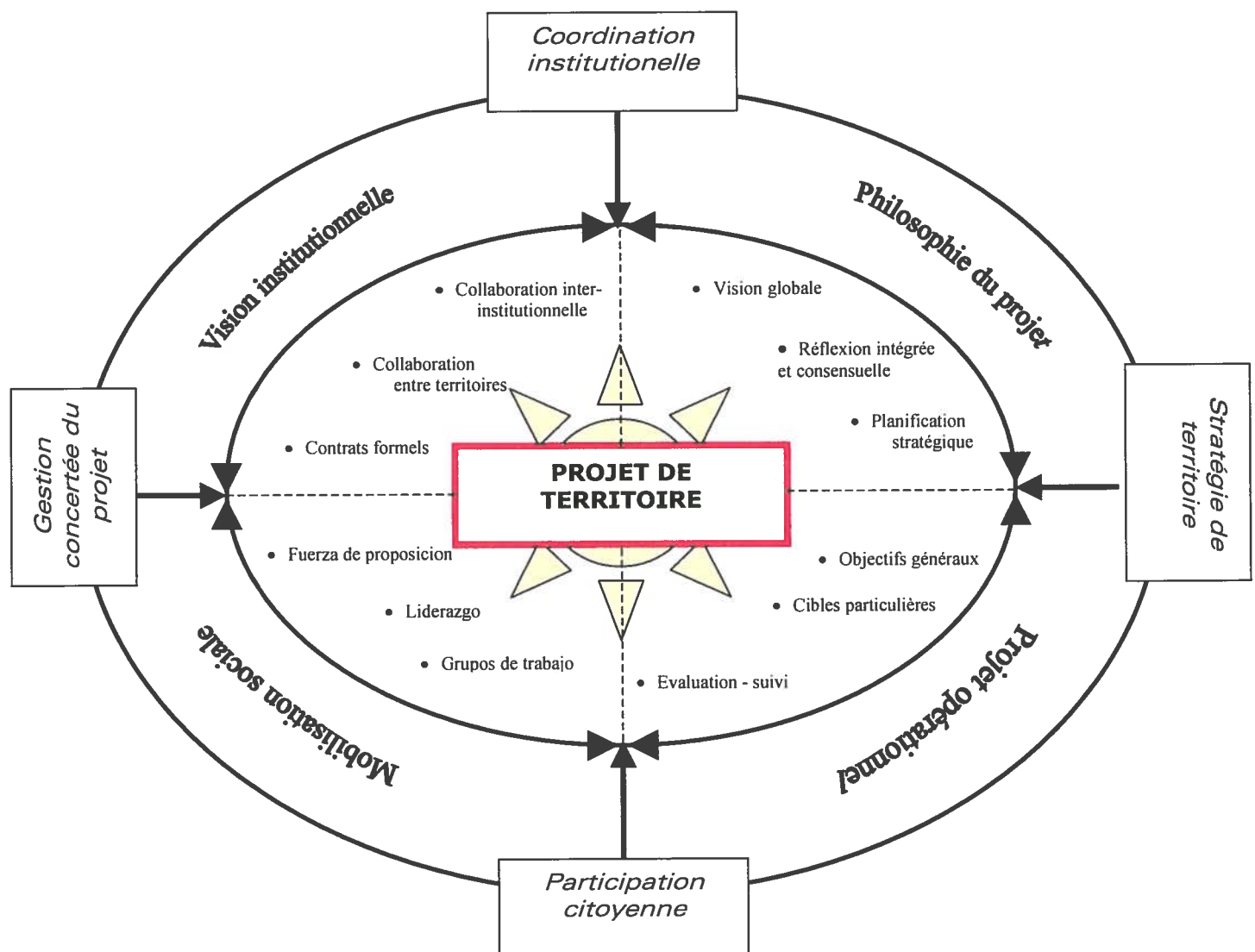
Les alternatives qui suivent sont générales. Nous verrons plus loin qu'elles doivent être définies de manière concertée et, de ce fait, résulter d'un processus complexe de réflexion – négociation entre acteurs. Il n'existe pas de propositions uniques qui offrent la clé nécessaire à la résolution des problèmes qui se posent à Mixquic. Un projet de territoire bien armé, global, intégré nécessite un débat entre les acteurs territoriaux. Il pourrait éventuellement se baser sur :

- la recherche d'un pacte social avec les citoyens du DF. Il s'agit là peut être du meilleur soutien que peuvent recevoir les producteurs. Certaines catégories sociales sont en effet à la recherche de produits locaux et, par ailleurs peuvent faire leurs arguments environnementaux en faveur de l'agriculture.
- la diversification de la production agricole vers des produits à plus forte valeur ajoutée. Il convient là de trouver peut-être d'autres types de culture, de s'engager vers les produits de qualité afin de parvenir à une spécialisation qualitative de la zone qui permette une reconnaissance territoriale de celle-ci pour la qualité de ses produits.
- Le développement d'activités liées à l'agriculture. Le tourisme rural, la transformation artisanale des produits agricoles permettraient de tirer une valeur ajoutée supérieure. L'objectif est de diversifier les sources du revenu agricole.
- La mobilisation du tissu social au niveau du village. L'agriculture bénéficie aux habitants de Mixquic. Leur mobilisation doit permettre de construire ensemble et ainsi de légitimer un projet de territoire pour la zone.

2 - Le projet de territoire

Il est le chemin par lequel on peut arriver à une nouvelle situation territoriale jugée meilleure. Les acteurs participant à sa construction sont de quatre types : la communauté locale, les autorités publiques, la communauté scientifique et les citoyens de la ville de Mexico. Leur collaboration est indispensable dans le processus de définition du projet de territoire.

Ce processus débute par l'élaboration d'un diagnostic participatif élaboré de manière concertée et conjointe par la communauté locale, les scientifiques et les techniciens. Les habitants sont ceux qui connaissent leur territoire, le scientifique est celui qui codifie et fait le lien entre les variables recensées. Ce diagnostic se doit d'être transversal afin d'appréhender la complexité du système territorial et de mettre en lumière, *in fine*, les points de blocage qui, reliés entre eux, expliquent le dysfonctionnement territorial. Ces points de blocage servent de base à la définition d'une stratégie, synthèse de deux questions essentielles : que veut-on pour Mixquic et qu'est ce qui est possible pour Mixquic ? La stratégie doit générer une dynamique collective qui dépasse les résistances individuelles. Une fois l'objectif général défini, on peut mobiliser les autorités publiques ainsi que les citoyens. Avec la participation de ces deux autres acteurs, on parvient à la concrétisation de l'objectif général à travers l'identification d'objectifs particuliers et la planification stratégique de mesures opérationnelles. Enfin, nul ne peut prévoir la réalisation effective des objectifs prévus. L'évaluation est nécessaire dans la mesure où les zones d'incertitude sont nombreuses et qu'un changement peut faire évoluer l'ensemble du système d'action. L'évaluation se fait donc *ex-ante* tout au long du processus en associant là encore la communauté locale dans la mesure où la philosophie même du projet de territoire peut être modifiée.



Au delà d'un simple processus, le projet de territoire c'est également quatre composantes fondamentales (schéma) : une vision institutionnelle, une philosophie de projet, un projet opérationnel et une mobilisation sociale. Leur interface détermine quatre autres composantes plus précises : la coordination institutionnelle, la stratégie de territoire, la participation citoyenne et la gestion concertée du projet.

3 - Construire de nouvelles relations entre acteurs.

On l'a vu dans le processus de construction du projet de territoire, on le voit aussi dans ses composantes essentielles, il est nécessaire de définir de nouvelles relations entre acteurs.

On peut se demander tout d'abord, quelles sont ces nouvelles relations et jusqu'où vont-elles ? Ce sont principalement des relations de négociation. La négociation s'exprime à deux niveaux : d'une part dans la définition de l'objectif général, primordial en tant que base de la stratégie et d'autre part dans la définition des règles de relations entre acteurs, ce sont les modalités de la négociation elle-même. Ce dernier point touche à la question du pouvoir. Dans la structure opérationnelle de négociation (comité de pilotage, groupe de travail...) il est important d'arriver à un certain équilibre entre les pouvoirs de chacun des acteurs. En effet, il s'agit là d'une question épineuse à tel point que si la résolution des conflits est la raison du recours à la négociation, le conflit aussi peut être le produit de la négociation. Une négociation efficace peut contribuer à l'élaboration progressive d'un sens commun qui donne de la légitimité aux acteurs inclus dans le processus. Ainsi peut-on espérer une co-production des décisions qui permette de rapprocher le citoyen de l'action publique et améliorer l'efficacité de cette dernière. Plus loin encore, il s'agirait de parvenir à la co-gestion des programmes mis en œuvre. La négociation se trouve donc à quatre niveaux : dans la définition des modalités de la négociation elle-même, dans la définition de la stratégie, dans la mise en place des actions et, enfin, dans la gestion-évaluation de ces actions.

Parvenir à cette négociation transversale ne s'annonce pas aisé. Cela suppose de rompre avec les habitudes administratives très centralisées dans le DF. Il convient d'introduire plus de flexibilité administrative ainsi qu'instaurer une habitude de collaboration entre les institutions. Le changement est aussi nécessaire au niveau de l'implication des acteurs locaux qui, s'ils rompent avec leur apathie et leur individualisme, peuvent s'imposer comme une force de proposition. La clé essentielle pour arriver à ces modifications du comportement des acteurs est qu'ils perçoivent tous un intérêt commun pour agir, qu'ils prennent conscience également que leur territoire est en train de changer rapidement et pas nécessairement dans le sens qu'ils le souhaiteraient.

Quelles sont les étapes pour parvenir à établir ces nouvelles relations entre acteurs ? La première est sans doute la détection de leaders. Ce sont les représentants de la société civile, et d'eux dépend la capacité de la société civile d'influer et d'apporter sa médiation entre l'Etat et le marché. Cette société civile a une double légitimité à revendiquer son insertion dans le processus de négociation : elle connaît son territoire et elle porte au pouvoir ses représentants politiques. A Mixquic, il manque un leadership par l'absence de personnes qui aient conjointement l'autorité morale, le pouvoir de convaincre et le savoir. Dans la perspective de participation de la société civile, la détection de leaders est indispensable. Ensuite, il est envisageable de créer un comité de territoire pour Mixquic et de former des groupes de travail. La fonction du comité de territoire est de réunir les différents acteurs à travers de rencontres régulières autour de thèmes de travail. L'activité du comité est assurée par la formation de groupes de travail thématiques qui portent leurs propositions au comité. La vocation de ce dernier est non seulement d'élaborer un diagnostic mais aussi de planifier et gérer les actions mises en œuvre. Les institutions publiques soutiennent et coordonnent le processus de développement local dans leur rôle d'*empowerment*. Cette notion consiste à apprendre aux groupes locaux à exprimer leurs intérêts, à s'impliquer pour la communauté, à leur faciliter l'accès aux ressources. Les activités du Comité ne peuvent rester dans l'ombre. Par conséquent, il convient d'organiser des réunions publiques. C'est un moyen pour

mobiliser la population avec l'objectif de renouveler les équipes de travail, d'apporter des idées et de faciliter l'appropriation et la publicité du projet de territoire au niveau local.

Le succès de la participation de la communauté locale au processus de développement n'est pas acquis d'avance. Les risques sont nombreux de manipulation, d'érosion de la participation avec le temps, de voir naître des conflits de légitimité d'autant plus que nous avons vu que Mixquic est un village divisé avec des personnes très conflictuelles. Ces quelques nuances démontrent la nécessité de construire une stratégie de participation avant même de réfléchir à une stratégie de territoire. La participation réclame une réflexion profonde car c'est de son bon fonctionnement que dépend le succès du processus de développement territorial proposé ici.

Conclusion

La situation de l'agriculture dans le District Federal est très difficile. Il n'existe pas beaucoup de personnes qui n'aient pas un discours résigné, autant du côté des agriculteurs que du côté des autorités du développement rural. Se pose concrètement la question de la volonté politique de sauver le poumon de la ville de Mexico. Les tractations politiques déterminent l'avenir du territoire. Un paysan me déclarait avec beaucoup de justesse, « L'Homme est un animal politique mais l'inconvénient est qu'il est davantage animal que politique ». Autrement dit, les intérêts liés au pouvoir, en règle générale, passent avant les intérêts de la communauté toute entière. Les politiques publiques mises en place dans le DF sont mises en place en fonction du nombre de votes qu'elles peuvent apporter pour l'élu en place.

Dans ce sens, on peut affirmer que les agriculteurs du DF sont un groupe marginalisé. Ils sont au nombre de 30 000 sur une population de 8,6 millions, c'est à dire 0,34 de la population du DF. Quel politique peut s'intéresser alors aux agriculteurs ? Ils n'ont pas de poids ni démographique, ni politique. De plus, ils ne sont pas organisés, défendent des intérêts particuliers et parfois même cherchent à vendre leurs terres. Cependant, il est injuste que de stigmatiser uniquement les paysans. Ils doivent en effet affronter des difficultés énormes dont ils pensent qu'elles sont insurmontables. La commercialisation, la qualité de l'eau dépassent le niveau du producteur qui, seulement, se consacre à produire pour, en premier lieu, faire vivre sa famille.

De là l'importance donnée dans les propositions alternatives générales d'établir un pacte social avec la population urbaine. Nous avons vu l'ampleur des services environnementaux qu'apporte l'activité agricole à l'ensemble de la ville de Mexico. Si cette ville est un débouché, elle peut également être une alliée morale. En effet, son avenir en ce qui concerne la qualité de vie est directement lié au sauvetage de l'agriculture et des zones boisées.

La problématique la plus importante est de trouver les méthodes opérationnelles permettant de concrétiser ce pacte social. Comment peut-on impliquer les citoyens dans la préservation de ce qui constitue encore plus de la moitié du DF ? La proposition émise dans ce document est que ce point crucial dépend de la mobilisation des communautés paysannes locales. En développant des campagnes de sensibilisation, en donnant de la valeur ajoutée à leurs produits, en participant à la recherche de solutions ce sont les meilleurs ambassadeurs de leur territoire et de la problématique à laquelle elles sont confrontés. Mais il faut pour ce faire leur donner des perspectives positives quant à la rentabilité de leur activité. Les paysans sont conscients des services environnementaux qu'ils fournissent indirectement à la ville. Bien évidemment, cela est important pour eux. Beaucoup d'entre eux également nous ont commenté leur attachement à la terre et leur volonté de continuer à produire. Néanmoins, dans une économie de marché, ils ne peuvent se résoudre seulement à avoir une attitude philanthrope.

Aujourd'hui même, promouvoir un projet global pour la préservation de l'agriculture dans le DF est indispensable. De la commercialisation jusqu'aux systèmes de production, il est nécessaire d'y intégrer les aspects sociaux, économiques, agricoles, urbanistiques, politico-administratifs dans une réflexion qui associe et donne aux communautés locales elles-mêmes le pouvoir de proposer, de planifier, de gérer des actions qui correspondent à une stratégie de territoire bien pensée.

L'*empowerment* n'est pas une habitude dans le DF, administré qu'il est par une pyramide hiérarchique impressionnante. Manquent des organismes transversaux, manque une coopération inter-institutionnelle, manque une flexibilité administrative... Ce problème agricole au niveau du DF est un exemple au niveau local de l'incapacité qui existe au niveau national de dépasser les simples préoccupations électorales. « Les changements politiques au Mexique se concentrent sur des problèmes électoraux, reléguant au second plan un projet de nation accepté par les principaux acteurs politiques¹ ». Comme ultime question, il serait judicieux de se demander dans quelle mesure et selon quelles formes la recomposition politique au Mexique pourrait se baser sur la société civile ? C'est sûrement là un thème de recherche passionnant qui, peut-être, pourrait trouver des réponses au travers de l'analyse de petites expériences menées dans des territoires comme Mixquic ou d'autres délégations agricoles du DF. Mixquic, laboratoire de la démocratie participative ? La connaissance approfondie des acteurs à Mixquic pour l'élaboration d'une stratégie originale et opérationnelle de participation qui réunisse les autorités et les acteurs locaux dans une même communauté d'intérêts constitue, sans aucun doute, une continuité logique à cette étude de trois mois.

¹ VAZQUEZ Arturo Garcia, 2004, La politica del « cambio » y cambio en la politica, Revista Este Pais Julio 2004, p.17-24

Bibliographie

Livres et articles.

- BANZO Maïté, 1998, Processus d'urbanisation de la frange périurbaine de Mexico : approche méthodologique, Espace Géographique n°2-1998 p.143-154
- BYHAM William, "L'empowerment, défense et illustration" in L'Expansion Management Review, n°80, Mars 1996, pp 70-78
- CRISTIANI Beatriz, 2000, Agricultura urbana en México, Universidad Autonoma Metropolitana, 120p.
- DUBUYST Frédéric, 2001, Acteurs, stratégies et logiques d'action in *Savoirs et jeux d'acteurs pour des développements durables* (ouvrage collectif), p.115-147, Collection Population et Développement, Editions L'Harmattan.
- DUPUY, LEROUX, WALLET, 2003, Conflits, négociation et gouvernance territoriale, Revue Droit et Société n°54 p.377-397.
- FERRAND, DUFFUANT, Aide à la résolution des conflits en aménagement du territoire, Cemagref LISC.
- HERNANDEZ Juan Luiz, 2004, Las reformas al circuito electoral, Revista « Este Pais » n°160 p.14-17.
- LINCK Thierry, 2001, Mexique : les campagnes dénigrées, Problèmes d'Amérique Latine n°40 Janvier-Mars 2001, p.55-74
- MUSSET Alain, 2000, Mexico : les ambiguïtés d'une mégapole in Les très grandes villes du monde (ouvrage collectif), p.373-382
- MUSSET Alain, 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 2003-3, p.325-337.
- TERRAZAS, TOMAS, 1999, Mexico : une ville plus humaine pour cette fin de siècle, Revue Géographique de Lyon, Vol.74 p.341-353
- VAZQUEZ Arturo Garcia, 2004, La política del cambio y cambio en la política, Revista "Este Pais", n°160 p.17-24

Documents publics.

- Programa de Ordenacion de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM), 1998, COMETAH.
- Programa general de desarrollo urbano del DF, Gaceta Oficial del DF 31 de diciembre 2003.
- Programa general de ordenamiento ecologico del DF 2000-2003, Secretaria de Medio Ambiente
- Programa delegacional de desarrollo urbano, 1997, Delegacion Tlahuac.