

Chapitre 6

BOGOTÁ : CROISSANCE, GESTION URBAINE ET DÉMOCRATIE LOCALE

*Thierry LULLE (coord.),
Françoise DUREAU, Vincent GOUËSET,
avec la participation d'Évelyne MESCLIER*

La production de la ville dérive d'interactions entre ses divers acteurs, publics et privés, collectifs et individuels. Le rôle de l'État dans l'établissement des formes et de l'ampleur de la croissance urbaine, souvent considéré comme limité en Colombie, n'en demeure pas moins déterminant, même s'il s'exerce parfois de façon indirecte ou inattendue (Lulle et Le Bris, 2000). Ce chapitre a pour objet, en s'appuyant sur l'exemple de Bogotá et sa région métropolitaine, d'analyser l'influence des pouvoirs publics sur les dynamiques urbaines au cours des trois dernières décennies, période caractérisée à la fois par la poursuite du mouvement de croissance urbaine amorcé au cours de la période précédente et par une réforme en profondeur des modalités de l'action publique, allant vers plus de démocratie et de décentralisation.

Dans les chapitres antérieurs, l'étude des pratiques spatiales et résidentielles de la population a été privilégiée par rapport à celle des politiques publiques, même si ces dernières ont parfois été évoquées. Or ces politiques, qu'elles soient nationales ou locales, ont connu en Colombie des étapes bien différenciées au cours desquelles des théories et des pratiques de la planification urbaine ont émergé, échoué, perduré ou parfois resurgi, en se réajustant. Dès les années 1950, comme ailleurs en Amérique latine (Sabaté et Robert, 1990), la planification économique et l'aménagement du territoire ont été à l'ordre du jour, du fait de l'accroissement des déséquilibres socio-spatiaux aux échelles nationale et locale, même si la mise en œuvre de ces politiques est restée difficile. À partir des années 1970, mais surtout depuis le milieu des années 1980, la situation a évolué avec les changements qu'ont introduit dans la gestion urbaine les politiques de décentralisation, de démocratisation et de rationalisation des procédures administratives. Ces réformes, qui s'inscrivent dans une logique latino-américaine voire mondiale, ont également subi les contrecoups de la conjoncture colombienne : cycles économiques du café, du pétrole et du narcotrafic, ouverture commerciale et réformes néolibérales, troubles politiques liés à l'action des groupes armés subversifs mais aussi à l'affaiblissement relatif de la classe

politique traditionnelle, aspiration croissante de la société civile à l'ouverture et au changement social, politique et culturel.

L'action publique tend donc à être reformulée au gré de l'évolution des rapports entre les différents acteurs du développement urbain. Nous nous penchons ici sur le cas de Bogotá. La capitale colombienne a connu au cours de la seconde moitié du XX^e siècle un double processus de densification de son périmètre urbanisé et de « métropolisation », c'est-à-dire de poursuite de sa croissance au-delà de ses limites administratives (chapitres 1 et 3). Par son dynamisme, cette ville n'a cessé d'affirmer son pouvoir d'attraction sur l'appareil productif et les flux migratoires de l'ensemble du pays, exerçant une maîtrise accrue sur le réseau urbain national. En tant que capitale, elle a fait l'objet d'un contrôle étroit de la part du pouvoir central, ce qui n'a pas empêché – ou a permis justement – qu'elle bénéficie d'expérimentations politiques et urbaines parfois audacieuses, surtout au cours de la dernière décennie. La vigueur de la croissance de Bogotá et la spécificité des politiques urbaines qu'on y mène nous invitent à nous poser les questions suivantes :

– Les réformes récentes en matière de décentralisation, de démocratisation et de planification urbaine permettent-elles de répondre aux problèmes posés par les nouvelles formes de croissance et de segmentation socio-spatiale observables dans Bogotá et sa périphérie métropolitaine depuis les années 1980 ? Et de quelle manière ?

– Comment les politiques territoriales et les outils pour les mettre en œuvre se sont-ils renouvelés ? Sont-ils parvenus, dans le cadre de la nouvelle Constitution de 1991 et des changements qui en ont découlé, à améliorer la concertation entre les différents acteurs de la ville ?

– Comment les logiques temporelles et territoriales des pouvoirs publics évoluent-elles et s'articulent-elles avec celles des autres acteurs ? Les pratiques traditionnelles du pouvoir sont-elles réellement menacées, se réforment-elles, ou sont-elles, dans le fond, à peine reformulées ?

Dans les études urbaines, notamment en Colombie, les approches qui confrontent politiques urbaines et croissance socio-spatiale sont encore relativement peu développées. S'il existe d'assez nombreux travaux, d'un côté, sur les formes de la croissance urbaine, et de l'autre, sur la décentralisation, la démocratisation, ou les modalités de la gestion des villes, plus rares sont ceux qui envisagent spécifiquement les interactions entre ces deux niveaux.

Tel est, précisément, l'objectif de ce chapitre, centré sur l'action publique en matière d'aménagement urbain à Bogotá depuis les années 1970. Après avoir dégagé à grands traits l'évolution des politiques urbaines dans la capitale colombienne et mis en lumière l'enjeu des réformes institutionnelles récentes, nous verrons de

façon plus précise comment les politiques sectorielles du logement, des services publics et des transports agissent sur les dynamiques socio-spatiales de cette agglomération.

1. LES DÉFIS DE LA CROISSANCE URBAINE : CONCILIER PLUS DE DÉMOCRATIE AVEC UNE MEILLEURE PLANIFICATION ?

Tout au long du XX^e siècle, son rang de capitale a fait de Bogotá une ville très contrôlée par le pouvoir central. Son maire était, jusqu'à la fin des années 1980, le seul en Colombie à être nommé directement par le président de la République et la mairie de Bogotá a servi plusieurs fois de marchepied pour accéder à la présidence. Ce statut privilégié a aussi permis à Bogotá de servir de laboratoire dans l'élaboration et la mise en œuvre des nouvelles politiques de développement. Pendant les décennies de plus forte croissance urbaine, des années 1950 aux années 1970, les pouvoirs publics n'ont pas réussi, en dépit des ambitions affichées, à endiguer la rapidité de la croissance urbaine, ni à limiter l'ampleur des problèmes posés par celle-ci. Ces décennies de tâtonnement en matière de politiques urbaines ont apporté en héritage des difficultés auxquelles les réformes démocratiques des années 1980 étaient censées apporter des réponses innovantes et appropriées.

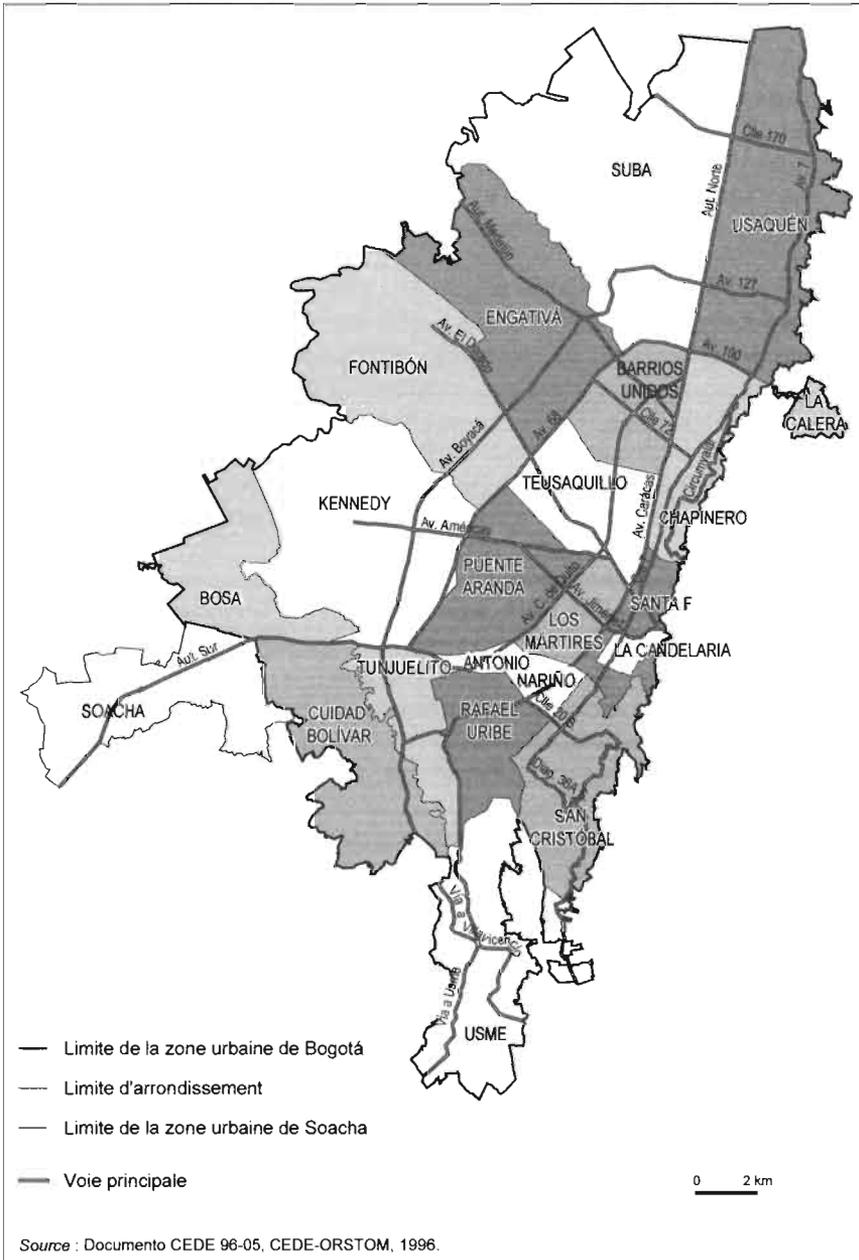
1.1. Les velléités de la planification des années 1970 : une action publique dépassée par l'ampleur de la croissance urbaine

Si dès les années 1950 et plus encore au cours de la décennie suivante, avec la création du *Departamento Nacional de Planeación* (DNP), la planification occupe une place indéniable dans l'administration publique nationale, ses effets en matière de développement territorial restent mineurs. Même si les campagnes, qui sont alors le point de départ d'intenses flux d'exode rural, et les villes, qui s'accroissent très rapidement, font l'objet de politiques spécifiques, ces dernières ne sont que partiellement appliquées et leurs effets demeurent limités : les gouvernements Lleras (1966-1970) puis López (1974-1978) disent vouloir redonner ses attraits à la campagne, à travers une réforme agraire (politique du « Lien à la terre » puis « Développement rural intégral »), et le gouvernement Pastrana (1970-1974) cherche à équilibrer le développement des villes, en renforçant les villes moyennes et en contenant la croissance des plus grandes (plan dit des « Quatre stratégies » suivi de celui des « Villes dans la ville »). Il en va de même de la législation urbaine, caractérisée par une longue série d'essais infructueux. Ces contradictions ont pu être

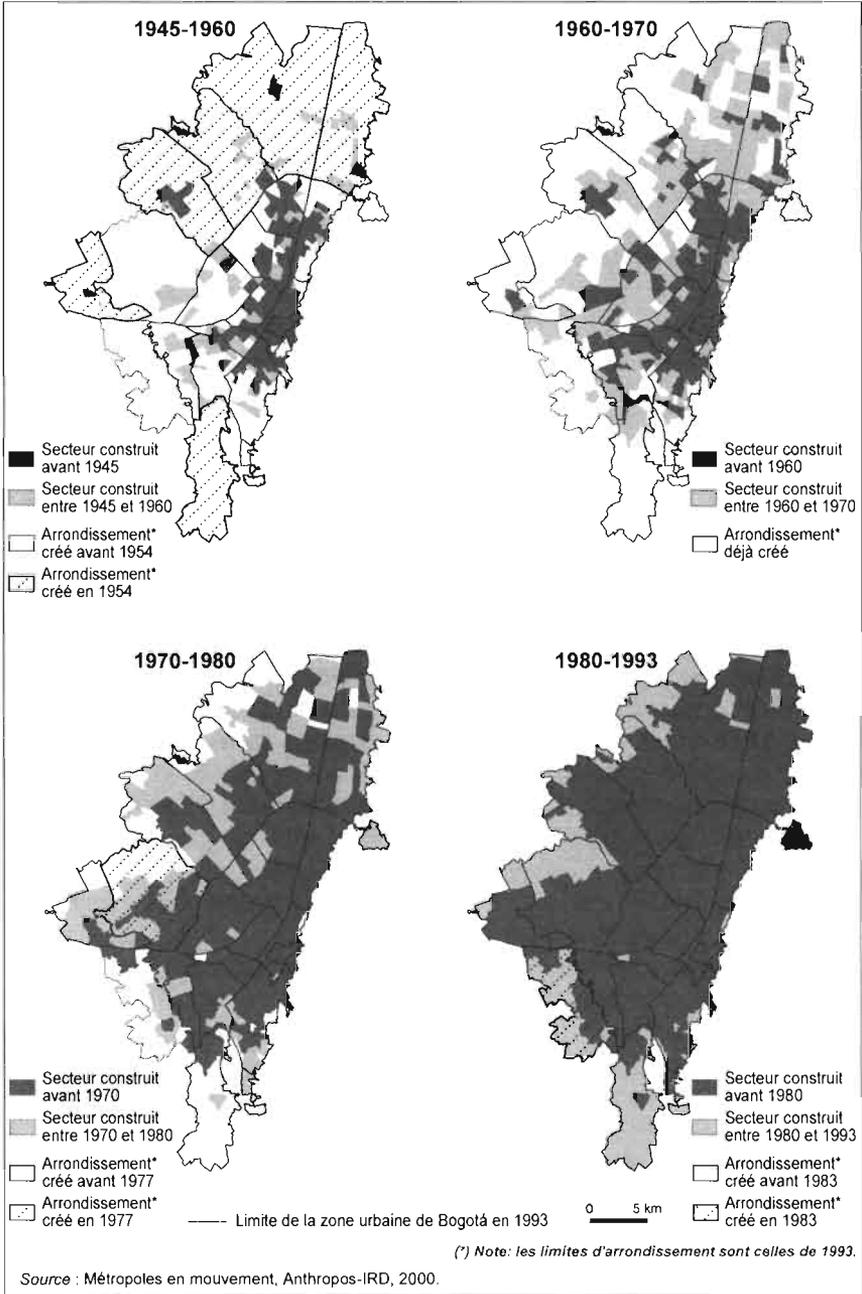
Carte 6.1 – Les limites administratives du Cundinamarca et de l'aire métropolitaine de Bogotá (1993)



Carte 6.2 – Les arrondissements urbains du District Capital de Bogotá (1993)



Carte 6.3 – L'expansion spatiale de Bogotá (1945-1993)



Conception et réalisation : O. Pissot, F. Dureau, R. Montezuma, T. Lulle

analysées comme le résultat de pressions de groupes socio-économiques qui cherchaient à tirer parti du développement urbain (Pradilla, 1974).

Cette situation se manifeste tout particulièrement à Bogotá où la croissance est alors très forte : certaines de ces politiques nationales, comme celle de « Villes dans la ville » ou le système innovant de crédit pour l'accès à la propriété, la *Unidad de Poder Adquisitivo Constante* (UPAC), sur lequel on reviendra, visent à canaliser, en vain, cette croissance. Dans le même temps, les autorités municipales procèdent à des interventions qui, sans avoir pour objectif de contrôler l'expansion urbaine, n'en ont pas moins un effet déterminant sur celle-ci : c'est notamment le cas de la création des grands axes de circulation.

Un statut administratif et un découpage territorial qui anticipent sur la croissance de la capitale colombienne

Le nouveau statut de *Distrito Especial* (DE) qui est conféré en 1945 à la capitale puis renforcé en 1954 par un décret du gouvernement militaire du général Rojas Pinilla, fait échapper Bogotá au régime municipal ordinaire. Le décret de 1954 élargit également les limites territoriales de la ville, en annexant six municipales de sa périphérie, qui se transforment en six nouveaux arrondissements, se rajoutant aux onze déjà existants (cartes 6.1 à 6.3) : Usaquén, Engativa, Fontibón, Bosa, Suba et Usme. La surface délimitée par ce nouveau périmètre administratif était alors de près de 59 000 ha¹, dont 8 000 seulement étaient urbanisés (*Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá*, 2000). Plus tard, deux nouveaux arrondissements sont créés (Kennedy en 1977, Ciudad Bolívar en 1983) portant ainsi la surface du District à près de 85 000 ha. Enfin, en 1986 est créé le vingtième et dernier arrondissement, celui de Sumapaz, immense zone rurale s'étendant au sud de la ville, ce qui amène à un total de 173 000 ha (carte 6.1). Cette superficie se subdivise aujourd'hui en 28 000 ha urbains, 20 000 ha sub-urbains et 125 000 ha de zone rurale (pas seulement dans le massif du Sumapaz, mais aussi en bordure des arrondissements périphériques).

Les documents administratifs et techniques témoignent d'un important flottement dans l'utilisation par les planificateurs des différentes notions de « limites administratives », « périmètre urbain », « périmètre de services » ; or l'enjeu est considérable car de l'emploi de l'une ou l'autre de ces notions dépendent la régularisation de l'urbanisation informelle comme les résultats de l'estimation des superficies encore urbanisables légalement.

¹ Source : site web animé par des chercheurs de l'Université Nationale de Colombie : www.univerciudad.net et *Contraloría de Santafé de Bogotá* (1997).

Selon le POT¹ (*Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá*, 2000), en 1964 la ville avait un périmètre urbain – soumis aux règlements d'urbanisme – de 14 615 ha, dont seulement 54 % se trouvaient urbanisés ou construits. Autrement dit, les marges rurales et suburbaines de Bogotá étaient très vastes (environ 51 000 ha) ; cette grande disponibilité de sol urbanisable a facilité une expansion rapide et linéaire jusqu'au milieu des années 1980.

En 1979 l'Accord 7 a redéfini le territoire bogotain d'une façon plus explicite mais encore imprécise. Y étaient distingués le périmètre de services et le périmètre urbain : le premier délimitait l'aire devant être desservie par les services publics, tandis que le second, situé au-delà du premier, incluait l'ensemble des espaces urbanisés (notamment les quartiers d'origine illégale dans lesquels ces services ne sont pas assurés). Cette distinction, abandonnée au début des années 1990, est intéressante. Elle montre bien la volonté des autorités publiques de contrôler l'expansion urbaine, en refusant de doter en services publics les secteurs dont l'urbanisation était jugée indésirable (zones inondables, terres agricoles les plus riches, versants instables, secteurs montagneux les plus élevés, etc.). Dans le même temps elle montre aussi leur incapacité à y parvenir, le périmètre urbain reconnaissant l'état de l'urbanisation réelle. De fait, les deux périmètres se superposaient plus ou moins, et la plupart des zones urbanisées illégalement en dehors du périmètre de services étaient à terme intégrées à celui-ci. En 1985, le périmètre urbain était de 24 800 ha (en 20 ans cette surface a donc crû de 70 %), dont 85 % réellement urbanisés. Selon les auteurs du POT, cette augmentation s'explique par un accroissement très rapide de la demande, avec un modèle d'occupation du sol très peu dense, alors que les réserves en terre du District paraissaient encore très importantes.

Cette accumulation d'initiatives visant à doter la ville de nouvelles délimitations territoriales et à accroître le périmètre officiellement urbanisé, tout au long de la seconde moitié du XX^e siècle, même si elle n'est sans doute pas le résultat d'une politique explicite, a anticipé sur la croissance de Bogotá. En outre, elle n'est pas étrangère au rapport de force entre la capitale et le département de Cundinamarca qui l'entoure. Nous y reviendrons au sujet des tensions sous-jacentes à l'échec de la création d'une aire métropolitaine.

En marge de ces initiatives strictement territoriales, le statut administratif du District a fait l'objet d'une réorganisation complète durant les années 1960 et le début des années 1970, principalement avec le décret 3 133 de 1968. Les deux principales structures créées pour la prise en charge de la planification urbaine

¹ *Plan de Ordenamiento Territorial* ; il s'agit d'un « Plan d'aménagement territorial » équivalent au Plan Local d'Urbanisme français, élaboré pour chaque municipe et chaque département de Colombie (dans ce cas, il s'agit de DOT *Directrices de ordenamiento territorial*).

ont été le *Departamento Administrativo de Planeación Distrital* (DAPD) et, en 1972, l'*Instituto de Desarrollo Urbano* (IDU) chargé de la construction, de l'entretien et de l'extension de la voirie.

Des plans d'urbanisme en perpétuel décalage avec l'expansion urbaine

Même s'il ne fut que partiellement mis en œuvre, le *plan regulador* de l'équipe constituée autour de Le Corbusier en 1947 a été décisif pour les deux décennies suivantes : cette intervention de nature spatiale, en ébauchant notamment le tracé de la voirie actuelle, a contribué à orienter ensuite les grands axes de l'expansion urbaine. À partir de 1968, l'approche de la planification urbaine de Bogotá a changé : de spatiale elle est devenue plus intégrale, plus socio-économique. Elle se définissait comme « *un ensemble de règlements conduisant à créer et maintenir les conditions sociales, économiques et spatiales favorables au développement de la communauté* » (décret 3 133 de 1968, cité par Cortés et del Castillo, 1994). Le plan de 1968 privilégiait alors le zonage (en tenant notamment compte des densités de population pour définir les zones urbanisables), la rénovation urbaine, les programmes de logement (en intégrant les notions de propriété individuelle et de copropriété) et les programmes d'investissement dans les services publics et sociaux. Toutefois, faute de mécanismes efficaces de gestion, le plan d'urbanisme de 1968, comme ceux qui lui ont succédé (le plan *Fase II* de 1972, qui appliquait certains aspects des politiques nationales de la ville, tels que le système UPAC ; le *Plan Integral de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá – PIDUZOB –*, etc.) ont eu peu d'effets sur la maîtrise de la croissance de Bogotá.

L'Accord 7 de 1979, censé constituer un nouveau plan de développement intégral de la ville, se fondait en grande partie sur le contrôle de l'usage des terres. Il s'agissait de traduire en règlements les objectifs énoncés dans *Fase II*, en rationalisant notamment la répartition spontanée des fonctions urbaines, afin de les inscrire dans un modèle cohérent de structuration de l'espace. L'Accord 7 a également défini un périmètre d'extension des services publics et proposé une réglementation de l'usage des sols, un plan de voirie et un code de la construction. On y prévoyait l'expansion de la ville vers le sud et l'ouest, mais également la densification des zones existantes et en cours de consolidation. Néanmoins, l'Accord n'incluait pas de véritable plan de développement, et restait déconnecté de certaines grandes politiques nationales, comme celle du logement social.

Cet Accord a surtout constitué un document de transition qui, en dépit d'une volonté apparente de « mise aux normes », a laissé

le champ libre aux promoteurs et aux constructeurs. Il s'est également prêté au développement de l'informel, notamment en rendant illégales les opérations de construction hors du périmètre des services, ce qui, paradoxalement, a paru aux yeux de nombreux constructeurs être une garantie que leurs quartiers seraient à plus ou moins long terme couverts par les services publics, afin d'être ensuite légalisés.

Le bilan est donc très mitigé. Toutefois, il faut prendre en compte ici deux autres aspects qui finalement ont été déterminants dans le processus d'urbanisation : d'une part, les politiques nationales favorisant la construction de logements pour les classes moyennes ; d'autre part, l'élaboration en parallèle, depuis la fin des années 1950, de plans de voirie (1957, 1967, 1973-76, 1980). Parmi ces derniers, certains, mis en œuvre tardivement et partiellement (celui de 1980 n'avait été exécuté qu'à moitié en 1987 selon Acevedo, 1990), ont eu un effet structurant dans la croissance de la ville, favorisant l'expansion de la surface à bâtir au-delà du périmètre urbain (Montezuma, 1997) ou bien introduisant des tracés nouveaux, liés à l'apparition des quartiers clandestins dans l'ouest.

La planification a donc été limitée au minimum mais a réussi quand même à organiser les principaux axes de développement urbain et à assurer l'accessibilité. C'est finalement surtout ce mode d'intervention qui a permis d'orienter, « d'accompagner » la croissance spatiale. Cette logique consistant à marquer le territoire et le viabiliser n'a pas suffi à satisfaire la demande, très importante, de logements sociaux et d'équipements. La régularisation *a posteriori* des quartiers informels a été préférée à une intervention cherchant à traiter en amont le problème du logement populaire. Ce processus de légalisation, engagé dès 1949, est d'ailleurs resté lent.

1.2. Le tournant démocratique des années 1980 et 1990 : vers une redéfinition des pouvoirs locaux et des institutions territoriales

Au cours des années 1980, Bogotá entre clairement dans un processus de métropolisation. L'urbanisation atteint dans de nombreux endroits les limites du District, tandis que certaines zones se densifient. Les municipes voisins croissent encore plus fortement que Bogotá, de telle manière que l'expansion se fait parfois sans discontinuité physique. En même temps, les dysfonctionnements liés aux faiblesses de la planification urbaine dans le passé deviennent criants : insuffisance des transports collectifs, déficience des services publics domestiques et sociaux, environnement naturel dégradé, etc. Les réformes engagées au cours des années 1980 en matière de démocratisation et de décentralisation font toutefois émerger un arsenal de règles et

d'outils nouveaux, tant au plan national qu'à l'échelon local, qui redéfinissent les pouvoirs des maires, désormais élus, et fondent ou accompagnent leurs politiques territoriales. Les derniers maires en date ont contribué, chacun à sa manière, à ce changement : Jaime Castro (1992-1994) engage une importante réforme institutionnelle et financière ; Antanas Mockus (1995-1997) s'attache à promouvoir la « culture citoyenne » ; Enrique Peñalosa (1998-2000) centre sa politique sur la reconquête des espaces publics¹.

Un nouveau cadre politico-administratif au service de la gestion municipale

Les restructurations politiques et administratives de la dernière décennie répondent à de nouvelles exigences qui proviennent de dynamiques aussi bien mondiales que nationales. Les organisations internationales (Nations Unies, BM, BID, CEPAL) font circuler de nombreux concepts nouveaux comme ceux de « démocratie participative », « gouvernance », « développement durable », « ville auto-régulée », « développement intégral des quartiers populaires », etc., qui deviennent localement des références courantes, sans que leurs divers utilisateurs en perçoivent toujours les ambiguïtés. En effet, ces concepts à connotation démocratique permettent aussi de mieux faire passer dans les économies nationales de profondes réformes néo-libérales (Osmont, 1995). Mais ces changements répondent aussi à de nouvelles exigences spécifiquement locales. Avec la fin du Front National², il devient de plus en plus pressant de restaurer la légitimité de l'État, non seulement à travers la démocratisation des instances représentatives, mais aussi avec l'instauration de mécanismes de participation citoyenne. En effet, les citoyens colombiens, qui sont aussi en proportion croissante des citoyens, aspirent à davantage de participation dans les processus de prise de décision et expriment de nouvelles préoccupations : la qualité de l'environnement, des espaces publics, la sécurité, etc. Enfin, au plan national, l'administration doit être réorganisée pour pouvoir gérer les régions les plus éloignées. C'est dans ce contexte que sont mises en œuvre les politiques de décentralisation et de démocratisation (encadré 6.1), couronnées par la nouvelle Constitution de 1991. Dans le même temps, le gouvernement

¹ Les deux derniers maires perçoivent aussi le besoin d'une réorganisation de l'administration du District qui est pratiquement inchangée depuis les années 1970. C'est ainsi que Mockus envisage, durant son premier mandat puis à nouveau dans son second (débuté en 2001), de fusionner les divers services liés à la gestion des transports et de l'espace public en un seul service du « temps et de l'espace public », projet qui jusqu'à présent n'a pas abouti.

² Le Front national (*Frente nacional*) fut mis en place à la fin des années 1950 pour mettre un terme à la guerre civile – connue sous le nom de *Violencia* – au moyen d'un accord entre les deux partis conservateur et libéral, traditionnellement opposés, pour contrôler et partager le pouvoir.

Gaviria (1990-1994) met en place l'ouverture économique, la réforme de l'État et le démantèlement de certaines institutions d'intervention sectorielle.

Encadré 6.1 – *Le processus de décentralisation*

Les premières mesures de la décentralisation sont prises au cours des années 1980. La Loi 14 de 1983 renforce la capacité des collectivités locales (départements et municipales) à engendrer des ressources propres. En 1986 débute une phase décisive : le municipe reçoit des compétences et ressources qui étaient jusqu'alors prises en charge par la Nation (Lois 11 et 12 de la même année puis décrets réglementaires de 1987). D'autres mesures importantes sont adoptées notamment à travers les nouveaux codes administratifs départementaux et municipaux. C'est ainsi que :

- Les maires sont dès lors élus au suffrage universel pour deux ans (depuis, ce mandat est passé à trois ans).
- Les départements sont dotés de fonctions propres.
- Le conseil municipal peut diviser le territoire municipal en communes (dans le périmètre urbain) et *corregimientos* (dans la zone rurale), avec dans chacun des cas une *Junta Administradora Local* (JAL) dont au moins le tiers des membres sont élus par suffrage universel direct.
- La présence de représentants d'usagers dans les conseils d'administration des entreprises de services publics est mise en place.

La nouvelle Constitution de 1991 et les lois organiques qui en découlent favorisent d'autres changements, tels que :

- La possibilité de création de nouvelles entités territoriales, en particulier les aires métropolitaines (prévue dès 1979 dans le décret 3104, elle se formalisera dans la Loi organique 128 de 1994) et les associations de municipales (Loi 136 de 1994).
- La conversion des anciennes intendances en départements.
- L'élection des gouverneurs de départements, qui peuvent librement nommer les directeurs des entités décentralisées.
- La création du système national de planification pour lequel sont constitués les conseils de planification municipale, départementale et nationale, avec la participation des représentants des groupes économiques, de la communauté et de divers autres intérêts.
- L'obligation d'élaborer des plans de développement sectoriels, conformément aux objectifs définis dans le plan de développement national et avec le but de rendre cohérente l'utilisation des ressources transférées.
- La consécration du principe de la participation communautaire et son application dans l'élaboration, l'exécution, l'établissement de contrats, le suivi et le contrôle de la politique publique.

Les orientations et mesures adoptées au plan national ont de nombreuses conséquences dans la gestion municipale, notamment à Bogotá qui devient en 1993 un District Capital (DC)¹. Nous nous penchons ici sur deux d'entre elles qui ont de fortes implications territoriales : à l'échelon intra-urbain, la revalorisation des arrondissements, et à l'échelon régional, la possibilité de créer une aire métropolitaine au service d'une meilleure solidarité intermunicipale.

¹ Cf. le décret 1421 du 21 juillet 1993 portant sur l'« *Estatuto Orgánico del Distrito Capital* ».

La décentralisation à l'échelon des arrondissements : les JAL au service ou au détriment de la démocratie locale ?

Les arrondissements (*alcaldías locales* ; ex « *alcaldías menores* ») sont des entités qui existent formellement depuis les années 1950, mais dont l'importance a été renforcée au début des années 1990, notamment par la création d'un conseil d'arrondissement, la *Junta Administradora Local* (JAL) (encadré 6.2). Il s'agit d'une nouvelle instance de nature à la fois représentative (les membres de la Junte, ou édiles, étant élus au suffrage universel), mais aussi participative puisque l'une de ses missions est de promouvoir la participation de la population dans les processus de planification et gestion du développement local.

Même si la JAL n'intervient pas directement dans le domaine du logement ni dans celui des transports et des services publics (gérés à l'échelle du District), son influence sur l'orientation des dynamiques intra-urbaines n'est pas négligeable, notamment par la possibilité qui lui est donnée de rapprocher la demande des habitants et les orientations prises par les décideurs (élus et administration).

Après une dizaine d'années d'exercice, plusieurs bilans ont été dressés sur l'action des JAL (García et Zamudio, 1997 ; Gutiérrez, 1998 ; Hataya, 2002 ; González, 1999 ; Lulle, 2002), portant notamment sur leur capacité d'exécution et de gestion financière ; leur légitimité politique (elles demeureraient mal connues de la population) ; ou encore leur place dans le tissu socio-politique du District. En général, ces bilans sont plutôt réservés sur l'efficacité de la gestion des JAL, mais ils soulignent aussi les obstacles qui pourraient en être la cause : leurs ressources (économiques, techniques et humaines) souvent très limitées ; la trop faible coordination institutionnelle avec les autres niveaux de l'administration du District, comme avec les autres arrondissements ou les municipes voisins ; enfin, la confusion dans leurs fonctions, à la fois représentatives et participatives, qui conduit à ce que ni les unes ni les autres ne soient bien assurées. En effet, pour l'élaboration du *Plan de Desarrollo Local* (PDL), les édiles doivent à la fois consulter les habitants, pour identifier leurs besoins ainsi que les initiatives qui permettraient d'y répondre, et procéder avec l'administration du District au choix des priorités – limitées en raison des contraintes budgétaires – puis à l'exécution du plan. Ce rôle d'intermédiaire ne va pas sans tensions ni contradictions.

Les projets qui dominent dans les PDL portent principalement sur l'accessibilité des quartiers (amélioration de la voirie), la construction ou l'entretien des équipements sociaux (éducation, santé, sports et loisirs, etc.), le financement d'activités (animation, formation, assistance, etc.) restant secondaire (García et Zamudio, 1997).

Encadré 6.2 – Les arrondissements dotés de nouveaux pouvoirs

Les nouveaux pouvoirs attribués aux arrondissements sont définis dans divers textes : la Constitution de 1991, le nouveau régime municipal de 1993, la Loi 1 de 1992 qui prévoit l'organisation et le fonctionnement des JAL dans le District, et, enfin, le nouveau statut du District, approuvé par le décret 1421 du 21 juillet 1993, qui, en matière de définition des compétences locales, est plus timide que la Loi de 1992. Aucun de ces textes n'affecte les limites territoriales des arrondissements.

Dans la mesure où la compétence du District implique aussi des fonctions à l'intérieur des arrondissements, il est établi que ceux-ci sont soumis simultanément à l'autorité du maire du DC, à celle des JAL et à celle du maire d'arrondissement. D'autre part, un fonds propre, le *Fondo de Desarrollo Local* (FDL) permet aux arrondissements de conclure des contrats, d'exécuter le budget local et, en général, de pourvoir aux besoins de l'administration locale.

- **La JAL**

La Loi 1 de 1992 et l'Accord 6 de 1992 définissent les JAL comme des corporations publiques au même titre que les conseils municipaux et les assemblées départementales. Les JAL sont élues au suffrage universel. Elles sont composées par un nombre de membres, appelés édiles, qui varie de sept à onze selon la population de l'arrondissement. Ces édiles sont élus en même temps que le maire du District et les conseillers municipaux, pour une durée de trois ans. La première fonction de la JAL est de distribuer et d'assigner les fonds que le District attribue à chaque arrondissement. La JAL planifie et exécute un budget défini à partir d'un plan d'investissements conforme au plan de développement local qu'elle-même doit concevoir en fonction à la fois des orientations du plan du District et des demandes des habitants. Elle doit surveiller et contrôler la prestation des services publics et les investissements réalisés avec des ressources publiques. La JAL doit aussi appuyer, solliciter ou promouvoir la réalisation d'activités, projets ou manifestations développées par la communauté. Enfin, elle a aussi des fonctions politiques avec la préparation de la « *terna* » (une liste de trois candidats) proposée au maire du District pour qu'il choisisse et nomme le maire d'arrondissement.

- **Le maire d'arrondissement**

Les maires d'arrondissement sont des fonctionnaires publics qui ont la qualité de directeur de l'administration locale et d'agent du maire du District. Ils sont nommés pour une période de trois ans. Le maire d'arrondissement doit accomplir les fonctions que lui assigne le maire du District, ainsi que celles qui lui sont déléguées par le Conseil du District. En tant qu'exécuter des décisions de la JAL, il lui revient de les faire appliquer. Il est responsable du maintien de l'ordre public dans son territoire. Il doit contrôler l'application des règlements d'urbanisme. Il est aussi responsable de la prestation des services, de la construction des chantiers et de la délégation de fonctions publiques à des sociétés ou des personnes privées. Il doit également assumer la coordination des interventions des diverses entités du District dans le territoire de l'arrondissement.

Dans de nombreux quartiers, la construction d'infrastructures répond à des besoins importants, contribuant soit à désenclaver certaines zones et à favoriser la mobilité quotidienne, soit à doter ces quartiers d'équipements sociaux de proximité. En ce sens, la JAL jouerait donc un rôle positif dans la « démarginalisation » de quartiers le plus souvent construits de manière illégale et donc longtemps négligés par l'administration du District. Mais cette interprétation doit être ici nuancée.

En effet, ce type d'intervention semble relever plutôt de stratégies politiques clientélistes traditionnelles. Les JAL se sont rapidement insérées dans la logique verticale du système socio-politique préexistant, en devenant le maillon intermédiaire entre les *Juntas de Acción Comunal* (JAC)¹, qui interviennent, à la base, à l'échelon des quartiers, et les échelons supérieurs (Conseil du District, Congrès). Nombreux sont les cas d'édiles qui, provenant des JAC, commencent grâce aux JAL une carrière politique lucrative², qu'ils cherchent à poursuivre en postulant ensuite au Conseil du District, voire au Congrès. Comme les autres élus, les édiles semblent avoir compris que dans le contexte d'un imaginaire collectif longtemps marqué par la nécessité de construire et d'équiper les quartiers, les dépenses en infrastructures imposantes rendent plus visible leur action politique et sont plus rentables sur le plan électoral. En outre, des visites de terrain montrent que les réalisations les plus visibles (comme le bitumage des rues) ne concernent parfois que quelques ménages liés directement à des membres des JAL (ou même des JAC), alors que dans le même quartier d'autres priorités, notamment en matière sociale, concernent des groupes beaucoup plus nombreux. Ainsi, la logique qui préside aux choix de localisation est parfois loin d'être aussi objective que le prétend la méthodologie participative préconisée officiellement par le District : en s'appuyant sur les réseaux socio-politiques, il est facile de contrôler le profil des participants et, partant, le déroulement des réunions de concertation.

Les maires quant à eux, en dehors de Castro qui les a créées, ont souvent vu les JAL comme une menace. Ainsi Mockus a-t-il créé l'*encuentro ciudadano* (rencontre citoyenne) (décret 425 de 1996), un nouvel espace de participation qui établit un lien plus direct entre le peuple et son maire, en concurrence directe avec la mission des JAL. Mais celles-ci ont su rapidement contrôler cette nouvelle instance. Puis Peñalosa, soupçonnant les JAL de s'être converties en foyers de corruption, leur a retiré dès sa prise de fonction en 1998 la faculté d'exécuter des contrats publics dans le cadre des projets du PDL (décret 176 de 1998). Ce sont les nouvelles *Unidades Ejecutoras Locales* (UEL), contrôlées directement par l'administration du District, qui ont hérité de cette fonction. De même, Peñalosa a imposé par décret (le 730 de 1998)

¹ Les JAC, créées dès les années 1960, sont des « comités de quartiers » dont les membres sont élus par les habitants, en dehors des élections municipales classiques – contrairement aux JAL –. Un arrondissement de Bogotá pouvant inclure plusieurs centaines de quartiers, il peut réunir autant de JAC. Mobilisées au départ autour de revendications élémentaires (possibilité de construire des logements et de les faire légaliser, puis de les raccorder aux réseaux de services publics...), les JAC ont vu leur action diminuer depuis, et se recentrer sur d'autres objets moins mobilisateurs, comme les services sociaux.

² Les membres des JAL sont rémunérés, contrairement à ceux des JAC.

des critères objectifs pour établir des priorités parmi les besoins et, surtout, parmi les projets du PDL, afin d'éviter tout effet de clientélisme et tout favoritisme. Dans les faits, ces deux mesures étant restées sans grand effet, les JAL ont été peu affectées...

Ainsi l'« instrumentalisation » d'une des mesures les plus innovantes des réformes participatives – la création des JAL – a permis de consolider les pratiques traditionnelles du système électoral, clientélistes, au lieu de les affaiblir et de faire émerger de nouvelles formes de fonctionnement démocratique, fondées sur une autre articulation entre les intérêts particuliers des habitants et ceux de la sphère publique. Le devenir des JAL a suscité de nombreux débats, au cours desquels diverses réformes ont été envisagées, portant sur leur fonctionnement mais aussi sur le redécoupage des arrondissements, considérés comme inadaptés à la gestion décentralisée d'une ville comme Bogotá.

La décentralisation à l'échelle métropolitaine : Bogotá et les municipes voisins sont-ils capables de concilier leurs intérêts ?

Les contradictions que les réformes institutionnelles des années 1980 et 1990 ont pu introduire dans le fonctionnement du District se retrouvent également au-delà des limites administratives de la capitale colombienne, dans la gestion de ce qu'il est convenu aujourd'hui d'appeler son « aire métropolitaine ». En effet, la Constitution de 1991 a dans le même temps consacré le principe de l'autonomie du pouvoir municipal et prévu la mise en place de figures juridiques de coopération supra- ou inter-municipale (encadré 6.1). Ces dernières restent pour le moment inefficaces, ce qui rend difficile la gestion du développement métropolitain dans différents domaines : services publics, environnement, transports collectifs, ou encore logements sociaux.

La gestion d'une agglomération de près de sept millions d'habitants – capitale nationale de surcroît – pose un problème de leadership politique qui concerne, outre les ingérences directes du gouvernement central, les différents maillons du pouvoir public local :

- le District, affranchi de la tutelle administrative du département du Cundinamarca depuis un demi-siècle, dispose d'institutions puissantes (dont les agissements sont parfois contradictoires) et de moyens financiers ou techniques qui font défaut aux municipes voisins, comme ses gigantesques entreprises de services publics. En revanche, le DC manque aujourd'hui d'espace pour poursuivre son expansion urbaine ;

- les municipes voisins du District (carte 6.1), à la fois traumatisés par le souvenir de l'annexion forcée de six d'entre eux à Bogotá en 1954 (carte 6.3), effrayés par la proximité d'un aussi puissant voisin, et affectés par l'ampleur du processus de métropolisation (Dureau, 2000b ; Barco, 1998 ; Alfonso, 2001),

ont dans l'ensemble une position défensive à l'égard de la capitale colombienne, redoutant son influence négative, mais cherchant dans le même temps à en tirer tous les avantages possibles liés à sa proximité ;

– le département du Cundinamarca, un des plus riches et des plus peuplés de Colombie (Mesclier *et alii*, 1999 : 108-109), profite largement de la présence de Bogotá au centre de son territoire (carte 6.1), en même temps qu'il en souffre, puisqu'il n'a aucune autorité ni moyen de pression sur le DC. Les sujets de tension entre le département – qui voit d'un mauvais œil l'influence croissante de Bogotá sur sa couronne métropolitaine – et la capitale colombienne ne manquent pas : schéma routier régional et politique des transports, gestion des services publics et de l'environnement, lutte contre la pauvreté et logement social dans la couronne métropolitaine, etc. ;

– la seule institution transversale de la région, la *Corporación autónoma regional de Cundinamarca* (CAR), agence du bassin-versant du *río Bogotá*, dispose d'un droit de regard sur les POT en vertu des lois sur l'environnement (1993) et sur l'aménagement du territoire (1997). Mais elle reste sans pouvoir politique sur les municipes, dont l'autonomie est protégée par la Constitution de 1991. Par principe peu favorable à l'expansion métropolitaine de Bogotá, la CAR s'est fortement opposée aux projets de croissance urbaine de la capitale entre 1998 et 2000, au point de créer un violent conflit qui a rendu nécessaire l'intervention du Ministère de l'environnement (lequel a donné raison à la CAR).

En revanche, l'opinion publique, longtemps très mobilisée sur les dossiers qui concernaient directement ses conditions de vie (logement, services publics, transports urbains), s'est peu manifestée au sujet des relations entre Bogotá et sa périphérie métropolitaine. De même, le secteur privé et les milieux patronaux, bien représentés à Bogotá où ils sont constitués en lobbys nationaux, se sont peu intéressés au débat public sur ce sujet. Seule la *Cámara de Comercio de Bogotá* (CCB) défend depuis longtemps l'idée que Bogotá et la Sabana fonctionnent comme une « ville-région » dont les économies sont étroitement intégrées et interdépendantes, en même temps qu'ouvertes sur l'extérieur¹.

Le projet de constitution d'une aire métropolitaine est apparu tardivement à Bogotá, au milieu des années 1990, alors que cette figure institutionnelle existait dans d'autres villes de Colombie depuis 1979. L'idée métropolitaine a émergé en raison du caractère de plus en plus affirmé du processus de métropolisation, et d'une prise de conscience collective née sous l'influence

¹ Voir, entre autres, *Misión Bogotá Siglo XXI*, 1994 et 1995 ; Ternent et Rodríguez, 1998 ; Cámara de Comercio de Bogotá, 2000 ; Isaza, 2000.

d'études décisives menées par des auteurs parfois très proches des milieux politiques¹.

C'est seulement pendant le mandat de Peñalosa (1998-2000) que le sujet est devenu une priorité politique forte pour le District. Le maire a créé dès le début de son mandat un service chargé d'amorcer un dialogue avec les municipes de la Sabana, la *Consejería para Cundinamarca*, puis nommé une universitaire ayant étudié le processus de métropolisation, Carolina Barco, à la direction du DAPD, où elle a mis en place un bureau chargé des questions métropolitaines. La mairie de Bogotá a directement proposé aux municipes voisins de fonder avec eux une aire métropolitaine (Del Castillo, 2001). Cette offre n'était bien sûr pas désintéressée, puisque plusieurs dossiers importants pour Bogotá gagnaient à être traités dans un cadre métropolitain : la rédaction du POT, avec le souci d'harmoniser le zonage urbain du District avec celui des municipes voisins ; les grands projets de voirie et de transports urbains de masse (*Transmilenio*), avec le souhait de leur donner une cohérence régionale ; les programmes de logement social qu'on voulait développer en dehors de la capitale (*Metrovivienda*) ; etc.

Rapidement incommodés par le ton autoritaire donné aux négociations, les représentants des municipes voisins se sont également inquiétés des menaces que constituait à leurs yeux la création d'une aire métropolitaine : perte d'autonomie au sein d'une administration communautaire qui, en vertu de la Loi 128, aurait accordé l'essentiel des pouvoirs à Bogotá ; peur de voir Bogotá, avec *Metrovivienda*, expulser ses pauvres vers la périphérie, etc. Dans ces conditions, la plupart des municipes ont rompu le dialogue et seule une poignée de municipes l'a maintenu : Soacha, Funza, Mosquera et Madrid. Cette persistance n'est pas le fait du hasard : il s'agit de quatre municipes très proches de Bogotá, qui connaissent actuellement une croissance démographique très forte, qui ont d'importants besoins en matière de transports, de voirie, d'eau potable, d'électricité, d'espaces verts et d'aménagements divers, mais qui souffrent d'un manque de ressources et qui sont dépendants des services publics de la capitale. Aussi ont-ils été sensibles à la possibilité de bénéficier d'un budget communautaire alimenté pour l'essentiel par le DC, ainsi que d'un traitement de faveur de la part des autorités du

¹ On mentionnera notamment les études du CES (Université Nationale) sur l'urbanisation, la modernisation agricole et les conflits socio-environnementaux dans la Sabana (Montañez, 1992 ; Montañez, Arcila et Pacheco, 1994) ; le projet CEDEORSTOM sur la mobilité résidentielle et son impact sur l'urbanisation dans l'aire métropolitaine (Dureau, Flórez et Hoyos, 1993 ; Dureau, Barbary et Flórez, 1994 ; etc.) ; de nombreuses études menées par la Chambre de Commerce de Bogotá sur le sujet (*op. cit.*) ; les travaux initiés au CEDE (Université des Andes) sur le thème de l'intégration métropolitaine « *Bogotá-Sabana* » (Barco, 1998 ; Barco et Cortés, 1999, etc.) ; enfin les études menées par la *Sociedad Geográfica de Colombia* en collaboration avec la CAR (Mendoza, 1996 ; SGC, 1998 ; Van der Hammen, 1998 ; CAR 1999).

District soucieuses de donner l'exemple pour convaincre ensuite d'autres municipes de l'opportunité d'intégrer l'aire métropolitaine. Le projet a finalement été invalidé par le Bureau de l'État Civil en raison d'empêchements d'ordre juridique, notamment pour un défaut de concertation des conseils municipaux concernés.

Mockus, le successeur de Peñalosa à partir de 2001, a affiché une volonté forte de poursuivre l'entreprise métropolitaine de son prédécesseur. Il a pour cela maintenu les structures existantes mais, tirant leçon de l'échec du maire sortant, a abandonné le projet formel d'aire métropolitaine, pour s'orienter vers une approche plus technique des problèmes métropolitains. Il a également créé un bureau de planification régionale, structure tripartite associant les principaux interlocuteurs régionaux (District, Département et CAR). Sa priorité n'est toutefois plus de rechercher des solutions collectives aux problèmes d'urbanisme et de services publics qui se posent à l'ensemble de la région métropolitaine, mais d'améliorer la compétitivité économique de la Sabana de Bogotá. La très grande majorité des activités productives de la région étant localisées à l'intérieur du District, on peut supposer – en dépit d'un processus actuellement important de desserrement des entreprises vers la périphérie métropolitaine – que les municipes de la couronne périurbaine trouveront peu d'intérêt à poursuivre les discussions si elles demeurent centrées sur un tel objectif.

Comme dans le cas des JAL, le bilan des initiatives métropolitaines est mitigé. Aucun mécanisme fort de solidarité territoriale n'a pu être mis en place, ni aucun système de subsidiarité financière entre Bogotá – de très loin la ville la plus riche de Colombie – et ses banlieues, surtout les plus pauvres. Cet échec relatif ne découle pas seulement des maladresses éventuelles des acteurs locaux. C'est aussi l'effet de blocages déjà signalés ici ou là : l'inconsistance institutionnelle ou les défauts des cadres légaux de coopération intermunicipale ; le primat donné, dans la Constitution colombienne, au principe de l'autonomie municipale ; le conflit de compétence entre les deux instances élues du pouvoir local (maire et conseil municipal) ; ou encore la brièveté des mandats, qui favorise une course aux projets à court terme et rend très improbable le choix de s'engager dans des projets politiques ambitieux et généreux mais difficiles à mener sur le long terme.

1.3. L'évolution de la planification urbaine : vers une gestion plus rationnelle de la capitale colombienne

À partir du milieu des années 1980, on assiste à des essais de politiques urbaines nationales plus intégrales :

– sous le gouvernement Barco (1986-1990) la politique dite des villes « *alternas* » vise le renforcement du rôle de relais des villes intermédiaires ou satellites dans le développement régional ;

– sous le gouvernement Samper (1994-1998) apparaît pour la première fois une politique nationale spécifiquement centrée sur le développement urbain, intégrant divers niveaux territoriaux (le système urbain national, l'aire métropolitaine, la ville) et fondée sur une coordination entre les différents acteurs institutionnels.

De même, en matière de législation urbaine, la Loi 9 de 1989, dite « Loi de réforme urbaine », constitue une avancée remarquable. Elle impose pour la première fois le principe de la planification municipale et met en place des outils réglementaires et financiers permettant de gérer le foncier. Elle restructure également le principal organisme public intervenant dans le domaine du logement social, l'ICT, devenu INURBE (encadré 6.3). Il faut signaler également la Loi 388 de 1997 qui impose à tous les municipes colombiens l'adoption d'un « plan d'aménagement territorial » (POT), et aux départements celle de « lignes directrices d'aménagement territorial » (DOT). En 2002, non sans mal, une grande majorité des POT avaient été achevés. Toutefois, il manque toujours une loi d'aménagement du territoire national, non faute de propositions mais bien parce que le projet réveille des rivalités régionales traditionnelles et se heurte à l'extension du conflit armé sur l'ensemble du territoire.

La seconde moitié des années 1980 : des réformes réglementaires au service de l'immobilier

Cette période se caractérise, à Bogotá, par des modifications de l'Accord 7 de 1979, d'inspiration libérale (Décrets 1025 de 1987 et 067 de 1988). La réglementation, en favorisant les initiatives immobilières, les changements d'usage et la densification du bâti, devient un instrument non plus de contrôle mais de revalorisation foncière, ce qui a des effets immédiats sur le paysage urbain (par exemple, dans un secteur du péricentre nord où les maisons bourgeoises anciennes sont remplacées par des bâtiments à usage résidentiel de près de dix étages). Dans le même temps, la régularisation des quartiers illégaux progresse.

La Loi 9 de 1989 se traduit à Bogotá par l'adoption de l'Accord 6 de 1990, qui se fonde sur de nouveaux principes, comme la protection et la revalorisation de l'existant : depuis les patrimoines urbains et naturels jusqu'aux quartiers dits « spontanés » en passant par les espaces publics. La prise en compte de ces derniers est considérée comme indispensable pour améliorer la fonctionnalité et le développement économique de la ville. Pour faciliter l'intervention des pouvoirs publics sur les marchés fonciers et immobiliers, de nouveaux outils juridiques voient le jour : droit de préemption, expropriation, cession volontaire,

banques foncières publiques, etc. Des interventions sectorielles en matière de circulation ou de services publics sont privilégiées. La distinction entre périmètre de services et périmètre urbain, héritée de l'Accord 7 de 1979, est abandonnée : seul le périmètre urbain subsiste, considérablement élargi. Les aires « sub-urbaines », notion nouvelle, sont définies comme « la frange de transition qui entoure les secteurs urbanisés, les hameaux des zones rurales, et les corridors le long des voies d'accès, où coexistent les modes de vie ruraux et urbains comme une prolongation de la vie urbaine à la campagne » (chapitre VI, art. 185). En d'autres termes, c'est une sorte de zone « rurbaïne », toujours située à l'intérieur des limites administratives du District, qui se trouve ainsi codifiée. Cette distinction a permis de nombreuses légalisations : 381 ha en 1993, 477 ha en 1998, 455 ha en 1999, avec une pointe à 1 255 ha en 1996 (DAPD, 2001). Toutefois, la sophistication formelle de cet accord a rendu difficile sa compréhension et son application – longtemps limitée à trois arrondissements – et a dissimulé les avantages concédés au secteur immobilier...

En marge des accords conçus pour l'ensemble de la ville, se sont multipliés, au cours de la même période, des plans spécifiques centrés sur les secteurs de la ville les plus atteints par la pauvreté et la dégradation du bâti. Ces plans s'inscrivent en grande partie dans la philosophie que les Nations Unies ont élaborée vis-à-vis du développement intégral des quartiers populaires.

Les années 1990 : la recherche de nouveaux dispositifs de planification et gestion

Les années 1990, marquées par la succession au pouvoir municipal d'équipes constituées par des maires désormais élus sur la base de programmes politiques précis, se caractérisent également par une amélioration sensible des pratiques de la planification urbaine : établissement systématique de diagnostics plus rigoureux réalisés à partir d'informations mieux recueillies, traitées et actualisées ; effort plus systématique pour identifier les besoins des populations ; articulation argumentée entre le diagnostic et les plans d'action ; référence à un plan d'ensemble qui réponde à un modèle de ville clair et partagé par l'ensemble des citoyens ; soin accru apporté au montage technique et financier des programmes d'intervention, etc. Les quatre principaux documents relatifs à la gestion de Bogotá durant cette période l'illustrent clairement : deux plans d'urbanisme (« *Bogotá 2000* » en 1996 et le POT en 2000) et deux programmes de gestion municipale (« *Formar ciudad* » de 1995 à 1998 puis « *Por la Bogotá que queremos* » de 1998 à 2000).

Le plan « *Bogotá 2000* », élaboré par l'administration Castro entre 1994 et 1996, comprend 40 projets (sélectionnés parmi 150), parmi lesquels sept sont considérés comme prioritaires et fondent

les règles d'aménagement et de restructuration de la ville. Au début tout du moins, la participation de la population à travers des représentants de différents *gremios*, de corporations, d'ONGs, d'universités, de groupes sociaux, etc. fut effective. De même, l'influence des Nations Unies, par ailleurs engagées dans des opérations plus spécifiques, et celle de « l'école catalane » de Jordi Borja furent déterminantes. Les principales orientations du plan inscrivent le développement de Bogotá dans un contexte proche (l'aire métropolitaine) aussi bien que lointain (l'international) et mettent en avant le traitement de l'espace public au sens large (en y intégrant les transports, les problèmes de sécurité), l'équité et la qualité de vie des citoyens, la réforme de l'organisation administrative à travers la décentralisation, l'amélioration de la compétitivité et de l'image de la ville. L'application de ce plan est restée en suspens avec le lancement, peu après, de l'élaboration du POT.

Le plan « *Formar ciudad* » de l'administration Mockus-Bromberg (1995-1997) est le résultat du premier effort de planification intégrale proposé à la capitale, les « priorités » et les « stratégies » se substituant aux habituelles interventions sectorielles. Aussi est-il organisé de manière à ce que chaque projet réponde à l'une des priorités et soit compatible avec la politique sectorielle de l'entité qui lui correspond. Les priorités, au nombre de six, sont la culture citoyenne, la protection de l'environnement, la revalorisation de l'espace public, le progrès social, la productivité urbaine et la légitimité institutionnelle. Parallèlement, des « méga-projets » ont été identifiés : un plan intégré pour les transports, la récupération du *río Bogotá*, le développement des secteurs de la bordure occidentale du District, la création d'infrastructures métropolitaines, un plan d'action sociale en matière de santé, d'éducation et d'emploi, enfin l'amélioration de la sécurité civile. Ce plan fut aussi le résultat de procédures de concertation : un conseil territorial fut constitué spécialement pour canaliser les avis de la population ; des va-et-vient eurent lieu avec les arrondissements où s'élaboraient simultanément les PDL. Ce plan est relativement innovant dans la façon dont il s'est appuyé à la fois sur une méthode audacieuse de suivi systématique des opérations engagées et sur une réduction massive des ressources humaines de l'ensemble de l'administration. La question de l'aire métropolitaine, en revanche, a été laissée de côté.

Le plan de l'administration Peñalosa, « *Bogotá que queremos* » (1998-2000), a réutilisé la même structure que le plan précédent, en définissant à son tour sept priorités et cinq méga-projets. Les priorités ont été la « démarginalisation » des quartiers informels ; l'articulation des investissements sociaux (santé, action sociale, éducation, culture, etc.) ; la promotion d'un modèle de ville à échelle humaine à travers la revalorisation des espaces publics ; la

mise en place d'un système de transports qui garantisse une réduction de la durée des déplacements quotidiens ; la recherche d'un équilibre entre expansion et densification, en essayant de limiter le déficit de logements planifiés ; la relégitimation des autorités publiques compétentes en matière de sécurité et de prévention ; enfin le renforcement de l'efficacité institutionnelle à travers la poursuite de la décentralisation et de la modernisation de l'administration du District. Les méga-projets consistaient en un système intégré de transports de masse en site propre (« *Transmilenio* ») ; la construction et l'entretien de la voirie ; la constitution d'une réserve de terres afin de développer des projets de logements sociaux (« *Metrovivienda* ») ; le développement de réseaux de parcs et de bibliothèques dans le District ; la mise au point d'une stratégie financière permettant de mieux assurer le prélèvement des impôts, de mieux utiliser les ressources externes, et de dégager des revenus extraordinaires grâce à la vente de l'entreprise de télécommunications de Bogotá.

Tous les projets ont été conçus avec l'idée d'intégrer au mieux les apports du secteur public, des ONGs et du secteur privé. Et de fait, ce plan a été en grande partie réalisé grâce à des ressources financières extérieures et à une gestion entrepreneuriale de l'administration du District, qui jusqu'alors n'avait jamais été réellement mise en pratique. Par contre, bien que le plan soit émaillé d'évocations au recours à la participation et à la concertation et que certaines tentatives aient été faites dans cette direction, cette gestion fut globalement assez autoritaire et les relations avec le Conseil du District sont restées tendues.

Ébauché à partir de 1998, comme dans tous les municipes colombiens, en application de la Loi 388 de 1997, le POT n'a été achevé qu'en août 2000, en raison de difficultés tant politiques que techniques. En vigueur pour neuf ans, il constitue le document de référence pour la gestion urbaine de Bogotá : à la fois diagnostic socio-territorial, programme de développement et plan de zonage urbain, il prétend également apporter des réponses aux dynamiques d'une métropolisation déjà bien engagée. Longtemps cantonné dans un rôle technique relativement secondaire (essentiellement l'approbation des permis de construire et la régularisation du bâti informel), le DAPD a recouvré avec l'élaboration du POT un rôle prépondérant dans la gestion de la capitale colombienne.

Le POT comporte deux documents : l'un, technique, portant sur l'articulation entre diagnostic, modèle, objectifs et stratégies de développement urbain, l'autre, à caractère juridique, portant sur les règlements d'urbanisme à l'intérieur du District. Le POT a pour objectif principal d'identifier les potentialités physiques, économiques et sociales de la ville et de définir les stratégies adéquates pour les transformer en réels avantages compétitifs. S'appuyant largement sur les notions de développement durable, de planification stratégique, ou encore de modèle territorial

équilibré, le POT de Bogotá envisage le développement de la capitale colombienne à différentes échelles, du quartier au « territoire régional » (la Sabana de Bogotá), en posant clairement la question du dosage entre une densification de la surface déjà construite, qui doit rester modérée, le choix de densités élevées dans certaines zones et, ailleurs, les possibilités d'expansion en périphérie urbaine, notamment à l'extérieur du District – un équilibre qui repose obligatoirement sur une maîtrise, au moins partielle, du marché foncier et sur la mise en place d'un système de transport urbain efficace –.

L'objectif est donc de finir d'urbaniser et de densifier, quand c'est possible, l'espace situé à l'intérieur du périmètre urbain ; un espace désormais rare, car avec le temps les limites de ce périmètre urbain ont presque fini par coïncider avec les frontières administratives du District (carte 6.3). Arguant de la saturation de l'actuel périmètre urbain et de la rareté des terres encore libres, le POT exprime la volonté de rendre constructible tout l'espace potentiellement urbanisable situé dans la partie plane du District, dans la Sabana de Bogotá¹.

Le POT envisage de consolider et de requalifier l'existant, en procédant à un rééquilibrage entre les différentes parties du District. Dans cette même logique, la planification se décline à des échelles territoriales de plus en plus précises, la plus opératoire étant la *Unidad de Planeación Zonal* (UPZ). En revanche, si la question du territoire métropolitain régional est largement abordée dans le diagnostic et les objectifs, elle disparaît dans la partie réglementaire du POT, le District n'ayant la maîtrise que de son propre territoire, puisque les municipes voisins jouissent d'une autonomie garantie par la Constitution.

L'élaboration du plan a suscité deux polémiques majeures portant sur l'expansion au nord de la ville et sur la participation citoyenne. La question de l'expansion urbaine est très vite apparue comme dangereuse aux yeux de certains acteurs : d'abord la CAR, puis quelques experts, et enfin une partie des élus au Conseil du District. La localisation stratégique des derniers espaces verts situés au nord de la ville, dans le prolongement de sa partie la plus riche, et au contact de municipes ayant eux-mêmes reçu, à la faveur du mouvement de métropolisation, des populations relativement aisées, a fait l'objet de crispations qui ont rapidement conduit à un blocage institutionnel. Ces tensions, attisées par la crainte de voir se développer une spéculation foncière et immobilière qui aurait contribué à exclure davantage encore les classes moyennes et populaires du secteur nord de la ville, ont pris

¹ Selon les auteurs du POT, sur les 28 153 ha du périmètre urbain en 1999, 22 554 ha étaient urbanisés, soit un « indice de saturation » de 89,5 %. En dehors de ce périmètre, 4 053 ha étaient occupés par des urbanisations clandestines et, si l'on décompte les réserves naturelles et les espaces affectés à des fonctions non résidentielles, il ne restait à cette date que 2 094 ha urbanisables à l'intérieur du District Capital.

les dimensions d'une véritable affaire d'état, suscitant des débats au Congrès et au Conseil du District, et finalement la médiation du Ministère de l'Environnement, qui s'est opposé à la volonté du DAPD d'étendre le périmètre urbain de Bogotá.

La seconde polémique, plus discrète, concerne la participation de la communauté, laquelle était imposée par la loi. Même si dès le démarrage de l'élaboration du POT des initiatives ont été menées à cet effet, avec notamment la création du *Consejo Territorial de Planeación* (CTP), composé pour moitié de représentants des secteurs public, privé et associatif et pour moitié d'édiles issus de chacun des arrondissements du District, les résultats ont été assez peu convaincants. De fait, la place donnée au CTP fut limitée, ce qui a engendré l'insatisfaction de tous ses membres à l'exception des représentants du secteur privé (chambres de commerce, de la construction, de l'immobilier), qui bénéficiaient d'autres canaux pour négocier, voire pour faire pression.

2. L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES SECTORIELLES DE LA VILLE : VERS UNE REDEFINITION DU RÔLE DE L'ÉTAT AU BÉNÉFICE DES BESOINS DU PLUS GRAND NOMBRE ?

Tout autant que les réformes politiques et institutionnelles du pouvoir local, ou que les nouvelles orientations prises en matière de planification urbaine, les politiques sectorielles du logement, des services publics et des transports ont été déterminantes dans les nouveaux modes de production de la ville. Largement influencées par le changement de modèle de développement économique des années 1980 et 1990 (allant vers un désengagement de l'État et une libéralisation des activités productives), ces politiques ont eu des effets décisifs – et parfois contradictoires – sur la dynamique urbaine de la capitale colombienne.

2.1. La question du logement, jamais résolue par les pouvoirs publics

L'action des pouvoirs publics dans le domaine du logement porte en priorité sur deux segments de la demande : les classes moyennes et les classes populaires. Si dans le premier cas elle a pu être assez longtemps efficace, dans l'autre le décalage entre la demande, évidemment très importante, et l'offre n'a jamais été comblée, malgré tous les efforts consentis, parfois avec l'appui des ONGs, des institutions mutualistes, ou des organisations internationales. Dans les deux cas, la conjoncture économique et les stratégies du secteur immobilier ont été déterminantes et ont

exercé une influence plus ou moins visible mais décisive sur la politique de planification urbaine.

Le logement des classes moyennes : de l'abondance à la crise

Ce segment est en grande partie géré par le marché lui-même. Mais des mesures étatiques peuvent le stimuler à certains moments. C'est ainsi que sous le gouvernement Pastrana (1970-1974) est mis en place pour la première fois un système de crédit, appelé UPAC, indexé sur l'inflation, afin de stabiliser le financement du secteur immobilier tout en facilitant l'accès à la propriété. Ce système s'adresse aux classes moyennes qui peuvent justifier de revenus stables et suffisants pour bénéficier de prêts à long terme. Il a fonctionné correctement jusqu'au milieu des années 1990, en servant également les intérêts du secteur immobilier. Ce dernier a également profité d'un assouplissement des règles d'approbation des permis de construire (Accord 7 de 1979). Il s'est alors consacré surtout aux classes moyennes et aisées, très peu aux classes populaires. La physionomie de certains secteurs de la ville a changé sous l'effet de ces mesures : on observe entre 1972 et 1986 une densification liée à l'apparition d'ensembles résidentiels (soit des quartiers fermés – *conjuntos cerrados* – avec des maisons ou de petits immeubles collectifs, soit des immeubles d'une dizaine d'étages) pour les différents segments des classes moyennes dans le péricentre et en périphérie (notamment dans le nord et le nord-ouest).

Le système UPAC, qui n'avait pas été réajusté depuis sa création, est entré en crise au milieu des années 1990, puis a été liquidé : le coût du crédit était devenu prohibitif, tandis que les prix de l'immobilier s'envolaient sous l'effet de la spéculation, que l'offre commençait à saturer les segments moyens et aisés du marché, et que l'économie colombienne entraînait dans un cycle de récession. Les tensions entre la défense des intérêts des usagers et celle du secteur immobilier ont rendu difficile l'adoption d'une politique publique claire dans ce domaine. Le marché immobilier s'en est trouvé paralysé, ce qui a contribué à figer l'évolution des quartiers résidentiels formels de Bogotá à partir de la seconde moitié des années 1990, en nette opposition avec la formidable croissance des années précédentes, et alors que le parc résidentiel des classes moyennes continuait de s'accroître dans certains municipes voisins de Bogotá, où le prix des terrains restait sensiblement moins cher.

Le logement des classes populaires : quelle volonté de résorber la pénurie ?

À Bogotá, entre les années 1950 et le milieu des années 1980, la production publique de logements sociaux a été réalisée

principalement par l'ICT, entité nationale, et la CVP, entité du District (encadré 6.3). Il s'agissait surtout de lotissements de maisons individuelles ou de petits immeubles collectifs, rarement de grands ensembles. Entre 1973 et 1985, cette production étatique n'était pas négligeable : elle représentait 19,5 % de la production formelle de logements (Jaramillo, 1992).

La production de logement social, importante à certaines périodes, est pourtant insuffisante, dès les années 1940 au moins, pour répondre aux besoins des ménages (Jaramillo, 1992). Aussi les classes populaires sont-elles alors contraintes de recourir à deux stratégies principales :

- les *inquilinos* qui consistent en l'occupation en location ou sous-location par plusieurs ménages d'un bâtiment plus ou moins grand (phénomène difficilement mesurable).

- l'auto-construction qui est souvent liée à l'occupation illégale des terres. Dès les années 1940, l'auto-construction croît fortement : elle atteint 54,8 % de l'ensemble de logements bâtis. Par la suite, elle varie au gré de divers facteurs ; l'intervention de l'État dans ce domaine n'est pas toujours déterminante¹.

La pénurie de logements populaires, jamais résolue, a peu à peu rendu les formes de l'urbanisation illégale plus complexes, avec l'apparition d'agents intermédiaires (organisations populaires « *viviendistas* » mais aussi urbanisateurs informels). Ces derniers ont élargi leur champ d'intervention et consolidé un circuit illégal d'accumulation du capital. Il faut souligner également le poids du système clientéliste : certains élus, qui parfois sont aussi des lotisseurs clandestins, ou qui interviennent dans des quartiers déjà auto-construits, confortent leur position en obtenant du DAPD ou du conseil d'administration des entreprises de services publics, la légalisation de ces quartiers ou leur équipement en services publics, puis en services sociaux, pour s'assurer du soutien électoral des habitants.

Malgré les conséquences, coûteuses à tous points de vue, de ces pratiques informelles sur le développement urbain, les pouvoirs publics diminuent sensiblement l'offre de logements sociaux à la fin des années 1980. Ainsi l'ICT, devenu INURBE, ne produit plus aucun logement, mais opte pour accorder une subvention aux familles qui envisagent de construire ou d'acheter un logement neuf. Les décideurs justifient ce changement d'orientation à la fois par la pression du marché et par la rationalisation du mode de gestion de l'entreprise. Mais la politique des subventions présente aussi certaines limites : d'une part, elle ne permet pas toujours de répondre aux segments les plus nécessiteux de la population et, d'autre part, elle devient assez facilement le support de stratégies

¹ La relation entre la pénurie de logement social et les cycles de l'auto-construction n'est pas toujours directe. Ces variations s'expliquent aussi par certaines caractéristiques du processus d'auto-construction, notamment la variation du stock de terres disponibles (Jaramillo, 1992).

clientélistes, l'attribution des aides étant souvent liée aux interventions des élus. À côté de cette réforme, il faut mentionner aussi qu'en application notamment de la Loi de réforme urbaine et du nouvel accord de gestion du District (Accord 6 de 1990), sont élaborées d'intéressantes propositions sur le logement ancien, qui est désormais perçu comme une des solutions possibles au déficit de logements populaires. Diverses mesures sont envisagées : mécanismes de contrôle des loyers ; aides financières à l'achat et à la rénovation des logements anciens ; création d'un *fondo de inquilinatos* (fonds de logements locatifs) et de *casas de paso* (logements de transit), etc. Mais la crise économique de la fin des années 1990 a suspendu, au moins provisoirement, leur mise en œuvre.

Encadré 6.3 – *La production de logements sociaux à Bogotá*

La construction de logements sociaux ou « ouvriers » apparaît à Bogotá au début du XX^e siècle sous l'impulsion à la fois de l'Église, des entreprises et des syndicats. Mais ces réalisations restent ponctuelles. C'est dans les années 1930 et 1940 que le rôle de l'État devient déterminant en attribuant cette mission au BCH (*Banco Central Hipotecario*, qui par la suite se consacrera aux classes moyennes) et avec la création de l'ICT (*Instituto de Crédito Territorial*) au plan national et de la CVP (*Caja de Vivienda Popular*) à Bogotá. Ces institutions, rejointes depuis par d'autres, publiques ou non, composent depuis les années 1970 le panorama de la production de logements sociaux. Il faut préciser qu'en Colombie la production de logements sociaux est toujours orientée vers l'accès à la propriété, jamais vers le marché locatif.

L'ICT - INURBE

Entre 1951 et 1985 l'ICT produit entre 15 et 20 % de l'ensemble des logements construits à Bogotá (Jaramillo, 1992). À la fin des années 1980, l'ICT souffre d'un déséquilibre financier grave et commence à changer d'orientation : il soutient de moins en moins la production directe de logements neufs et s'oriente plutôt vers le cofinancement de programmes collectifs, l'amélioration de logements déjà construits ou l'acquisition de logements existants. En 1990, en application de la « Loi de réforme urbaine » (Loi 9 de 1989), l'ICT devient l'INURBE. Son rôle dans le financement du logement social est confirmé, mais ses ambitions revues à la baisse. En 2003 l'INURBE est liquidé et sa mission est confiée au « *Fonvivienda* » au sein du nouveau Ministère de l'Environnement, du logement et du développement territorial.

Le FNA

Le *Fondo Nacional de Ahorro* (FNA) est créé lors de la réforme administrative de 1968. Sa mission est de faciliter l'accès au logement des employés publics.

La CVM

La *Caja de Vivienda Militar* (CVM) produit elle-même des logements pour ses propres fonctionnaires.

La CVP

La *Caja de Vivienda Popular* (CVP) est créée en 1944 par le gouvernement national. Elle est surtout orientée vers le logement des classes moyennes. Intégrée au District de Bogotá en 1968, elle se lance, comme l'ICT, dans des programmes d'envergure, de logements dits « de développement progressif ». Dans les années 1985-1995 elle connaît de nombreuses difficultés. Sous la première administration Mockus, son rôle est revalorisé : elle est chargée d'équiper et de légaliser des lotissements informels, d'offrir des logements aux

employés de la Police, de reloger les familles victimes de projets de rénovation ou résidant dans des zones de risques naturels.

Le DAPD

Bien que la planification du logement soit l'une des missions du *Departamento Administrativo de Planeación Distrital* (DAPD), celui-ci ne joue pas un rôle actif dans ce domaine, en dehors du contrôle de la légalité des constructions.

Le FAVIDI

Le *Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital* (FAVIDI) est créé en 1977 pour les employés du District. Il finance l'accès au logement de ses adhérents à travers des conventions avec la CVP, l'ICT et le FNA.

METROVIVIENDA

Metrovivienda, créée en 1998, est une « entreprise industrielle et commerciale » du District, dont la mission est d'acquérir et d'équiper des terres pour y développer de projets « intégraux » de logement social (c'est-à-dire comportant tous les équipements publics élémentaires et une partie des services sociaux). Cette entreprise est dotée d'une capacité financière suffisante pour mettre en œuvre ses projets. Toutefois *Metrovivienda* qui n'intervient que dans le District se heurte au problème de la raréfaction des terres disponibles.

Il faut enfin signaler qu'au cours des années 1980, une nouvelle offre apparaît avec l'intervention des organismes mutualistes (*Colsubsidio*, *Cafam*, *Compartir*), d'institutions religieuses (*Minuto de Dios*) ou enfin d'ONG spécialisées dans le logement populaire (« *viviendistas* »).

Parallèlement, le District de Bogotá a tenté de restructurer la CVP au début des années 1990, sans grand succès, sauf pour certaines actions ponctuelles comme le relogement des familles installées dans des zones à risques naturels ou dans des zones fortement dégradées du centre ancien.

La création de *Metrovivienda* sous le mandat de Peñalosa, à la fin des années 1990, visait la construction de logements sociaux et des équipements correspondants dans des zones tout à fait périphériques, à Usme et à Bosa notamment. Cette nouvelle approche de la question (encadré 6.3) est intéressante car elle cherche à surmonter un problème historique dans la construction de logements sociaux : la difficulté – financière mais aussi bureaucratique – pour les entreprises concernées d'accéder à des terres à un coût et dans des délais raisonnables. *Metrovivienda* assume désormais les risques financiers de l'opération de viabilisation des terres, ainsi que la réception des demandes d'achat de logement et leur sélection, selon des critères sociaux. Mais cette expérience reste jusqu'à aujourd'hui décevante car c'est seulement en 2002, sur des terrains dont le processus d'acquisition avait pourtant démarré dès 1999, qu'ont commencé d'être construits des logements sociaux, au nombre encore insuffisant et destinés à des catégories socio-économiques basses mais stables et non aux populations les plus précarisées. Néanmoins, cette procédure, innovante et courageuse, rompt avec l'approche traditionnelle du logement populaire qui mélangeait de façon malsaine clientélisme, marché immobilier et politiques sociales. Sans doute les résultats de cette politique ne seront-ils tangibles que sur le long terme. Malgré diverses expérimentations, la

question du logement social continue donc de poser des problèmes aux pouvoirs publics.

2.2. La gestion ambiguë des services publics domestiques : un lent glissement vers la privatisation

Les services publics domestiques (eau potable, assainissement, électricité, gaz, téléphone, ordures ménagères) qui avaient été municipalisés au début du XX^e siècle (Vargas et Zambrano, 1988), au prix de gros efforts financiers pour assurer l'extension de la couverture des réseaux, ont été réorganisés du point de vue institutionnel au cours des années 1980. L'extension des réseaux de services a largement accompagné le mouvement de croissance urbaine de Bogotá tout au long du XX^e siècle, en renforçant notamment le processus de ségrégation socio-spatiale, en raison d'une stratégie nettement commerciale favorisant les quartiers aisés du nord. À partir des années 1950 les Entreprises de Services Publics (ESP) se sont consolidées sous la forme d'entreprises du District à caractère « décentralisé », c'est-à-dire bénéficiant d'un statut juridique et d'un patrimoine propres. Ce mode de gestion, accordant une large autonomie administrative au District, à travers ses puissantes ESP, a permis à Bogotá de contrôler avec une relative efficacité la forte croissance des années 1960.

Néanmoins, au cours des années 1980, ce même statut autonome a commencé à desservir les ESP (Cuervo *et alii*, 1988 ; Díaz, 1988 ; Santana et Rodríguez, 1990). Si les taux de couverture en électricité et en eau étaient élevés dans l'ensemble du District (contrairement à ceux de l'assainissement ou du ramassage des ordures), la qualité et la continuité de cette desserte laissaient beaucoup à désirer, notamment en ce qui concerne l'eau dans les quartiers populaires : eau d'une qualité inconstante, rations fréquents, tarifs jugés trop élevés par les habitants. Ces ESP avaient alors deux problèmes en commun : la croissance de leur endettement, qui limitait les investissements, et les pertes causées soit par un mauvais état des infrastructures soit par des branchements illégaux, qui finissaient par élever les coûts du service.

Pour résoudre le problème des tarifs, une solution ingénieuse – qui depuis a fait école dans d'autres villes de Colombie et d'Amérique latine – fut adoptée : on procéda, en 1983-85, à une stratification de toute la ville, en classant les îlots dans des catégories comprises entre un (pour les plus pauvres) et six (pour les plus riches), afin de fixer des tarifs progressifs en fonction du niveau socio-économique de leurs habitants. L'efficacité de cette procédure originale n'a toutefois pas permis d'assainir les finances des ESP.

De même, l'autonomie des ESP les a parfois conduites à gérer de façon ambiguë l'expansion des réseaux :

– elles sont parvenues à assurer une couverture satisfaisante, mais dans une logique commerciale favorisant les classes aisées, pendant que les classes populaires obtenaient un service de qualité médiocre ;

– l'équipement des quartiers, dont certains sont situés parfois en dehors du périmètre urbain, a souvent fait l'objet d'une gestion clientéliste (certains élus étant aussi membres du conseil d'administration des ESP) ;

– d'autres quartiers en revanche sont restés mal équipés, soit par négligence, soit au contraire par volonté de contrôler l'expansion urbaine dans des secteurs dont l'urbanisation était jugée indésirable (par exemple : à flanc de montagne ou en zone inondable).

Dans les années 1990, le processus de privatisation a été engagé, mais de manière très inégale : assez tôt et non sans mal pour le ramassage des ordures, qui présentait de graves dysfonctionnements (aujourd'hui résolus) ; difficilement pour les télécommunications, en raison d'une forte résistance syndicale ; très partiellement pour l'électricité, de façon à la fois coûteuse, partielle et controversée pour le traitement des eaux usées, et sans succès à ce jour pour l'eau potable. Cette privatisation progressive a procuré à la ville de nouvelles ressources, réinvesties en général dans la revalorisation de l'espace public. En 1996, le système de stratification socio-économique a été réajusté et les classifications des îlots revues à la hausse, de façon à augmenter les recettes des ESP.

Aujourd'hui, compte tenu du bon taux de couverture des services publics à l'intérieur du District, il ne s'agit plus d'un enjeu majeur dans le processus général d'urbanisation, en dehors des stratégies de promoteurs dans certaines grandes opérations immobilières ; ce, contrairement aux services sociaux, comme l'éducation ou la santé, qui jouent un rôle décisif dans les choix résidentiels des ménages. Par contre, les ESP de Bogotá ayant étendu leur champ d'intervention en dehors des limites du District, un problème important est en train de surgir aujourd'hui dans toute la Sabana et même au-delà : celui de la « solidarité territoriale » entre le District et les municipes voisins. En matière de politique tarifaire notamment, s'affrontent les deux logiques de la rentabilité économique et de la solidarité socio-spatiale (Gouëset, 2002). On retrouve là les considérations évoquées plus haut à propos de la question métropolitaine.

2.3. La difficile maîtrise des transports urbains

Les politiques de voirie et des transports ont clairement orienté ou facilité certaines formes d'expansion de la ville de Bogotá dès les années 1950 et 1960 (Montezuma, 1997b). En effet, rappelons que la voirie a constitué à ce moment-là un objet important de la

planification et de la gestion urbaines, avec la création anticipée de voies principales puis de voies de connexion secondaires.

La situation des transports est distincte de celle des services publics domestiques. Pendant longtemps, une grande rivalité a opposé le secteur public (qui intervient depuis 1910) au secteur privé. D'abord avec le tramway, puis avec la *Empresa Distrital de Transporte Urbano* (EDTU) créée en 1958, le District n'a cessé d'affronter les risques que représentait le développement des entreprises privées de transport collectif (Vargas et Zambrano, 1988 ; Montezuma, 1997b ; Parias, 2002). Mais en 1975, probablement grâce à l'existence de liens étroits entre les entrepreneurs privés et les élus du District, les entreprises privées réussirent à faire réintroduire le principe d'une subvention publique de leur activité, ce qui leur a permis d'importer de nouveaux bus et a favorisé la multiplication des PME dans ce secteur. Toutefois, malgré la forte croissance de la demande, les entreprises privées n'ont pas élargi de façon suffisante leur desserte des quartiers marginaux et d'accès difficile, préférant concurrencer la EDTU sur ses lignes les plus rentables et laisser le marché des quartiers populaires aux petites entreprises informelles. La EDTU n'a pas cessé alors de perdre du terrain, entrant dans une grave crise financière à partir de 1978.

Dans les années 1980, alors que la ville continuait d'être très inégalement dotée en infrastructures de voirie (avec notamment une faible production de voies de liaison entre les quartiers) et que cette voirie se dégradait rapidement, la ville de Bogotá a vu se développer un système bimodal de transport : à côté d'un service de bus essentiellement privé et souvent informel dont la qualité se détériorait, le nombre de véhicules particuliers augmentait rapidement. Cette évolution a eu des conséquences importantes sur certaines formes de la croissance spatiale : densification de certaines zones péricentrales, auparavant délaissées par les classes moyennes au profit de la périphérie (sur ce point, voir le chapitre 3), ségrégation socio-spatiale accrue, dissociation des zones d'emplois et des zones résidentielles (Montezuma, 1997b ; Parias, 2002).

Face à cette situation, diverses solutions ont alors été recherchées par les pouvoirs publics mais sans succès. L'administration Durán Dussán (1978-1980) réfléchit pour la première fois à la construction d'un métro, solution sans cesse évoquée depuis mais jamais entreprise. Un programme de trolley électrique, prévu en complément du métro, a également été abandonné en raison de l'aggravation des difficultés financières de l'EDTU, qui a débouché sur sa liquidation (officiellement : sa privatisation) en 1989-90. Dans le même temps, la politique d'ouverture économique et l'abaissement des barrières douanières favorisaient l'importation d'automobiles à moindre coût, ce qui a provoqué, alors que les conditions de déplacement en bus

continuaient de se dégrader, une inflation du parc de véhicules et une saturation croissante du trafic routier.

Les limites d'un système de transport presque entièrement administré par des acteurs privés sont rapidement apparues. Le problème ne porte pas sur une éventuelle inadéquation entre la croissance territoriale de la ville et l'expansion des réseaux de transports collectifs : ces derniers ont toujours accompagné, de façon quasi simultanée, la croissance urbaine de Bogotá (Montezuma, 1997b). En revanche, l'offre de transports collectifs s'est développée selon une logique duale : alors que les entreprises formelles (et les meilleurs bus, qui sont aussi les plus chers) se concentraient sur les quartiers et les trajets les plus rentables, les quartiers marginaux voyaient leur desserte assurée par des entreprises informelles, moins fiables sur le plan de la qualité du service (confort, sécurité, régularité, pollution, voire même tarifs). Les conditions de transport dans la ville de Bogotá se sont fortement dégradées au cours des années 1990 : augmentation du parc de véhicules importés – individuels aussi bien que collectifs – et congestion quasi permanente de la voirie ; pollution accrue ; cherté, inconfort et insécurité des transports collectifs, etc.

Les pouvoirs publics, un moment dépassés par l'ampleur du problème, et parfois tentés de le résoudre par une simple amélioration de la voirie, ont finalement entrepris de l'affronter dans son ensemble au cours de la seconde moitié des années 1990. Dans un premier temps, des études les ont incités à favoriser la voiture et donc la voirie, ou bien le métro, mais les recommandations n'ont guère été appliquées, sauf en ce qui concerne l'amélioration de la voirie (ponts et axes autoroutiers – une solution nécessaire mais pas suffisante, et pénalisante pour les finances du District –). Puis avec Peñalosa a émergé l'idée d'un système diversifié jouant sur les différents modes de transport. Deux sociétés ont été simultanément créées pour gérer le transport public (celle du métro et *Transmilenio*), de nouvelles voies de circulation ont été ouvertes, et des mesures ont été prises pour favoriser l'usage de la bicyclette et limiter le trafic des voitures (avec la poursuite du programme de circulation alternée des véhicules, *Pico y placa*, lancé par le prédécesseur de Peñalosa). Le projet de métro a été rapidement abandonné, une fois de plus, et les efforts ont porté sur la mise en œuvre du programme *Transmilenio*, un projet de transport public en site propre par autobus ; une solution souple et économique ayant déjà fait ses preuves dans certaines villes du Sud, de taille moins grande il est vrai (comme Curitiba au Brésil). Ce système, mis en place au début de l'année 2001 le long de quelques axes stratégiques, a montré son efficacité et entraîné de profondes améliorations tant dans l'organisation du secteur des transports urbains que dans les comportements des usagers. Ce succès tend indéniablement à relégitimer l'action de l'État dans la gestion des services publics. Il

montre *a contrario* qu'une politique privilégiant la voiture contribue, à l'inverse, à renforcer la ségrégation sociale, dans l'usage des transports comme dans l'accès au logement.

Au total, la période récente a été particulièrement féconde en réformes, en tâtonnements et en innovations en matière de politiques urbaines à Bogotá. Certaines initiatives, comme le *Transmilenio*, semblent avoir réussi plus que d'autres, comme *Metrovivienda* ou, dans un autre registre, la privatisation des plus grandes ESP de Bogotá (eau, électricité). Le rôle de l'État est assez ambivalent : si, d'un côté, il affirme une volonté de se désengager (en matière de production du logement, de services publics), de l'autre, il déploie un arsenal d'idées novatrices et de stratégies qui semblent commencer à porter leurs fruits. De même, la promotion de la participation citoyenne, une idée forte des années 1980 et 1990, a donné, à Bogotá comme dans la plupart des villes où le phénomène a été étudié, un réel pouvoir aux individus et aux groupes sociaux les mieux organisés, tandis que les personnes restées en marge des réseaux politiques et sociaux ont été exclues des nouveaux espaces de négociation ouverts par l'État.

3. CONCLUSION

Les années 1980 et 1990 ont constitué une période riche en changements dans le développement de la métropole de Bogotá, avec des réformes démocratiques et une politique de décentralisation qui ont transformé en profondeur les pratiques de la planification urbaine. Les effets de ces transformations sur la société et le paysage urbains sont encore difficilement visibles, même si une nouvelle image de Bogotá est en train d'émerger : des espaces publics rénovés et réinvestis par les habitants, un système de transports radicalement transformé et novateur dans sa configuration, un meilleur contrôle de l'insécurité, etc. Il est probablement trop tôt pour évaluer la durabilité de ces changements. Cependant, apparaît déjà assez nettement le besoin de procéder à des réajustements dans les réformes menées au cours des vingt dernières années. D'une part, le nouveau mode de gestion des arrondissements s'avère peu efficace, surtout dans sa dimension participative. D'autre part, la région métropolitaine de Bogotá est toujours dépourvue d'instruments de gestion appropriés, notamment pour traiter des problèmes qui se posent à l'échelle de l'agglomération, comme le logement populaire (dont le District et les municipales de la Sabana se renvoient mutuellement la responsabilité), les transports publics (dont l'intégration à l'échelle métropolitaine devient une nécessité flagrante) ou encore les services publics (alors même que les entreprises de Bogotá ont un rayon d'action qui dépasse largement les limites du District).

Ces réorientations, ces choix, ces décisions, reposent inévitablement sur une redéfinition des relations entre les différents acteurs de la ville. Or ces relations restent encore très marquées par l'héritage des systèmes politiques traditionnels : contrôle des institutions par les partis (même si la mécanique bien huilée du bipartisme est heureusement en déclin à Bogotá), immobilisme, effets pervers du clientélisme ou de la corruption... Les résistances au changement pourraient provenir du manque de clarté, voire même des contradictions inhérentes à la nouvelle Constitution et aux Lois qui en ont découlé. Les rouages de la démocratie représentative ont été réformés et des mécanismes de démocratie participative ont été mis en œuvre, mais on a aujourd'hui le sentiment qu'aucune des deux n'est véritablement efficace et que ces deux versants de la démocratie colombienne fonctionnent plus en concurrence qu'en véritable complémentarité. En effet, le principe même de la participation citoyenne, souvent idéalisée, contribue parfois à dévaloriser la légitimité des institutions formelles, sans avoir pour autant fait la preuve de son efficacité. Les habitants de Bogotá semblent éprouver des difficultés à répondre aux « injonctions participatives » qui leur sont faites, paradoxalement, par le pouvoir en place, autrefois très centraliste et assez peu à l'écoute de ses concitoyens. Ces difficultés institutionnelles proviennent aussi du déphasage entre les différentes logiques propres aux diverses catégories d'acteurs de la ville : élus, administrateurs, acteurs économiques, mouvements associatifs, habitants, etc., catégories qui sont elles-mêmes très hétéroclites et porteuses d'aspirations ou de projets parfois opposés.

On pourra s'étonner, enfin, que l'avenir d'une métropole en pleine recomposition et qui continue de s'accroître ne suscite pas davantage de débats, de controverses et de propositions alternatives ; les questionnements autour des grands enjeux urbains sont souvent réduits à des discussions techniques entre élus et experts. Le marasme économique actuel, ainsi que les incertitudes politiques et une certaine anomie sociale qui pèsent sur tout le pays expliquent sans doute cette situation, qui est dommageable au fonctionnement de la démocratie locale. L'histoire récente nous a heureusement montré, à Bogotá tout particulièrement, combien l'imagination et la faculté d'innover pouvaient permettre à cette ville et à ses acteurs de trouver des solutions face aux défis qu'ils affrontaient.

BIBLIOGRAPHIE¹

- Lulle T., Le Bris, 2000, « L'action publique à l'épreuve des pratiques », in *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*, F. Dureau et alii, Paris, Anthropos - IRD, Coll. Villes, p. 321-341.
- Osmont A., 1995, *La Banque mondiale et les villes, du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala.
- Sabaté A.F., Robert F.G., 1990, « Planificación urbana. Evolución y perspectivas », in *La investigación urbana en América latina*, Corragio J.L. (éd.), Tomo 3, Quito, Ciudad.

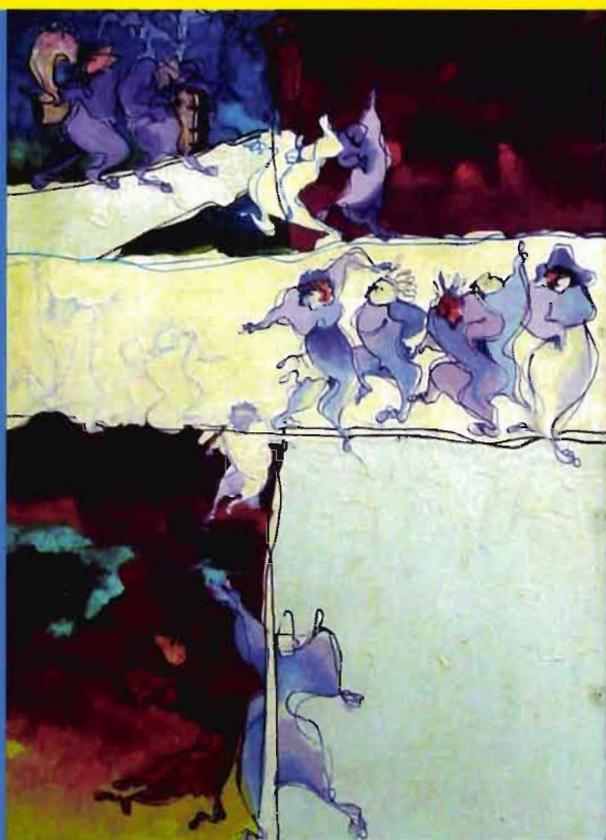
¹ Ne figurent pas les références bibliographiques concernant spécifiquement la Colombie : elles sont intégrées dans la bibliographie générale figurant en fin d'ouvrage.

collection
VILLES

Coordonné par
Françoise DUREAU
Olivier BARBARY
Vincent GOUËSET
Olivier PISSOAT

Villes et sociétés en mutation

Lectures croisées sur la Colombie



anthropos

collection **VILLES**
dirigée par Denise Pumain

Coordonné par
Françoise DUREAU
Olivier BARBARY
Vincent GOUËSET
Olivier PISSOAT

Villes et sociétés en mutation

Lectures croisées sur la Colombie

Ouvrage publié avec le concours
de l'UR 013 de l'Institut de Recherche pour le Développement
et du GIS Réseau Amérique Latine

Anthropos

Diffusion : Economica, 49, rue Héricart - 75015 Paris

